

Piotr Chybalski

Opinia prawna w sprawie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu wybranych podmiotów z powodu przyjęcia ustawy budżetowej, która przewiduje inny wymiar wydatków na określone cele, niż wynika to z przepisów innych ustaw¹

Legal opinion on the possibility of holding some entities accountable before the State Tribunal for the adoption of the Budget Act which provides the amount of expenditures for specific purposes other than resulting from the provisions of other statutes: The author argues that the inconsistency between the Budget Act and other statutes can be eliminated by way of amendment of the Budget Act or amendment of the relevant implementing provisions. The accountability for adoption of the Budget Act cannot be assigned to any of the entities, unless in the course of work on the Bill constitutionally provided procedural requirements have been breached. The author points out that some participants in the legislative procedure cannot be held accountable before the Tribunal of State due to material incompatibility of parliamentary mandate.

Keywords: State budget | constitutional accountability | Tribunal of State
Słowa kluczowe: budżet państwa | odpowiedzialność konstytucyjna | Trybunał Stanu

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; piotr.chybalski@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza następującego problemu: czy przyjęcie ustawy budżetowej, która przewiduje wydatki w innej wysokości niż wynikałoby to z przepisów odrębnych ustaw określających wysokość wydatków sztywnych, może stanowić przesłankę pociągnięcia przedstawicieli władzy ustawodawczej lub wykonawczej do odpowiedzialności konstytucyjnej. Tekst

¹ Opinia sporządzona 27 listopada 2013 r. na zlecenie posła niezrzeszonego; BAS-WAUiP-2589/13.

uzupełnia opinię prawną sporządzoną 10 października 2014 r. dotyczącą tzw. sztywnych (prawnie zdeterminowanych) wydatków budżetu państwa².

Pojęcie deliktu konstytucyjnego

Podstawowym przepisem odnoszącym się do odpowiedzialności konstytucyjnej jest art. 198 ust. 1 Konstytucji. Stanowi on, że za naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą: Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, osoby, którym Prezes Rady Ministrów powierzył kierowanie ministerstwem, oraz Naczelny Dowódca Sił Zbrojnych. Rozwiązanie to zostało dodatkowo uzupełnione w art. 198 ust. 2, zgodnie z którym odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu ponoszą również posłowie i senatorowie w zakresie określonym w art. 107 Konstytucji. Na mocy przywołanego art. 107 poseł albo senator może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, który orzeka o pozbawieniu mandatu. Przesłanką wszczęcia postępowania może być wyłącznie naruszenie przez parlamentarzystę określonych ustawą zakazów prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz nabywania tego majątku.

Pomijając przedstawiony wyżej szczególny, wąski zakres odpowiedzialności konstytucyjnej posłów i senatorów, trzeba zauważyć, że podstawą do pociągnięcia do tego rodzaju odpowiedzialności jest popełnienie – przez osobę wymienioną w art. 198 ust. 1 Konstytucji – tzw. deliktu konstytucyjnego, czyli: *naruszenie Konstytucji lub ustawy, w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania*. W celu uznania, że dana osoba może być pociągnięta do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, konieczne jest wykazanie kumulatywnego wystąpienia następujących przesłanek:

- uznanie, że dana osoba podlega odpowiedzialności przed TS,
- uznanie, że czyn, mający uzasadnić wszczęcie postępowania, polegał na naruszeniu normy postępowania, wynikającej z przepisów Konstytucji lub ustawy – należy więc wskazać przepis Konstytucji bądź ustawy kreujący normę prawną, która miałaby zostać naruszona,
- uznanie, że popełnienie powyższego czynu nastąpiło w związku z zajmowanym stanowiskiem lub w zakresie swojego urzędowania, co oznacza, że czyn:

² Z. Szpringer, *Opinia dotycząca tzw. sztywnych (prawnie zdeterminowanych) wydatków budżetu państwa*, z 10 października 2013 r., BAS-WASGiPU-2230/13, niepubl.

- („w związku z zajmowanym stanowiskiem”) polegał na takim zachowaniu się określonego podmiotu, które nie miało związku z jego obowiązkami urzędowymi, lecz polegało na wykorzystaniu, przez czynności prawne lub działania faktyczne, zajmowanego stanowiska i posiadanej dzięki temu pozycji w strukturze organów władzy publicznej, w sposób prowadzący do naruszenia Konstytucji lub ustaw, albo
- („w zakresie swojego urzędowania”) doprowadził do naruszenia Konstytucji lub ustawy przez niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie przyznanych danej osobie tymi aktami kompetencji³.

Pojęcie „przyjęcia ustawy”

Zawarte w przedstawionym na wstępie zagadnieniu pojęcie „przyjęcia ustawy” wydaje się zaczerpnięte z języka ogólnego, a nie prawnego. Jeżeli uznać, że kryje się pod nim „uchwalenie ustawy”, to do rozważenia pozostaje wyłącznie kwestia ewentualnej odpowiedzialności Sejmu z tytułu uchwalenia ustawy budżetowej, która przewiduje inny wymiar tzw. wydatków sztywnych, niż wynikający z przepisów odrębnych ustaw. Zgodnie z art. 120 Konstytucji organem, który uchwała ustawy, w tym ustawę budżetową, jest właśnie Sejm, inne organy zaś, Rada Ministrów, Senat oraz Prezydent Rzeczypospolitej, jedynie współuczestniczą w różnym stopniu w postępowaniu ustawodawczym. Przyjmuję jednak, że ocenie powinno podlegać nie tyle formalne uchwalenie ustawy budżetowej, ile zachowanie się w toku prac nad jej przyjęciem wszelkich biorących udział w tych pracach „przedstawicieli władzy ustawodawczej lub wykonawczej”.

Uchwalenie ustawy budżetowej niespójnej z innymi ustawami jako delikt konstytucyjny

Problem konstytucyjności ustawy budżetowej niespójnej z innymi ustawami

W pierwszej kolejności należy rozważyć skutki uchwalenia ustawy budżetowej, w której wysokość środków przeznaczonych na tzw. wydatki sztywne byłaby nieskorelowana z kwotą tych wydatków, jaka wynika z przepisów innych ustaw. W moim przekonaniu tego typu sytuacja ma charakter złożony, a jej wystąpienie wymagałoby każdorazowo osobnej analizy. Nie wydaje się jednak ulegać wątpliwości, że w opisywanych przypadkach można byłoby

³ K. Działocha, T. Zalasiniński, *Uwagi do art. 198 ust. 1 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 2–7.

zwykle mówić o niespójności między ustawą budżetową a ustawami kreującymi tzw. wydatki sztywne. Stan ten mógłby teoretycznie zostać uznany przez Trybunał Konstytucyjny za nieprawidłowy z uwagi na wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności prawa, w myśl której, mówiąc ogólnie, między innymi niedopuszczalne jest stanowienie przepisów sprzecznych ze sobą, a tym samym niedających się łącznie stosować. Brak korelacji odpowiedniej pozycji wydatków budżetowych w ustawie budżetowej z ustawowymi przepisami determinującymi określony poziom tych wydatków jest dobrym przykładem wspomnianej niedopuszczalnej konstytucyjnie sprzeczności.

Nie uważam jednak, by niezgodność z art. 2 Konstytucji mogłaby zostać stwierdzona każdorazowo, gdy wystąpiłaby wspomniana niespójność między ustawą budżetową a innymi ustawami. Można bowiem teoretycznie wyobrazić sobie sytuację, gdy „uzupełnienie” kwot przeznaczonych na tzw. wydatki sztywne zostanie dokonane na przykład przez odpowiednie wydatkowanie kwot przeznaczonych na rezerwę ogólną, którą na mocy art. 155 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: u.f.p.) dysponuje Rada Ministrów. Stąd należy powtórzyć wcześniejszą uwagę, że stan potencjalnego braku korelacji ustawy budżetowej z innymi ustawami trzeba każdorazowo badać oddzielnie. Nie ma bowiem prostego przełożenia prawnych wymogów odnoszących się do tzw. wydatków sztywnych na treść ustawy budżetowej.

Na marginesie należy sformułować kilka dodatkowych i, jak się wydaje oczywistych uwag. Po pierwsze, trzeba zauważyć, że w odniesieniu do ustawy budżetowej, tak jak do każdej innej, stosuje się domniemanie konstytucyjności. Oznacza to, że do czasu ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny, że ustawa bądź jej niektóre przepisy naruszają Konstytucję, uznaje się, że pozostaje ona w zgodzie z ustawą zasadniczą. Wysunięcie zastrzeżeń w tym zakresie, czy przez doktrynę prawa, czy jakikolwiek organ państwowy, osobę publiczną bądź prywatną, nie ma znaczenia prawnego. Ustawa wchodzi w życie oraz w pełni obowiązuje.

Po drugie, należy podkreślić, że w polskim porządku prawnym budżet państwa uchwalany jest w formie ustawy. Mamy tu do więc czynienia z tym samym źródłem prawa, co akty prawne, które ustanawiają poszczególne kategorie tzw. sztywnych wydatków budżetowych. W konsekwencji nie może być mowy o hierarchicznej niezgodności postanowień ustawy budżetowej z przepisami ustaw odrębnych, gdyż w obu przypadkach ich ranga jest taka sama w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Po trzecie, wspomnianą wcześniej niespójność między ustawą budżetową a innymi ustawami można z formalnego punktu widzenia (pomijam problematykę polityczną) łatwo zlikwidować. Konieczne byłoby albo znowelizowanie ustawy budżetowej – tak, aby planowane wydatki skorelować z przepisami nakazującymi ich odpowiednie ukształtowanie, albo zmiana odpowiednich

regulacji wprowadzających tzw. wydatki sztywne – w celu dostosowania ich do poziomu ustalonego w ustawie budżetowej.

W uzupełnieniu trzeba dodać, że w praktyce obok parlamentarnych prac nad projektem ustawy budżetowej zwykle toczą się równolegle prace nad tzw. ustawą okołobudżetową, która może zmieniać przepisy „usztyniające” możliwość modyfikacji określonych wydatków budżetowych⁴. Prace te muszą toczyć się osobno z uwagi na odmienność trybu postępowania w sprawie ustawy budżetowej od tzw. zwykłego trybu ustawodawczego. W obu wypadkach organem, który decyduje o uchwaleniu bądź odrzuceniu tych projektów, jest Sejm. W systemie prawa nie występują przepisy, które formalnie wiązałyby prace nad tzw. ustawą okołobudżetową z pracami nad budżetem. W konsekwencji uchwalenie obu tych aktów, w sytuacji gdy ich treść okaże się niespójna, nie powoduje jakichkolwiek formalnych skutków w zakresie ich obowiązywania. Jak wskazano wcześniej, może jednak wystąpić obiektywna konieczność ich wzajemnego skorelowania w postaci odpowiedniej nowelizacji.

Odpowiedzialność konstytucyjna z tytułu udziału w postępowaniu ustawodawczym w sprawie ustawy budżetowej – aspekt podmiotowy

Ewentualne pociągnięcie danych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej z powodu uchwalenia ustawy budżetowej nieskorelowanej z przepisami kreującymi tzw. wydatki sztywne staje się bardziej wątpliwe, gdy odnieść się do podmiotowego aspektu tego problemu. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że postępowanie ustawodawcze jest wieloetapowe oraz że uczestniczy w nim, w różnym zakresie, wiele organów państwowych. W moim przekonaniu nie sposób jest przypisać odpowiedzialności za uchwalenie ustawy budżetowej w analizowanej sytuacji któremukolwiek z tych podmiotów. Ponadto konstytucyjnie przewidziane kompetencje poszczególnych uczestników tego postępowania mogą być wykonywane swobodnie, bez groźby ewentualnej odpowiedzialności prawnej. Konstytucja nie ustanawia bowiem reżimu odpowiedzialności z tytułu udziału w pracach legislacyjnych nad ustawą, która następnie okaże się, w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w części albo w całości niekonstytucyjna. Wydaje się, że z tego faktu można wysnuć założenie, iż wolą ustrojodawcy było wyłącznie ustanowienie odpowiedzialności politycznej (np. przed wyborcami) z tytułu uchwalania wadliwego ustawodawstwa. Należy tu natomiast podkreślić, że odpowiedzialność prawna, w szczególności konstytucyjna, mogłaby potencjalnie wchodzić w grę, gdyby w toku prac nad ustawą naruszone były konstytucyjnie przewidziane wymogi proceduralne. Mam tu na myśli sytuację, gdy któryś z podmiotów uczestniczących w pracach nad ustawą

⁴ Zob. np. ustawę z 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1456).

naruszy swoje kompetencje odnoszące się do tych prac, np. Prezydent „spóźni się” z podpisem danej ustawy, naruszając terminy przewidziane w Konstytucji.

Szczególnie istotne jest to, że odpowiedzialność konstytucyjna jest zróżnicowana podmiotowo, tj. piastuni różnych funkcji państwowych podlegają jej w różnym zakresie. Niektórzy uczestnicy postępowania ustawodawczego w ogóle nie mogą zostać poddani odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Taka sytuacja odnosi się bez wątpienia do posłów i senatorów. Należy przypomnieć, że zakres odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu parlamentarzystów został bowiem ograniczony do spraw dotyczących naruszenia ustawowych zakazów prowadzenia działalności gospodarczej oraz nabywania majątku (tzw. materialna niepołączalność mandatu parlamentarnego). Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę, że odpowiedzialność konstytucyjna ma charakter zindywidualizowany. Oznacza to, że nie podlegają jej *in corpore* organy kolegialne, takie jak Sejm czy Senat, a jedynie ewentualnie ich poszczególni członkowie. Z tego tytułu działania tych organów, na przykład uchwalenie ustawy, niejako z definicji nie mogą stanowić podstawy stawiania zarzutów konstytucyjnych tym organom.

Nieco bardziej złożony wydaje się potencjalny zakres odpowiedzialności członków Rady Ministrów. Przede wszystkim trzeba jednak ponownie podkreślić, że odpowiedzialność konstytucyjna przed Trybunałem Stanu jest zindywidualizowana, w konsekwencji czego z mocy art. 198 ust. 1 Konstytucji (oraz art. 156 ust. 1 Konstytucji) podlegają jej poszczególni członkowie Rady Ministrów, a nie Rada Ministrów jako organ państwowy. Stąd konieczne jest każdorazowe wykazanie, że dany czyn zakwalifikowany jako naruszający Konstytucję bądź ustawę może być przypisany określonym członkom Rady Ministrów.

Nawiązując do podanej wcześniej definicji deliktu konstytucyjnego, należałoby wskazać przepis rangi konstytucyjnej albo ustawowej, który nakładałby na Radę Ministrów określone obowiązki w toku postępowania ustawodawczego w sprawie ustawy budżetowej, związane z problematyką szeroko rozumianych tzw. wydatków sztywnych. Nie ulega wątpliwości, że przepisy te mogłyby odnosić się wyłącznie do fazy prelegislacyjnej, tj. przygotowania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów, przy czym trzeba w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z art. 221 Konstytucji inicjatywa ustawodawcza w sprawie ustawy budżetowej przysługuje wyłącznie temu organowi. Wraz ze skorzystaniem przez Radę Ministrów z inicjatywy ustawodawczej w sprawie projektu ustawy budżetowej „kończy się jej odpowiedzialność” za dalsze jego losy. Ostateczne ukształtowanie treści ustawy budżetowej należy, co oczywiste, do Sejmu.

Tytułem ilustracji trzeba wskazać, że przepisem, który nakłada pewne ograniczenie związane z tworzeniem projektu ustawy budżetowej, jest art. 112c u.f.p., lecz trzeba pamiętać, że odnosi się on faktycznie do wszelkich projektów ustaw. Przepis ten jest związany z postępowaniem Rady Ministrów w sytuacji obowiązywania tzw. procedury nadmiernego deficytu przewidzianej w art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Jeżeli ta procedu-

ra zostanie wszczęta w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej, to do dnia jej zakończenia Rada Ministrów nie może przyjmować projektów ustaw: 1) określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem finansowym może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów; 2) powodujących zwiększenie wydatków, o których mowa w art. 112a ust. 2 u.f.p., wynikających z obowiązujących przepisów⁵. Ewentualne naruszenie tego przepisu, tj. przyjęcie przez Radę Ministrów projektu ustawy, który doprowadziłby do zmniejszenia dochodów, o których mowa w art. 112c pkt 1 u.f.p., mogłoby teoretycznie zostać uznane za delikt konstytucyjny. Należałoby jednak wskazane naruszenie „spersonalizować”, tj. na przykład wykluczyć jego powiązanie z tymi członkami Rady Ministrów, którzy nie brali udziału w podejmowaniu uchwały w sprawie przyjęcia wspomnianego projektu ustawy.

Podobnego rozumowania nie można teoretycznie przeprowadzić w odniesieniu do sytuacji przyjmowania przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej w kontekście tzw. wydatków sztywnych obowiązujących na podstawie różnych ustaw. Przepisy ustawy o finansach publicznych, które odnoszą się do trybu opracowywania i uchwalania budżetu państwa (dział III rozdział 4 ustawy), nie nakładają bowiem na Radę Ministrów obowiązku uwzględniania szczególnych uwarunkowań dotyczących tych wydatków podczas prac nad opracowaniem projektu ustawy budżetowej⁶. Artykuł 109 ust. 2 pkt 3 u.f.p. wskazuje wprawdzie, że ustawa budżetowa składa się z: *postanowień, których obowiązkiem zamieszczenia i w ustawie budżetowej wynika z niniejszej ustawy lub z odrębnych ustaw*, lecz przepis ten nie odsyła do regulacji kształtujących „materialnie” treść ustawy budżetowej (a więc np. przepisów kształtujących poszczególne tzw. wydatki sztywne), lecz do przepisów, w których *expressis verbis* nakazuje się umieszczenie określonych treści w ustawie budżetowej⁷. Obowiązku uwzględniania przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej przepisów ustaw odnoszących się do wydatków sztywnych nie sposób również wyinterpretować z regulacji konstytucyjnych, które dotyczą prac nad ustawą budżetową. Teoretycznie tego typu wymóg mógłby zostać oparty na art. 219 ust. 2 Konstytucji, który nakazuje między innymi, aby ustawa określała „wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej”. Przyjmuje się jed-

⁵ Pomijam odniesienie się do faktu, że na mocy art. 112e ustawy o finansach publicznych w 2013 r. nie stosuje się m.in. art. 112a, do którego odsyła przytoczony art. 112c tej ustawy.

⁶ Dzięki temu możliwe jest, równoległe z pracami nad tym projektem, podejmowanie inicjatyw modyfikujących przepisy dotyczące tych wydatków i wzajemne skorelowanie ustawy budżetowej z innymi ustawami.

⁷ Chodzi tu np. o art. 30 ust. 3 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006 r. nr 97, poz. 674, ze zm.), w którym nakazuje się, aby w ustawie budżetowej określona została kwota bazowa służąca do obliczania średniej wynagrodzeń nauczycieli.

nak, że przepis ten odnosi się wyłącznie do ustawowego opisu treści ustawy budżetowej, który w obecnym stanie prawnym został uregulowany w dziale III rozdziale 2 ustawy o finansach publicznych⁸.

W uzupełnieniu trzeba zauważyć, że Rada Ministrów jest natomiast ograniczona w odniesieniu do projektowania budżetu różnych instytucji państwowych. Zgodnie z art. 139 ust. 2 u.f.p. Minister Finansów włącza do projektu ustawy budżetowej dochody i wydatki wielu tych instytucji, np. Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli czy Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wydaje się również, że wykluczone jest pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta RP z tytułu określonych zachowań w toku prac nad ustawą budżetową, która byłaby niespójna z ustawami kreującymi tzw. wydatki sztywne. Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie nakazuje bowiem Prezydentowi podjęcia określonych działań w sytuacji przedłożenia mu do podpisu ustawy budżetowej obciążonej tą wadą. Konstytucja w art. 126 ust. 2 nakłada na Prezydenta obowiązek czuwania nad jej przestrzeganiem, lecz jest to zadanie, o którego sposobie realizacji rozstrzyga sama głowa państwa „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” (art. 126 ust. 3 Konstytucji). Dlatego nie można na przykład wysuwać wobec Prezydenta zarzutu w sytuacji, gdy podpisze ustawę budżetową obciążoną niespójnością z przepisami innych ustaw, zamiast kierować ją do Trybunału Konstytucyjnego⁹. Przekonanie Prezydenta o konstytucyjności ustawy, czego wyrazem może być jej podpisanie i zarządzenie ogłoszenia, nawet w sytuacji, gdy ustawa zostanie następnie negatywnie oceniona przez Trybunał, nie stanowi podstawy do ewentualnego pociągnięcia głowy państwa do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. W takiej sytuacji nie dochodzi bowiem do naruszenia jakichkolwiek kompetencji przyznanych Prezydentowi w odniesieniu do jego udziału w postępowaniu ustawodawczym.

Podsumowanie

Uchwalenie ustawy budżetowej, w której przewidziane zostałyby wydatki w innej wysokości, niż wynikałoby to z odrębnych ustaw, mogłoby sprawić, że ustawa budżetowa naruszałaby zasadę określoności prawa wypływającą z art. 2 Konstytucji. Każdorazowy przypadek braku korelacji odpowiedniej pozycji

⁸ Zob. np. syntetyczne omówienie art. 219 ust. 2 Konstytucji dokonane przez W. Sokołewicza; *idem*, *Uwagi do art. 219 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s 40–43.

⁹ W tym miejscu trzeba przypomnieć, że Prezydentowi nie przysługuje w odniesieniu do ustawy budżetowej tzw. prawo weta, zob. art. 224 ust. 1 Konstytucji.

wydatków budżetowych w ustawie budżetowej z zawartymi w innych ustawach przepisami determinującymi określony poziom tych wydatków należałoby jednak analizować osobno. Nie ma bowiem prostego przełożenia prawnych wymogów odnoszących się do tzw. wydatków sztywnych na treść ustawy budżetowej. Trzeba ponadto zauważyć, że niespójność między ustawą budżetową a innymi ustawami można z formalnego punktu widzenia (pomijam problematykę polityczną) łatwo zlikwidować. Konieczne byłoby albo znowelizowanie ustawy budżetowej, tak aby planowane wydatki skorelować z przepisami nakazującymi ich odpowiednie ukształtowanie, albo zmiana odpowiednich regulacji wprowadzających tzw. wydatki sztywne – w celu dostosowania ich do poziomu ustalonego w ustawie budżetowej.

W obecnym stanie prawnym ewentualne pociągnięcie określonych osób do odpowiedzialności konstytucyjnej z powodu uchwalenia ustawy budżetowej nieskorelowanej z przepisami kreującymi tzw. wydatki sztywne wydaje się co najmniej wątpliwe. Postępowanie ustawodawcze jest bowiem wieloetapowe oraz uczestniczy w nim, w różnym zakresie, wiele organów państwowych. W moim przekonaniu nie sposób jest przypisać odpowiedzialności za uchwalenie ustawy budżetowej w analizowanej sytuacji któremukolwiek z tych podmiotów. Ponadto konstytucyjnie przewidziane kompetencje poszczególnych uczestników tego postępowania mogą być wykonywane swobodnie, bez groźby ewentualnej odpowiedzialności prawnej. Konstytucja nie ustanawia bowiem reżimu odpowiedzialności z tytułu udziału w pracach legislacyjnych nad ustawą, która następnie okaże się, w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w części albo w całości niekonstytucyjna. Wydaje się, że z tego faktu można wysnuć założenie, iż wolą ustrojodawcy było wyłącznie ustanowienie odpowiedzialności politycznej (np. przed wyborcami) z tytułu uchwalania wadliwego ustawodawstwa. Należy tu natomiast podkreślić, że odpowiedzialność prawna, w szczególności konstytucyjna, mogłaby potencjalnie wchodzić w grę, gdyby w toku prac nad ustawą naruszone były konstytucyjnie przewidziane wymogi proceduralne. Mam tu na myśli sytuacje, gdy któryś z podmiotów uczestniczących w pracach nad ustawą naruszy swoje kompetencje odnoszące się do tych prac, na przykład Prezydent „spóźni się” z podpisem danej ustawy, naruszając terminy przewidziane w Konstytucji.

Dodatkowo trzeba zauważyć, że odpowiedzialność konstytucyjna jest zróżnicowana podmiotowo, tj. piastuni różnych funkcji państwowych podlegają jej w różnym zakresie. Niektórzy uczestnicy postępowania ustawodawczego w ogóle nie mogą zostać poddani odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu. Taka sytuacja odnosi się bez wątpienia do posłów i senatorów. Należy przypomnieć, że zakres odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu parlamentarzystów został bowiem ograniczony do spraw dotyczących naruszenia ustawowych zakazów prowadzenia działalności gospodarczej oraz nabywania majątku (tzw. materialna niepołączalność mandatu parlamentarnego, art. 107 ust. 2 Konstytucji).