



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 maja 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Krzysztof Staryk

Protokolant Martyna Łuczak

w sprawie z powództwa G.P.

przeciwko Prokuraturze Rejonowej w [...]

o wynagrodzenie za pracę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w dniu 20 maja 2025 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego we Włocławku

z dnia 29 września 2023 r., sygn. akt IV Pa 10/23,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

G. P. domagał się zasądzenia od Prokuratury Rejonowej w [...] 14.279,88 zł wraz z ustawowymi odsetkami od kwot i dat wskazanych w pozwie, tytułem zaniżonego wynagrodzenia za pracę w 2022 r. Powód wskazał, że podstawą prawną

roszczenia jest art. 123 § 1 i art. 124 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 390).

Sąd Rejonowy we Włocławku, wyrokiem z dnia 13 marca 2023 r. zasądził od pozwanego na rzecz powoda dochodzoną kwotę wraz z ustawowymi odsetkami w rozbiciu miesięcznym. Sąd Okręgowy we Włocławku, wyrokiem z dnia 29 września 2023 r., oddalił apelację pozwanego.

Sąd Rejonowy ustalił, że powód jest prokuratorem, wynagradzanym według III stawki z mnożnikiem 2,28. Przysługuje mu 15%, a od dnia 25 stycznia 2022 r. 16% dodatek stażowy, liczony od wynagrodzenia zasadniczego. W roku 2022 r. wypłacano mu wynagrodzenie stanowiące równowartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r., ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wynosiło ono 5.024,48 zł. Wartość powyższa została powiększona o 26 zł stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz.U. z 2021 r., poz. 2445 – ustawa o budżecie na 2022). Obliczona na tej podstawie wysokość wynagrodzenia zasadniczego powoda wynosiła 11.515,09 zł, zaś dodatku za długoletnią pracę 1.727,26 zł. Poczynając jednak od dnia 25 stycznia 2022 r. powód osiągnął staż pracy wynoszący 16 lat. Z tego też względu od dnia 1 lutego 2022 r. przyznano mu dodatek za długoletnią pracę w kwocie 1.842,41 zł.

Sąd pierwszej instancji uznał, że stan faktyczny sprawy nie jest sporny. Wątpliwości budzi natomiast regulacja prawna. W ocenie tego Sądu art. 124 § 1 zdanie 2 Prawa o prokuraturze zrównuje w istocie wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych z wynagrodzeniem zasadniczym sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych. Celem obowiązującego systemu wynagradzania prokuratorów było uniezależnienie wysokości świadczeń od wahań koniunktury gospodarczej, w tym przejściowych trudności finansowych kraju. Błędnie natomiast ów model bywa odczytywany jako prawo podmiotowe do podwyżki, czy ekspektatywę takiego uprawnienia.

Sąd Rejonowy wskazał, że w niezgodzie z tak ustalonymi zasadami ustawodawca pozostaje od początku 2021 r. Pierwszy wyłom uczyniony został w art. 14 ust. 1 ustawy z 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021. Wtedy to określono, że podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w 2021 roku stanowić będzie przeciętne miesięczne wynagrodzenie w II kwartale 2019 r. Sąd Rejonowy podniósł, że w kolejnych latach ustawodawca ten zabieg powielał. W art. 10 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2022 jako podstawa kształtowania wynagrodzeń prokuratorskich w roku 2022 przyjęte zostało przeciętne wynagrodzenie, co prawda z II kwartału, ale roku 2020, powiększone o kwotę 26 zł. Jej celem było zwiększenie wartości świadczenia o 4,6% adekwatnie do podwyżek świadczeń dla pracowników sfery budżetowej.

Jakkolwiek pozostawało to poza kwestią sporu, to jednak Sąd Rejonowy wskazał na konsekwencję działań ustawodawcy, który w ustawie z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, w art. 10 ust. 1 przewidział, że w roku 2023 podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora, o której mowa w art. 123 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze stanowi kwota w wysokości 5.444,42 zł. Stało się tak w sytuacji, kiedy wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w II kwartale 2022 r. wynosiła 6.156,25 zł.

W wypowiedzi Sądu Rejonowego zaznaczono, że wprowadzając odstępstwa od systematycznego, corocznego kształtowania wynagrodzeń prokuratorów w oparciu o przeciętne wynagrodzenie z II kwartału roku poprzedzającego, ustawodawca nie dokonał zmiany art. 123 ustawy Prawo o prokuraturze, ani też nie zawiesił formalnie jego mocy obowiązującej. W rezultacie, co do zasady rację ma strona pozwana, że w sytuacji wątpliwości dotyczącej mocy obowiązującej przepisów o sprzecznej treści, zawartych w aktach prawnych wydanych w różnym czasie i w wypadku, gdy przepisy późniejsze nie uchylają wcześniejszych, należy przyznać prymat przepisowi późniejszemu, zgodnie z zasadą *lex posteriori derogat legi priori*.

Sąd Rejonowy wskazał również, że technika legislacyjna polegająca na uchynieniu mocy obowiązującej przepisu ustawy Prawo o prokuraturze przez późniejszy przepis tej samej rangi i przy braku wyraźnej klauzuli derogacyjnej, co do zasady można uznawać jako dopuszczalną i zgodną z normami rangi konstytucyjnej.

Warunkiem zastosowania powołanej techniki jest jedynie to, aby normy prawne nie były stanowione jednocześnie i aby norma późniejsza nie była hierarchicznie niższa od normy wcześniejszej. Sąd pierwszej instancji podkreślił również, że ustawy o kołobudżetowe są w systemie źródeł prawa aktami posiadającymi tożsamą moc, jak zwykle ustawy. Odmienne ich usytuowanie lub przypisanie im innego znaczenia, wymagałoby wyraźnej podstawy konstytucyjnej.

W ocenie Sądu Rejonowego istota sprawy sprowadza się do zweryfikowania prawidłowości postępowania ustawodawcy, który kreuje nowy model kształtowania wynagrodzeń prokuratorów. Zdaniem tego Sądu należało poddać ocenie uzasadnienie rozwiązań normatywnych, jakie legły u podstaw odstąpienia w 2021 r. od - wyznaczonych pragmatyką służbową - zasad ustalania wynagrodzeń prokuratorów wskazując, że w założeniach do budżetu państwa na rok 2021 przewidziano zamrożenie funduszu wynagrodzeń w jednostkach państwowej sfery budżetowej oraz pozostałych jednostkach sektora finansów publicznych. Jak uzasadniano, w związku z ówczesną sytuacją gospodarczą kraju, spowodowaną epidemią COVID-19, nastąpiła konieczność zamrożenia wynagrodzeń osób (w tym sędziów i prokuratorów), dla których podstawę obliczenia wynagrodzenia stanowi przeciętni wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Projektodawca w sposób wyraźny wskazał, że przepisy niniejszej ustawy spowodują „zamrożenie” systemowej waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów tylko w roku 2021. Powyższa propozycja miała mieścić się w ramach całości zmian związanych z „zamrożeniem” wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych w celu zapewnienia równowagi budżetowej stanowiącej wartość konstytucyjną, od której zależy zdolność państwa do działania i wypełniania jego zadań. Wskazując zatem na wątpliwość związaną z dokonaną - mimo jasnej deklaracji - kontynuacją zaproponowanego rozwiązania metodologicznego, Sąd Rejonowy odwołał się do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2022. Jak dowodzono, budżet przygotowany został z uwzględnieniem aktualnej sytuacji makroekonomicznej. Gospodarka ciągle odczuwa skutki wywołane wybuchem pandemii COVID-19 w 2020 r. Jednakże, wraz z łagodzeniem ograniczeń, powraca już na ścieżkę wzrostu. Najnowsze szacunki GUS dotyczące Produktu Krajowego Brutto za II kwartał 2021 r. wskazują na wzrost w

ujęciu realnym o 10.9% rok do roku, wobec spadku o 8,3% w analogicznym okresie 2020 r. Według prognoz służących do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2022, PKB w 2021r. zwiększy się o 4,9% (po spadku o 2,7% rok wcześniej), a w przyszłym roku tempo jego wzrostu wyniesie 4,6%. Z uwagi na trwający proces uzgodnień Krajowego Programu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), w prognozie nie uwzględniono jego wpływu. Jego realizacja stanowi główny, pozytywny czynnik ryzyka. Przewidziany ustawą deficyt wynosił ok. 30 miliardów zł. Sąd Rejonowy wskazał, że same założenia budżetowe i ich uzasadnienie, zwłaszcza dotyczące wartości deficytu, nie zbliżają się do zagrożeń wskazanych w konstytucji RP (art. 216 ust. 5). Sąd ten uznał zatem, że trudno zasadnie dowodzić, że mamy do czynienia z konieczną sytuacją ukonkretnienia warunków absolutnej wyjątkowości odejścia do zasad w roku 2022. Argumentacja związana z kryzysem musiałaby być dobrze zdefiniowana i uzasadniona co nie miało miejsca. Mogłoby się wydawać, że nieznane i nie oswojone zagrożenia związane z sytuacją pandemiczną, rzutującą przecież istotnie na warunki społeczno-gospodarcze, stanowią wystarczające uzasadnienie dla podjętych działań oszczędnościowych, na przykład dotyczących płac w sferze budżetowej. Jednocześnie Sąd pierwszej instancji wskazał, że wiele poczynąń władzy ustawodawczej i wykonawczej w tej materii kłóci się z przyjętym wobec prokuratorów uzasadnieniem rozwiązania płacowego na rok 2022. Wskazał bowiem, że tym roku kontynuowano płatność tak zwanych 13 emerytur, w oparciu o rozwiązanie przyjęte ustawą z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów. Co więcej, kontynuowano rozwiązanie dotyczące tak zwanej 14 emerytury. Jak wynika z oficjalnych danych rządowych, koszt 13 i 14 emerytury w 2022 r. wyniósł 25 mld złotych, niezależnie od kosztów wynikających z ustawowej waloryzacji rent i emerytur. Wskazywanie na ograniczenia budżetowe nie przeszkodziło wreszcie przyjęciu blisko trzy miesiące przed ustawą ołobudżetową rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1834), która zmieniła ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1282). Ustawa nowelizująca i nowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie

wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. poz. 1960) weszły w życie 1 listopada 2021 r. Ze wskazaną datą zaczęły obowiązywać istotne zmiany dotyczące wynagrodzeń osób wchodzących w skład organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz diet radnych, które w sposób istotny zwiększyły wartość ich uposażeń.

Mając na uwadze wskazane racje, Sąd pierwszej instancji podkreślił, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Usytuowanie tej klauzuli w normach konstytucyjnych nakazuje przyznać jej wysoki prymat i miejsce. Dostrzegając jej ogólnikowość i konieczność wykładni przez organy stosujące Konstytucję, Sąd pierwszej instancji zanegował jej dowolność. Zakłada ona swoiste minimum i wyrażające ją formuły prawne. Istotne jest, że z zasady państwa prawnego wyprowadzono zasady pochodne. Jedną z nich jest zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący. Nie oznacza to oczywiście, że określone unormowanie, regulujące uprawnienia placowe, czy inne prawa lub obowiązki obywateli nie mogą zostać nigdy zmienione. Istotny warunek brzegowy zakłada, aby kreowane zmiany nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego. Co więcej ingerencja ustawodawcy może jednak nastąpić tylko wówczas, gdy przemawiają za tym szczególnie istotne wartości konstytucyjne. Do takich zalicza się konieczność ochrony równowagi budżetowej. Sąd Rejonowy podkreślił, że zasada ta musi uwzględnić cały proces stanowienia prawa. Z prezentowaną zasadą konstytucyjną związana jest zasada pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego). Gwarantuje ona ochronę praw słusznie nabytych, interesów w toku oraz ekspektatywę maksymalnie ukształtowanych. Obywatel ma prawo oczekiwać od Państwa, że może poruszać się i kształtować swoje uprawnienia i zobowiązania w oparciu o stabilne normy prawne, podlegające zmianom jedynie w przypadkach wyjątkowych i uzasadnionych. Zestawiając przedstawioną zasadą z działaniami ustawodawcy, Sąd Rejonowy odmówił zastosowania art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r., jako podstawy kształtowania wynagrodzenia prokuratorów w roku 2022 wskazując, że wymienione w uzasadnieniu intencje ustawodawcy nijak

mają się do rzeczywistości. Posługuje się on nimi nierzetelnie, niekonsekwentnie i wybiórczo. Z jednej bowiem strony, prawodawca odchodzi od ukształtowanych zasad ustalania płac tej grupy, by z drugiej, podnosić uposażenia innym grupom lub przyznawać dodatkowe świadczenia osobom nie pracującym (czego sąd bynajmniej nie neguje i nie zabrania). Dowolność i uznaniowość poczyniń zauważalna jest z pewnością w kontekście zapowiedzi czynionych w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2021, o wyjątkowości, przyjętego odstępstwa, której jednak próżno poszukiwać w kolejnych latach. Owa wskazywana incydentalność stała się w istocie motywacją i rutynowym postępowaniem, przy braku kryteriów co do warunków ewentualnych zmian przepisów.

Sąd Rejonowy wskazał na możliwość kreowania wniosku, że u podstaw analizowanych rozwiązań legły wypowiedziane w przestrzeni publicznej zapatrywania o nadmiernym rozwarstwieniu płac w sferze budżetowej, przez kontynuację wynagradzania prokuratorów, według zasad określonych w art. 123 § 1 ustawy o prokuraturze. Władza wykonawcza założyła bowiem w budżecie na rok 2022 wzrost funduszu płac w państwowej sferze budżetowej o 4,4%, zamrażając również wskaźnik wysokości wynagrodzeń (100,00%). Z tego też względu, kształtując wynagrodzenia prokuratorów na rok 2022, przeciętne wynagrodzenie z II kwartału podniesione zostało o 26,00 złotych, aby osiągnąć wskazywana wartość procentową. Sąd pierwszej instancji zauważył również, że tożsamy zabieg wprowadzono w 2023 r., tyle, że zastosowano jeszcze inną konstrukcję prawną. Przeciętne wynagrodzenie brutto w drugim kwartale 2022 r., ogłoszone w komunikacie Prezesa GUS z dnia 9 sierpnia 2022 r. wynosiło 6.156,25 zł. Z kolei przeciętne wynagrodzenie w II kwartale 2021 r. ogłoszone przez Prezesa GUS w dniu 10 sierpnia 2021 r. wyniosło 5.504,52 zł. Tymczasem w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących realizacji ustawy budżetowej na 2023 r. przyjęto jako podstawę kwotę 5.444,42 zł. nijak mającą się do wskazywanych wartości. Wszystko tłumaczy jednak, z jednej strony, zaplanowany na rok 2023 wzrost wynagrodzeń w jednostkach budżetowych o 7,8%, z drugiej zaś strony, zwiększenie o taką relację procentową kwoty 5.050,48 zł, stanowiącej podstawę ustalenia wynagrodzenia prokuratorów w 2022 r.

Sąd Rejonowy wskazał, że ustawodawca, pomimo rozwiązania przyjętego w art. 123 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze konsekwentnie zrównuje przyrost wynagrodzenia prokuratorów z pracownikami innych jednostek sfery budżetowej. Nie negując zasadności i potrzeby ogólnego wzrostu wynagrodzeń w tej sferze, Sąd Rejonowy wskazał, że błędne rozumienie pojęcia sprawiedliwości społecznej nie może stanowić uzasadnienia dla łamania normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Sąd nie pozbawia ustawodawcy prawa do kształtowania wynagrodzenia osób zatrudnionych w szeroko rozumianej sferze publicznej, a więc również prokuratorów, tyle tylko, że kreacja ewentualnych zmian winna przede wszystkim nastąpić w drodze nowelizacji wskazanych przepisów art. 123 i 124 ustawy Prawo o prokuraturze. Nie stanowi zaś najlepszego pomysłu legislacyjnego coroczne kształtowanie tych zasad przez przepisy, co prawda rangi ustawowej, ale o epizodycznym i de facto wykonawczym charakterze.

Uznając więc za zasadny postulat ochrony prawa prokuratora do wynagrodzenia w corocznie ustalonej obiektywnej wysokości, pozostającej w ścisłej relacji do przeciętnego wynagrodzenia, Sąd Rejonowy uwzględnił żądanie pozwu.

Sąd Okręgowy nie znalazł podstaw do podzielenia apelacji. Stwierdził, że co prawda aspekt dotyczący wynagrodzenia prokuratorów nie został poruszony w przepisach rangi konstytucyjnej, jak to ma miejsce w przypadku wynagrodzeń sędziów (art. 178 ust. 2 Konstytucji), to jednak zasady kształtowania wynagrodzeń sędziów i prokuratorów są w istocie tożsame i powiązane, co jednoznacznie wynika z art. 123 § 1 i art. 124 § 1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze. Wskazano tam bowiem, że podstawą ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku jest przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Stosownie zaś do art. 124 wysokość wynagrodzenia prokuratorów zajmujących równorzędne stanowiska prokuratora różnicuje staż pracy lub pełnione funkcje. Wynagrodzenie zasadnicze prokuratorów prokuratur rejonowych i okręgowych jest równe wynagrodzeniu zasadniczemu sędziów w takich samych jednostkach organizacyjnych sądów powszechnych.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że zagadnienie dotyczące kwestii czasowej modyfikacji uregulowanego ustawowo wynagrodzenia sędziów było już przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. Co prawda powołane orzeczenie nie odnosiło się do kwestii wynagrodzenia prokuratora, niemniej jednak wskazane w nim zostały nieprzekraczalne zasady określające między innymi możliwość ingerencji w ustalone w drodze ustawy zasady wynagradzania. Zaznaczyć przy tym należy, że także powołana przez stronę pozwaną kwestia możliwej oceny przez Trybunał Konstytucyjny regulacji dotyczącej wynagrodzenia prokuratorskiego nie odnosi się bezpośrednio do ustawy stanowiącej podstawę naliczenia wynagrodzenia powoda w roku 2022.

W ocenie Sądu odwoławczego należało uwzględnić przy rozpoznaniu sprawy wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r. (K 1/12, OTK-A 2012 nr 11, poz. 134). Pozwoliło to na podzielenie stanowiska Sądu Rejonowego. Uwzględniając powołane powiązanie wynagrodzeń prokuratorskich z wynagrodzeniem sędziów, podkreślić należy, iż co prawda nie są one bezpośrednio uregulowane w ustawie zasadniczej, niemniej jednak powiązanie to oznaczać musi także w odniesieniu do prokuratorów pewien konieczny standard, który musi być respektowany przez ustawodawcę przy ustalaniu ustawowych zasad wynagradzania. Zatem do wynagrodzenia prokuratora odnieść należy wymóg, by sposób ustalania jego wysokości był oparty na obiektywnych, wymiernych przesłankach i działał z mocy samej ustawy - niejako „automatycznie”, bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku. Także w tym wypadku istotna jest również sama wysokość wynagrodzenia, które powinno zapewniać bezpieczeństwo finansowe prokuratorowi i jego rodzinie, rekompensować ograniczenia związane z tą funkcją oraz sprzyjać budowaniu prestiżu urzędu. Skoro zatem zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wynagrodzenie sędziowskie powinno być znacząco wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w kraju, to tę samą myśl trzeba odnieść do powiązanego z nim wynagrodzenia prokuratorów. Spełniający powyższe założenia, zobiektywizowany, mechanizm kształtowania wynagrodzeń sędziowskich i analogicznie prokuratorskich jest obecnie wyodrębniony z systemu wynagrodzeń pozostałych pracowników sfery budżetowej. Wysokość wynagrodzenia zależy w nim od następujących obiektywnych przesłanek: zajmowanego stanowiska,

stażu oraz pełnionych funkcji. System ten nie zawiera żadnych elementów uznaniowych, które mogłyby być uzależnione od oceny wyników czy jakości pracy i stanowić instrument wpływu. Wprowadzone zatem ustawowo powiązanie wynagrodzeń sędziów i prokuratorów z przeciętnym wynagrodzeniem (w miejsce wcześniejszego odniesienia do przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej) - chroni je przed związanym z inflacją spadkiem siły nabywczej, dzięki mechanizmowi swoistej samoczynnej podwyżki wynagrodzenia zasadniczego i dodatków funkcyjnych - gwarantując, że wynagrodzenia te będą zmieniały się na plus w przypadku dobrej kondycji gospodarki narodowej. Zarazem, w razie pogorszenia koniunktury gospodarczej i obniżenia przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ustawodawca przewidział, że wynagrodzenia sędziów i prokuratorów mają pozostawać na dotychczasowym poziomie.

Przywołany mechanizm dotyczący w pierwszej kolejności zasad ustalania wynagrodzeń sędziów jest reakcją na dezyderat sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 23 lipca 2008 r. i elementem zmian systemowych prowadzących do wykonania art. 178 ust. 2 Konstytucji, a jego celem jest odniesienie zasad kształtowania wynagrodzeń sędziów do obiektywnego wskaźnika i uniezależnienie tego procesu od ingerencji władz wykonawczej i ustawodawczej. Trybunał określił również tak zwane nieprzekraczalne „warunki brzegowe”, które winny przyświecać działaniom ustawodawcy na analizowanej płaszczyźnie.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, powinnością dwóch pierwszych władz (ustawodawczej i wykonawczej), wynikającą z art. 178 ust. 2 Konstytucji, jest stworzenie takiego mechanizmu wynagradzania sędziów, który uwolniłby ich od niepewności co do wysokości ich przyszłych dochodów i uniemożliwiłby jakiegokolwiek manipulacje w stosunku do nich. Mechanizm ten powinien być stabilny, a bez zaistnienia szczególnie ważnych, konstytucyjnie legitymowanych przyczyn nie wolno zakłócać jego funkcjonowania.

Sąd odwoławczy wskazał, że modyfikacja wysokości wynagrodzenia prokuratorów nie miała charakteru epizodycznego i powtarzała się przez trzy kolejne lata, przy jednoczesnym zastosowaniu odmiennych zasad w odniesieniu do innych wydatków budżetowych czy też wynagradzania przedstawicieli innych władz lub grup zawodowych. Dodać do tego należy, że prawodawca posłużył się w tym zakresie

algorytmem o charakterze uznaniowy. Sąd wskazał, że działanie ustawodawcy stanowiło zaprzeczenie wyeksponowanej przez Trybunał Konstytucyjny powinności utworzenia stabilnego mechanizmu, który uwolniłby sędziów (i analogicznie prokuratorów) od niepewności co do wysokości ich przyszłych dochodów i uniemożliwiłby jakiekolwiek manipulacje w stosunku do nich. Sąd wskazał, że o ile zamrożenie wynagrodzeń sędziów i prokuratorów (a także innych pracowników, których wynagrodzenia stanowiły określony, ustalony ustawą procent wynagrodzeń powyższych grup zawodowych, m.in. referendarzy sądowych) w 2021 r. zostało merytorycznie uzasadnione, o tyle w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2022 r. nie wskazano nawet powodów propozycji ustalenia w roku 2022 wysokości wynagrodzeń sędziów, prokuratorów i innych pracowników, których wynagrodzenia są relacjonowane do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale 2020 r. ogłoszonego w komunikacie Prezesa GUS, zwiększonego o kwotę 26 zł.

Dlatego, w ocenie Sądu Okręgowego nie doszło do naruszenia art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na rok 2022. Znaczy tyle, że istniały podstawy do odmówienia zastosowania tej regulacji. Analogicznie, Sąd Rejonowy zdaniem Sądu odwoławczego nie naruszył art. 123 § 1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze. Dlatego oddalono apelację.

Prokuratura Rejonowa we Włocławku wniosła skargę kasacyjną, zaskarżyła wyrok Sądu odwoławczego w całości, zarzucając mu naruszenie:

- art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2022, oraz art. 123 § 1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze, w związku z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP przez dokonanie ich błędnej wykładni oraz uznanie, że wyżej wymienione przepisy ustawy o budżecie na 2022 są niezgodne z art. 2 Konstytucji, a mianowicie wynikającymi z tego przepisu zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa, co z kolei dało - zdaniem Sądów obu instancji - kompetencję do odmowy zastosowania w niniejszej sprawie wspomnianych przepisów ustawy o budżecie na 2022 do określenia podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w 2022 r.;

- art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2022 przez ich niezastosowanie do określenia podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w roku 2022 w sytuacji, gdy brak było podstaw do odmówienia zastosowania wskazanych przepisów, czego skutkiem powinno być uznanie, że pracodawca wypłacił powodowi w 2022 r. wynagrodzenie za pracę w prawidłowej wysokości, co powinno skutkować oddaleniem powództwa;

- art. 123 § 1 Prawa o prokuraturze przez jego zastosowanie do określenia podstawy ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w roku 2022, a mianowicie uwzględnienia wysokości przeciętnego wynagrodzenia w drugim kwartale roku 2021 ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 5.504,52 zł, zamiast jak wynika z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2022 podstawy w wysokości 5.050,48 zł.

Kierując się zgłoszonymi podstawami, skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku oraz przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi odwoławczemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawy skargi kasacyjnej nie prowadzą do wzruszenia zaskarżonego wyroku.

Sporne w sprawie jest to, czy w roku 2022 prokurator prokuratury rejonowej powinien otrzymać wynagrodzenie zgodne ze stabilnym ustawowym standardem, przewidzianym w ustawie Prawo o prokuraturze, systemowo powiązanym z wynagrodzeniami sędziowskimi i zapewniającym niezależność prokuratury - czy też jego wynagrodzenie powinien wyznaczać akt prawny o charakterze epizodycznym i wykonawczym, który z niejasnych powodów został przez władzę ustawodawczą wykorzystany do obniżenia przysługującej prokuratorom gwarancji płacowej, według wzorca dyskrecjonalnego. Przedmiot rozpoznawanej sprawy można przedstawić również w inny sposób. Analiza działań władzy ustawodawczej pozwala wyjątkowo, w tym konkretnym przypadku, na postawienie pytania, które tylko z pozoru ma

właściwości beletrystyczne. Sprowadza się ono do wątpliwości, czy roztropne jest budowanie „domu na piaskach”? Sąd Najwyższy rzadko posługuje się tego rodzaju figurami argumentacyjnymi, wydaje się jednak, że w niniejszej sprawie jest to konieczne. Rozpoznawana sprawa dotyczy konkretnego roszczenia, wyrównania wynagrodzenia należnego prokuratorowi prokuratury rejonowej G.P.. Poza tym wymiarem jednostkowym, istnieje jeszcze inna płaszczyzna, o właściwościach systemowych. Niezależność prokuratury, po wielu latach traktowania tej instytucji jako własne „dominium”, służące celom tylko jednej formacji politycznej, musi być przywrócona. Jest to oczywiste dla każdego, kto nie postrzega Państwa Polskiego tylko jako „postaw czerwonego sukna”. Stabilna gwarancja wysokości wynagrodzenia prokuratorów, określona w oparciu o przejrzyste kryteria, niezależne od arbitralnych decyzji polityków, jest jednym z kluczowych czynników wspierających niezależność i bezstronność prokuratorów. Rozpoznawana sprawa nie ma zatem tylko wymiaru jednostkowego, w istocie chodzi w niej o to, czy pierwszeństwo należy dać rozwiązaniu, w którym to politycy „rządzą” prokuraturą i uznaniowo określają wynagrodzenia prokuratorów, co z pozycji ustrojowych fundamentów państwa jawi się jako „budowanie domu na piaskach”, czy też należy unieść się ponad standardowe reguły wykładni prawa i odwołać się do wartości, które realnie, a nie tylko słownie służą wszystkim obywatelom.

Sąd Najwyższy odnosząc się do podstaw skargi kasacyjnej zwraca uwagę, że już po wydaniu przez Sąd odwoławczy zaskarżonego wyroku, Trybunał Konstytucyjny w dniu 8 listopada 2023 r. wydał wyrok (K 1/23, OTK-A 2023 poz. 80), w którym stwierdzono, po pierwsze, że art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz.U. poz. 2666, ze zm.) są niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a po drugie, że art. 7 tej ustawy jest niezgodny z art. 195 ust. 2 Konstytucji. Trybunał orzekał w składzie bez udziału osób nieuprawnionych („dublerów”).

Z treści orzeczenia wynika, że odnosi się ono tylko do sytuacji sędziów. Bardziej szczegółowa analiza uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego pozwala na stwierdzenie, że nakreślony wzorzec postępowania można rozciągnąć również na sytuację prawną prokuratorów. We wskazanym orzeczeniu zwrócono bowiem uwagę na szereg racji. Po pierwsze przypomniano, że zgodnie z art. 178

ust. 2 Konstytucji zagwarantowano sędziom wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Wzorzec ten ustanawia szczególną ochronę wynagrodzeń sędziowskich na poziomie konstytucyjnym, a w konsekwencji ogranicza dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w system ich kształtowania (zob. wyrok TK z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189). Zapewnienie warunków pracy i wynagrodzenia odpowiadających godności urzędu i zakresowi obowiązków sędziów stanowi materialną gwarancję zasady niezawisłości (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Wzorzec ten był wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na swój wyrok z dnia 12 grudnia 2012 r., K 1/12 (OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134). Wówczas przedmiotem kontroli były art. 22 i art. 23 ustawy o budżecie na 2012 r. Przepisy te regulowały podstawy zasadniczego wynagrodzenia. W uzasadnieniu tego orzeczenia szczegółowo omówiono kwestię wynagrodzenia sędziów oraz jego znaczenia z perspektywy konstytucyjnej. Wyjaśniono, że „najważniejszym aspektem wynagrodzenia godnego urzędu sędziego jest, by sposób ustalania jego wysokości był oparty na obiektywnych, wymiernych przesłankach i działał z mocy samej ustawy - niejako «automatycznie», bez potrzeby podejmowania w tej sprawie ocennych decyzji, które mogłyby być instrumentem nacisku na sędziów. Istotna jest, oczywiście, także sama wysokość wynagrodzenia, które powinno zapewniać bezpieczeństwo finansowe sędziemu i jego rodzinie, rekompensować rygorystyczne ograniczenia w podejmowaniu innej działalności zarobkowej oraz sprzyjać budowaniu prestiżu urzędu sędziego”. W sprawie tej Trybunał sformułował nieprzekraczalne „warunki brzegowe” wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego i zakresowi jego obowiązków. Te nieprzekraczalne „warunki brzegowe” są w szczególności następujące:

1. Wynagrodzenia sędziów powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość - zarówno wobec całej tej grupy zawodowej - ze strony władzy wykonawczej, jak i w odniesieniu do poszczególnych sędziów, co do których niedopuszczalne jest uzależnianie jego wysokości od indywidualnej oceny ich pracy.

2. Wysokość wynagrodzenia sędziego, w tym rozpoczynającego karierę w zawodzie sędziowskim sędziego sądu rejonowego, powinna znacząco przewyższać wysokość przeciętnego wynagrodzenia w sferze budżetowej.

3. Wynagrodzenia sędziów powinny w dłuższym okresie czasu wykazywać tendencję wzrostową nie mniejszą niż przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej.

4. W trudnej sytuacji budżetu państwa wynagrodzenia sędziów powinny być bardziej - niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej - chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami.

5. Niedopuszczalne jest obniżenie w drodze normatywnej nominalnej wysokości wynagrodzenia sędziów, z wyjątkiem sytuacji, o której stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji (przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia).

Po trzecie, Trybunał Konstytucyjny założył, że „zasady wynagradzania sędziów sformułowane w ustawie o budżecie na 2023 r. muszą spełniać wszystkie warunki brzegowe, by stwierdzić o ich konstytucyjności”. Dokonując weryfikacji w tym zakresie, wskazano, że wątpliwości nasuwają się odnośnie do zgodności przedmiotu kontroli z warunkiem wymienionym w pkt 1, zgodnie z którym wynagrodzenia sędziowskie powinny być kształtowane w sposób wykluczający jakąkolwiek uznaniowość. Trybunał argumentował, że „Już sama analiza przepisów kształtujących sposób wynagradzania sędziów w latach 2021-2023 pozwala stwierdzić, że w każdym z ostatnich trzech lat budżetowych ustawodawca przyjął inną koncepcję co do konstrukcji tego mechanizmu. W ustawie o budżecie na 2021 r. wzięto za podstawę ustalenia wynagrodzenia przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedzającego rok poprzedni (czyli 2019 r. zamiast 2020 r.) W ustawie o budżecie na 2022 r. również zastosowano ten mechanizm, jednak zwiększono ponadto tę podstawę o 26 zł. Z kolei w 2023 r. odstąpiono od jakiegokolwiek powiązania podstawy wynagrodzeń sędziowskich z wysokością przeciętnego wynagrodzenia. Podstawę tę określono w pełni w sposób kwotowy. Minister Finansów w swojej opinii tłumaczył takie rozwiązanie chęcią dostosowania tempa wzrostu wynagrodzeń sędziowskich do tempa wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej. Tożsame rozwiązanie zaprezentowano w projekcie ustawy o budżecie na 2024 r. - tym razem kwota będąca podstawą ustalenia

wynagrodzenia zasadniczego sędziego została ustalona na 6.114,08 zł. Projekt zakłada więc wzrost podstawy o 12,3%, co z kolei przewyższa przewidywany wzrost wynagrodzeń w sferze budżetowej przewidziany w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. (6,6% z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe). Oczywiście jest, że rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy o budżecie na 2024 r. pozostaje poza kognicją Trybunału. Nie jest to bowiem akt prawny i nie stanowi przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie. Przytoczenie tego rozwiązania pozwala jednak na analizę zaskarżonych przepisów ustawy o budżecie na 2023 r. w szerszym kontekście i zbadanie, czy przyjęte w przedmiocie kontroli zasady wynagradzania sędziów mają charakter czysto uznaniowy ze strony ustawodawcy. Należy jeszcze raz podkreślić, że każda z modyfikacji zasad wynagradzania sędziów na mocy ustawy o budżecie miała w istocie rzeczy charakter tymczasowy, ponieważ co do zasady podstawa zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich ustalana jest na podstawie przepisów p.u.s.p, u.SN oraz u.s.TK. Tymczasem od przeszło trzech lat reguła ta była „tymczasowo” modyfikowana, za każdym razem w inny sposób. Taki stan rzeczy sprawia, że poddać można w wątpliwość sens istnienia norm regulujących podstawę zasadniczego wynagrodzenia sędziów w wyżej wspomnianych ustawach. Stosowanie jednorocznych rozwiązań tymczasowych w perspektywie wieloletniej, dodatkowo o zmiennym charakterze, sprawia, że nie został spełniony warunek brzegowy wymieniony w pkt 1. Wynagrodzenia sędziów w ostatnich latach kształtowane są przez ustawodawcę w sposób całkowicie uznaniowy - zarówno co do konstrukcji mechanizmu wynagradzania jak i tempa wzrostu płac. Taka praktyka nie zapewnia konstytucyjnej ochrony wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego oraz zakresowi jego obowiązków. Sędziowie nie mogą w żaden sposób przewidzieć, jak będzie kształtować się ich wynagrodzenie”.

Po czwarte, Trybunał Konstytucyjny zaobserwował jeszcze jedną zależność. Przypomniał, że celem art. 178 ust. 2 Konstytucji jest stworzenie takiego mechanizmu wynagradzania sędziów, który uwolniłby ich od niepewności co do wysokości ich przyszłych dochodów i uniemożliwiłby jakiegokolwiek manipulacje w stosunku do nich. Postulat ten należy powiązać z warunkiem sformułowanym w wyroku K 1/12 wskazanym w pkt 4 - w trudnej sytuacji budżetu państwa

wynagrodzenia sędziów powinny być „bardziej - niż wynagrodzenia wszystkich innych funkcjonariuszy i pracowników sfery budżetowej - chronione przed nadmiernie niekorzystnymi zmianami”. Tymczasem – argumentował Trybunał - analiza sytuacji gospodarczej Polski wskazuje na to, że budżet państwa w najbliższych latach może znaleźć się w sytuacji trudnej, chociaż nie krytycznej. Zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczone według metodyki unijnej) może wzrosnąć na koniec 2024 r. do poziomu 55% PKB (z poziomu 51,7% PKB na koniec 2022 r.). Jednocześnie, państwowy dług publiczny (liczony według metodyki krajowej) daleki jest od referencyjnej wartości 60% PKB wskazanej w art. 216 ust. 5 Konstytucji - zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, państwowy dług publiczny na koniec II kwartału 2023 r. wyniósł 38,2% PKB - tymczasem dopiero przekroczenie tej wartości w orzecznictwie TK utożsamiane jest z krytyczną kondycją finansów publicznych. W tym ujęciu, argumentował Trybunał Konstytucyjny, „w obliczu potencjalnie trudnej sytuacji budżetowej, zgodnie z warunkami brzegowymi zdefiniowanymi przez TK w wyroku o K 1/12, konieczne jest zapewnienie szczególnej ochrony wynagrodzeń sędziowskich. Sytuacja ta jednocześnie nie jest jednak tak poważna, aby w jakikolwiek sposób usprawiedliwiać rozwiązania nadzwyczajne. Zapewnienie mechanizmu wynagradzania sędziów w myśl art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji jest obecnie możliwe w pełnym poszanowaniu zasady równowagi budżetowej, która również ma normatywne podłoże w Konstytucji. Dlatego też zasady wynagradzania sędziów, zgodnie z orzecnictwem Trybunału, powinny spełniać wszystkie warunki brzegowe określone w wyroku o sygn. K 1/12. Zaskarżone przepisy ustawy o budżecie na 2023 r. po raz kolejny „tymczasowo” modyfikują ustawowe zasady ustalania podstawy zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich. Ponadto, w 2023 r. podstawa ta została ustalona w pełni w sposób kwotowy, co w żaden sposób nie nawiązuje do obowiązującego *lex generalis* mechanizmu wynagradzania. Podstawowa różnica pomiędzy przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie, a przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. K 1/12 polega właśnie na ich granicach temporalnych. O ile regulacja rozpatrywana w sprawie o sygn. K 1/12 miała charakter incydentalny, o tyle przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, ma charakter *de facto* systemowego usankcjonowania rozwiązania *de iure* incydentalnego. Z uwagi na szczególną formę ustawy o budżecie, która, tak jak

ustawa budżetowa, obowiązuje jedynie przez rok budżetowy, nie należy przedmiotu kontroli rozpatrywać bez kontekstu rozwiązań w tym zakresie przyjętych w latach poprzednich. Przepisy ustaw o budżecie na lata 2021-2023 (oraz rozwiązanie przyjęte w projekcie ustawy o budżecie na 2024 r.) w istocie stanowią specyficzne pod kątem zakresów temporalnych nowe zasady ustalania podstawy zasadniczych wynagrodzeń sędziowskich. Rozwiązania unormowane w przedmiocie kontroli, czyli art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r., nie tylko nie są spójne z rozwiązaniami *lex generalis* zawartymi w prawie o ustroju sądów powszechnych, ustawie o Sądzie Najwyższym oraz ustawie o statusie Sędziów TK, ale także nie są nawet spójne z analogicznymi przepisami ustawy o budżecie na 2021 r. i ustawy o budżecie na 2022 r. Oznacza to, że ustawodawca w tej materii kieruje się daleko posuniętą uznaniowością. Ta uznaniowość nie zapewnia sędziom konstytucyjnych gwarancji wysokości ich przyszłych dochodów oraz nie chroni ich przed potencjalnymi manipulacjami ze strony ustawodawcy. Wobec tego zasady wynagradzania sędziów uregulowane na mocy art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. nie spełniają warunków brzegowych określonych w orzecznictwie TK. Na tej podstawie należy uznać, że art. 8 i art. 9 ustawy o budżecie na 2023 r. są niezgodne z art. 178 ust. 2 Konstytucji, a art. 7 ustawy o budżecie na 2023 r. jest niezgodny z art. 195 ust. 2 Konstytucji”.

W uzupełnieniu trzeba jeszcze odwołać się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 25 lutego 2025 r., C-146/23, LEX nr 3831677, w którym na tle polskiej ustawy o budżecie na rok 2022 i rok 2023 wyznaczono standard unijny. Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie stoi na przeszkodzie temu, by:

- po pierwsze, władze ustawodawcza i wykonawcza danego państwa członkowskiego ustalały wynagrodzenie sędziów, pod warunkiem że ustalenie to nie wchodzi w zakres wykonywania uprawnień arbitralnych, lecz opiera się na zasadach, które: - są przewidziane ustawą, - są obiektywne, przewidywalne, stabilne i przejrzyste, - zapewniają sędziom poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań, z uwzględnieniem kontekstu gospodarczego, społecznego i finansowego danego państwa członkowskiego oraz przeciętnego

wynagrodzenia w tym państwie, oraz - mogą podlegać skutecznej kontroli sądowej zgodnie z przepisami proceduralnymi przewidzianymi w prawie rzeczonoego państwa członkowskiego;

- po drugie, władze ustawodawcza i wykonawcza danego państwa członkowskiego wprowadziły odstępstwo od uregulowań krajowych, które określają w sposób obiektywny zasady ustalania wynagrodzenia sędziów, poprzez zdecydowanie o mniejszym niż przewidziane w tych uregulowaniach zwiększeniu tego wynagrodzenia, a nawet o zamrożeniu lub obniżeniu kwoty wspomnianego wynagrodzenia, pod warunkiem że taki środek stanowiący odstępstwo nie wchodzi w zakres wykonywania uprawnień arbitralnych, lecz: - jest przewidziany ustawą, - ustala zasady wynagradzania, które są obiektywne, przewidywalne i przejrzyste, - jest uzasadniony celem interesu ogólnego zamierzonym w ramach środków, które, z zastrzeżeniem wyjątkowych, należycie uzasadnionych okoliczności, nie są adresowane konkretnie do sędziów, lecz w sposób bardziej ogólny dotyczą wynagrodzenia innych kategorii urzędników lub pracowników sfery publicznej, - jest niezbędny i ściśle proporcjonalny do realizacji tego celu, co oznacza, że pozostaje wyjątkowy i czasowy oraz nie narusza odpowiedniego charakteru wynagrodzenia sędziów w odniesieniu do wykonywanych przez nich zadań, oraz - może podlegać skutecznej kontroli sądowej zgodnie z przepisami proceduralnymi przewidzianymi w prawie danego państwa członkowskiego.

Znając rozstrzygnięcie Trybunał Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2023 r., wydane w sprawie K 1/23, a także wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 25 lutego 2025 r., właściwie nie ma wątpliwości, że działanie władzy ustawodawczej dotyczące wynagrodzeń sędziowskich w roku 2022 nie mieściło się w porządku prawnym, w tym konstytucyjnym. Pozostaje zatem rozważyć, czy wskazany przez Trybunał Konstytucyjny wzorzec można rozciągnąć na prokuratorów.

Pewne jest, że ochrona prawna statusu prokuratora nie dorównuje ochronie dedykowanej sędziom. Stwierdzenie to ma jednak znaczenie głównie w sferze deklaratywnej. Staje się to zrozumiałe, jeśli uwzględni się daleko idące podobieństwa sytuacji prawnej sędziów i prokuratorów. Aby się o tym przekonać, trzeba odwołać się do postanowień ustawy Prawo o prokuraturze. W art. 2 tej ustawy wskazano, że prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży

praworządności. Prokurator jest obowiązany do podejmowania działań określonych w ustawach, kierując się zasadą bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli (art. 6 ustawy). Przy wykonywaniu czynności ustawowych jest niezależny (art. 7 § 1 ustawy), a za popełnione delikty podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej. Prawodawca instytucjonalnie zabezpiecza niezależności prokuratorów. Stworzono Krajową Radę Prokuratorów, której skład w większości jest wybierany przez zebrania prokuratorów (art. 42 ustawy). Rada ta stoi na straży niezależności prokuratorów i ma uprawnienia opiniotwórcze (art. 43 § 1 ustawy). Ustawa Prawo o prokuraturze określiła też funkcjonowanie samorządu prokuratorskiego, który strukturalnie zbliżony jest do rozwiązań odnoszących się do sędziów. Do tej charakterystyki trzeba dodać, co znalazło wyraz w art. 75 ustawy, że ustawodawca stawia wysokie wymagania wobec osób będących prokuratorami. Przykładowo należy wspomnieć o niekaralności za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, nieskazitelności charakteru, ukończeniu wyższych studiów prawnych, złożeniu egzaminu prokuratorskiego lub sędziowskiego i odbyciu wymaganego stażu na stanowisku asesora prokuratorskiego lub sądowego. Powołanie na stanowisko prokuratora jest procesem sformalizowanym i konkursowym, w trakcie którego dokonuje się oceny kwalifikacji kandydata. Postępowanie to wykazuje wiele podobieństw do sędziowskiego postępowania nominacyjnego. Na prokuratora nałożono obowiązek postępowania zgodnie ze ślubowaniem oraz powinność w służbie i poza służbą strzeżenia powagi sprawowanego urzędu i unikania wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności prokuratora lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności (art. 96 ustawy). Prokurator podobnie jak sędzia w okresie zajmowania stanowiska nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej. Obowiązany jest stale podnosić kwalifikacje zawodowe, w tym uczestniczyć w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego. Wiąże go ograniczenie w podejmowaniu dodatkowych zajęć i zatrudnienia (tak jak sędziów) i ma obowiązek składania oświadczeń majątkowych.

Mając na uwadze, że status prawny prokuratora został określony w bliźniaczy względem sędziów sposób, staje się zrozumiałe, że analogicznie określono jego wynagrodzenie. Zgodnie z art. 123 § 1 Prawa o prokuraturze podstawę ustalenia wynagrodzenia zasadniczego prokuratora w danym roku stanowi przeciętne

wynagrodzenie w drugim kwartale roku poprzedniego, ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1251, 1429 i 1672). Charakterystyczne jest, że regulacja ta jest identyczna z art. 91 § 1c i 1d Prawa o ustroju sądów powszechnych, w których określono sposób liczenia wynagrodzenia sędziów. Wprowadzono ją do polskiego ustawodawstwa na mocy ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 459). Nowela ta, która wprowadzona została w wyniku akcji protestacyjnych środowisk prokuratorskich i sędziowskich, miała na celu powiązanie zarobków prokuratorskich i sędziowskich z zarobkami rynkowymi, a tym samym pośrednio z zarobkami prawników działających na wolnym rynku. Oznaczała realny wzrost zarobków prokuratorskich i sędziowskich w stosunku do stanu wcześniejszego, kiedy to ich wysokość była ustalana według odrębnych zasad w ustawie budżetowej, według reguł dyktowanych przez polityków, zważywszy na bieżące potrzeby i możliwości budżetowe.

Sumą dokonanej prezentacji jest konkluzja, że sytuacja prawna sędziów i prokuratorów różni się tylko nieznacznie. Dostrzegalna jest dążność do jej ujednolicenia. W tym świetle, wyszczególnienie w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP prawa sędziego do wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu nie wprowadza „nowej jakości”. Podkreśla tylko, że w demokratycznym państwie prawa wymiar sprawiedliwości jest nieodzowny. Z treści tego przepisu nie można jednak wyprowadzić tezy, że pozostałe grupy prawników (prokuratorzy, referendarze sądowi), zatrudnione przez Państwo Polskie, realizujące jego funkcje związane z wymiarem sprawiedliwości, nie mają prawa do wynagrodzenia odpowiadającego godności sprawowanego przez nich urzędu. Znaczy to tyle, że wyróżnienie zawarte w art. 178 ust. 2 Konstytucji jest konsekwencją przyjęcia modelu państwa określonego w art. 2 i 10 ust. 1 Konstytucji RP, czyli państwa demokratycznego, prawnego i opartego na trójpodziale władzy. Z pozycji tego modelu ustrojowego wskazane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2023 r. postulaty

można jednoznacznie odnieść również do sytuacji prawnej prokuratorów. Nie występują żadne racje uzasadniające myślenie przeciwne.

Prześledzenie podobieństwa zachodzącego między sposobem określenia sytuacji prawnej sędziów i prokuratorów pozwala na postawienie zasadniczego pytania. Skoro ograniczenie płacowe przewidziane w ustawie o budżecie na 2022 rok w stosunku do sędziów narusza porządek konstytucyjny, a także standard unijny, to czy identyczne rozwiązanie adresowane do prokuratorów może być zgodne z Konstytucją RP? W ujęciu logiczno-formalnym niezbornosc tego rodzaju jest dopuszczalna. Rzecz w tym, że prawo to coś więcej niż tylko formalna poprawność rozumowania, prawo jest kategorią korespondującą z wartościami, a te niekiedy są wymagającymi recenzentami. Dochodzi do tego jeszcze inny czynnik, który w tym miejscu powinien zostać przedstawiony.

Aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 622.) klarownie nie deklaruje funkcji przypisanych Sądowi Najwyższemu. Z określenia „Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych przez rozpoznawanie środków odwoławczych oraz podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne” nie da się pewnie określić granic dopuszczalnej wykładni przepisów. Wydaje się, że linia demarkacyjna między stanowieniem i interpretowaniem prawa wyznaczana jest regułą określoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Skoro ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się „na podziale i równowadze” władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, to żadna z nich nie może posługiwać się narzędziami umożliwiającymi „wtargnięcie” jednej władzy w obszar, który w owym podziale przynależy innej władzy. Nie wchodząc w szczegóły - bo w tej krótkiej wypowiedzi nie ma na to miejsca - można dostrzec interesującą zależność. Między władzą ustawodawczą i sądowniczą konstytucyjną „równowagę” zapewnia relacja o charakterze następczym. Sejm i Senat mają prawo stanowić prawo. Prawo to nie może jednak abstrahować od uwarunkowań konstytucyjnych i traktatowych. Weryfikatorem w tym zakresie pozostaje władza sądownicza. W demokratycznym państwie prawa sądy posiadają uprawnienie do podjęcia działań unifikujących. Sąd jest „ustami ustaw”, powinien

dążyć do scalenia woli ustawodawcy zwykłego ze wzorcami konstytucyjnymi i „zewnątrznymi”, tak aby przekaz normatywny nie budził wątpliwości. W ten sposób władza sądownicza wtórnie recenzuje stanowione prawo. Nie może go negować, czy tym bardziej ignorować, a także oceniać jego aksjologii, ma jednak prawo do „kreowania norm scalonych”. Uprawnienie do tej integracji wynika z norm konstytucyjnych. Żadna z władz nie stoi ponad pozostałymi. W ujęciu metodologicznym, władza ustawodawcza ma swobodę w ustanawianiu praw, a władza sądowa w jego interpretowaniu. Wspólnym mianownikiem pozostaje zgodność tych zabiegów z Konstytucją, która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP). Dochodzi do tego zastrzeżenie z art. 9 Konstytucji RP (rozwinęte w art. 91 ust. 1), że Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Znając te fundamentalne zależności, można postawić tezę, że osiągnięcie „równowagi władz” ma wymiar dynamiczny. Stanowienie przez parlament prawa zgodnego z Konstytucją i umowami międzynarodowymi nie daje podstaw do stosowania przez sądy innej niż klasyczna metoda wykładni przepisów (odwołująca się do uznanych dyrektyw preferencji). Wykroczenie Sejmu i Senatu poza tę konwencję, czyli wyjście poza „swobodę” ustawodawczą określoną przez normy konstytucyjne i traktatowe, aktywizuje władzę sądowniczą, która dostrzegając dysonans prawa stanowionego z fundamentem na jakim zbudowano porządek normatywny Rzeczypospolitej Polskiej, ma możliwość posłużenia się wzorcami interpretacyjnymi prowadzącymi w istocie do wykreowania norm, które w ujęciu językowym nie znajdują pokrycia w przekazie normatywnym, mają jednak oparcie w rozumowaniu „scalonym”, uwzględniającym również normy konstytucyjne i międzynarodowe. Działanie to, z jednej strony, powinno być wyjątkiem, bo ostatecznie zaburza w odbiorze społecznym poczucie pewności i jednoznaczności prawa, z drugiej zaś, stanowi istotny „bezpiecznik” uniemożliwiający stanowienie prawa przez ustawodawcę „zwykłego”, które ogranicza konstytucyjne prawa obywateli. W rezultacie, omawiana funkcja „kreacyjna”, towarzysząca orzecznictwu sądów, spektakularna szczególnie w wybranych wypowiedziach Sądu Najwyższego, nie może być jednoznacznie oceniana negatywnie albo pozytywnie. Ma swoje walory, ale również niesie zagrożenia. Wydaje się - zważywszy na ten niejednoznaczny

bilans - że uprawnione jest zgłoszenie co najmniej jednego postulatu. Orzekanie „kreacyjne” jest usprawiedliwione w przypadkach, gdy ustawodawca „zwykły”, po pierwsze, w sposób oczywisty odbiega od wzorców konstytucyjnych i traktatowych, a po drugie, jeśli legislacja ta dotyczy wartości szczególnie chronionych.

Mając w pamięci przedstawione reguły, można przejść do oceny podstaw skargi kasacyjnej. Stanowisko pozwanego sprowadza się do postulatu zastosowania art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2022 i pominięcia reguł z art. 123 § 1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze, tym samym pracodawca sprzeciwia się dokonaniu wykładni prokonstytucyjnej, która doprowadzi do dania pierwszeństwa rozwiązaniu standardowemu, kosztem rozwiązania epizodycznego. Oceniając to zapatrywanie trzeba stwierdzić, że z formalnego punktu widzenia jest ono poprawne. Opiera się na regule kolizyjnej odwołującej się do aspektu chronologicznego i merytorycznego. Pozwany postrzega art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2022 jako regulację „specialis” względem rozwiązania „generalis” z art. 123 § 1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze. Dochodzi do tego wzorzec *lex posterior derogat legi priori*. Analiza stanowiska Prokuratury Rejonowej opiera się zatem na uznawanej regule, głoszącej, że w razie istnienia dwóch norm prawnych określających odmiennie daną kwestię (w tym wypadku chodzi o wysokość wynagrodzenia prokuratora), wobec braku tak zwanej derogacji wyraźnej, należy posłużyć się jedną z uznanych reguł kolizyjnych.

Nie zmieniając wątku rozważań, trzeba podkreślić, że najsilniejsza, hierarchiczna reguła kolizyjna nie wchodzi w grę. Jest to jasne, bo obie regulacje mają rangę ustawową. Nie znaczy to jednak, że już na tej kanwie nie można zgłosić istotnego zastrzeżenia. U podstaw prawa leży ład, który przejawia się również w sferze kompetencyjnej. Ustawa o budżecie służy określonym celom – jest aktem epizodycznym i porządkującym, ze swojej natury technicznym. Z założenia nie jest przeznaczona do kreowania i „przemeblowywania” istniejącego porządku prawnego. Prawodawca w ustawie o budżecie na 2022 rok zignorował ten postulat i doprowadził do sytuacji, w której akt prawny, wprawdzie rangi ustawowej, jednak o technicznym znaczeniu „przełamuje” stabilny, gwarancyjny i systemowy wzorzec postępowania (odnoszący się do wynagrodzeń sędziów i prokuratorów). Wprawdzie dysonans ten ostatecznie nie ma znaczenia z pozycji hierarchicznej reguły kolizyjnej

(bo obie regulacje mają rangę ustawową), to jednak jego wystąpienie nie pozostaje bez znaczenia przy ocenie zastosowania pozostałych reguł kolizyjnych.

Prawdą jest, że prawo późniejsze wyprzedza prawo wcześniejsze. Trudno też kontestować zasadę, że prawo „specjalne” ma pierwszeństwo przed prawem „generalnym”. Z zasadami tymi trudno dyskutować. Ocena ta zaczyna się jednak gmatwać w sytuacji, gdy parlament ustanawiając prawo ignoruje uwarunkowania konstytucyjne i systemowe. Pojawia się wówczas pytanie, czy w takich okolicznościach działalność ustawodawcza nie powinna być wtórnie zweryfikowana przez władzę sądowniczą. W tym wypadku „kreacyjne” podejście sądów nie zastępuje władzy ustawodawczej, ale mieści się w granicach art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, który deklaruje podział i równowagę władzy ustawodawczej i sądowniczej. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że merytoryczna i chronologiczna reguła kolizyjna wyznaczająca pierwszeństwo stosowania konkurencyjnych norm prawnych nie jest jedynym narzędziem służącym do rozstrzygania tego rodzaju dylematów.

Mając na uwadze przedstawione racje, w ocenie Sądu Najwyższego nie doszło do uchybienia przepisom wskazanym w skardze kasacyjnej. Sąd odwoławczy miał prawo uznać, że art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2022 nie współgrają z modelem ustrojowym z art. 2 Konstytucji RP, a tym samym nie „wyprzedzają” regulacji z art. 123 § 1 Prawa o prokuraturze. Staje się to zrozumiałe, jeśli uwzględni się wzorzec kontroli konstytucyjnej wskazany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2023 r. wobec analogicznej ustawy o budżecie na rok 2023. Sąd Najwyższy ma przy tym świadomość, że orzeczenie to uznało przepisy ustawy o budżecie za niezgodne z art. 178 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Konstytucji RP, czyli z przepisami określającymi prawo do wynagrodzenia sędziów. Trzeba jednak w tym miejscu wskazać na co najmniej dwie kwestie.

Po pierwsze, analogicznie jak w przypadku sędziów, prokuratorom ustawodawca zapewnił ten sam standard określania wysokości wynagrodzenia, tak aby odpowiadał on godności ich urzędu oraz zakresowi obowiązków. Wzorzec ten, identycznie jak w przypadku sędziów, nie jest przywilejem, ale ma zapewnić niezależność i bezstronność prokuratury i jej prokuratorów. Skoro zgodnie z art. 96

ust. 1 i 2 Prawa o prokuraturze obowiązkiem prokuratora jest postępować zgodnie ze ślubowaniem i powinien on w służbie i poza służbą strzec powagi sprawowanego urzędu i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności prokuratora lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności, to zrozumiałe jest, że Państwo Polskie ma obowiązek zapewnić prokuratorowi takie wynagrodzenie, aby odpowiadało ono godności urzędu prokuratora i zakresowi jego obowiązków. Określony w ustawie Prawo o prokuraturze (art. 123-124), analogiczny do wynagrodzeń sędziów algorytm ustalania wynagrodzenia prokuratora spełnia te kryteria. Znaczy to tyle, że określona w 10 ust. 1 i 2 ustawy o budżecie na 2022 modyfikacja nie koresponduje z tym wzorcem. W rezultacie, kłóci się ona z modelem demokratycznego państwa prawa z art. 2 Konstytucji RP. Inaczej rzecz ujmując, jeśli w Konstytucji nie byłoby art. 178 ust. 2, to identyczna konkluzję o niezgodności modyfikacji dokonanych w ustawach o budżecie za lata 2022 i 2023, tak wobec sędziów, jak również wobec prokuratorów można wyprowadzić z art. 2 Konstytucji RP.

Po drugie, nie sposób pominąć, że Trybunał Konstytucyjny w omawianym orzeczeniu odwołał się do wypracowanego wcześniej wzorca, który zakreśla nieprzekraczalne „warunki brzegowe”. Odnosząc się do nich zakwestionował ich stosowanie w kolejnych ustawach o budżecie (za lata 2021-2023). Podkreślił, że wynagrodzenia sędziów (a zatem analogicznie prokuratorów) w ostatnich latach kształtowane były przez ustawodawcę w sposób całkowicie uznaniowy - zarówno co do konstrukcji mechanizmu wynagradzania jak i tempa wzrostu płac. Taka praktyka nie zapewnia konstytucyjnej ochrony wynagrodzenia odpowiadającego godności urzędu sędziego oraz zakresowi jego obowiązków (analogicznie godności urzędu prokuratora). Sędziowie (prokuratorzy) w takich warunkach nie mogą w żaden sposób przewidzieć, jak będzie kształtować się ich wynagrodzenie, co w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalne. Identyczne wnioski płyną z analizy wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 25 lutego 2025 r., C-146/23, LEX nr 3831677.

Wskazane racje samoistnie nie pozwalają na zastosowanie chronologicznej i merytorycznej reguły kolizyjnej. Wybór normy epizodycznej i nieosadzonej w racjonalnych wartościach (co szczegółowo wykazały Sądy *meriti* i Trybunał

Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2023 r.) nie jest uzasadniony jeszcze z innego powodu.

W niniejszej sprawie nie chodzi o jednostkowe prawo do wynagrodzenia, rzecz dotyczy czegoś więcej, co znajduje odzwierciedlenia w ujęciu systemowym. Deklaracja zawarta w art. 2 Konstytucji RP nie może sprowadzać się do „ładnego”, jednak ostatecznie pusto brzmiącego zwrotu. Określenie „państwo” zostało obudowane trzema wyznacznikami. Po pierwsze, chodzi o państwo „demokratyczne”, po drugie, o państwo „prawa”, a po trzecie, o państwo „urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”. O ile ostatni aspekt nawiązuje do funkcji dystrybtywnej państwa, o tyle dwa pierwsze koncentrują uwagę na jego „zwartości systemowej”. W niniejszej sprawie w istocie chodzi o realizację tego postulatu. W miejsce standardu określonego w art. 123 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze, zabezpieczającego niezależność i bezstronność prokuratorów (niezawisłość i niezależność sędziów), ustawodawca bez żadnego racjonalnego powodu, posługując się narzędziem do tego niesłużącym (ustawą o budżecie), wstawił wzorzec o charakterze dyskrecyjnym, który w istocie ma właściwości działania instrumentalnego, wpisującego się jawnie w zaplanowane i realizowane dążenie władzy wykonawczej i ustawodawczej do podporządkowania sobie władzy sądowniczej, czy szerzej wymiaru sprawiedliwości. Można w obliczu tej konkluzji postawić pytanie, raczej retoryczne, czy tego rodzaju działanie ma coś wspólnego z „demokratycznym państwem prawa”? Odpowiedź na tak postawione pytanie przez Sąd Najwyższy dla osób posługujących się myśleniem prawniczym nie będzie odkrywcza. Oczywiście jest bowiem, że omawiane działanie ustawodawcy nie jest koherentne z modelem państwa wyznaczonym w art. 2 Konstytucji RP. Konkluzja ta usprawiedliwia działania „scalające”. Posłużenie się klasycznymi regułami kolizyjnymi, co postuluje w istocie skarżący, nie jest możliwe. W tym konkretnym przypadku należy posłużyć się innym narzędziem systemowym. Sprowadza się ono do dania pierwszeństwa normie korespondującej z wzorcem konstytucyjnym, a normą taką jest art. 123 ust. 1 i 2 ustawy Prawo o prokuraturze.

Czas na podsumowanie. Będzie ono nietypowe, bo nietypowe jest działanie ustawodawcy. Twórcy Konstytucji RP „mieli sen”, zamarzyli sobie życie w Polsce, która będzie demokratyczna, prawa i sprawiedliwa. Zadeklarowali to w art. 2 Konstytucji.

Naród zgodził się z tą wizją i nakazał każdemu komu Rzeczpospolita da władzę postępować z tą wytyczną. Warunkiem rzeczywistego dążenia do wzorca określonego w art. 2 Konstytucji RP jest funkcjonowanie niezależnego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, którego nieodzowną częścią są nie tylko sędziowie, ale również prokuratorzy, referendarze i urzędnicy. Zapewnienie im godnego, ale przede wszystkim stabilnego, klarownego i niezależnego od innych władz algorytmu ustalania wynagradzania jest gwarancją systemową, a nie indywidualnym przywilejem. Bez tego rodzaju gwarancji mówienie o „demokratycznym państwie prawa” jest tylko retoryką słowną. Wskazany zwrot ma chronić nie „państwo”, jako takie, ale obywateli tego państwa. Osłabianie niezależności i bezstronności wymiaru sprawiedliwości, w tym polegające na zdominowaniu go przez władzę wykonawczą i ustawodawczą, nie leży w interesie obywateli. Tam, gdzie obywatel za pomocą demokratycznych i prawnych procedur może ze swoim państwem toczyć dialog i dochodzić swoich praw, tam postulat z art. 2 Konstytucji RP jest „żywy”. Wprowadzanie niepewności płacowej, dyskrecyjne określanie wysokości wynagrodzeń sędziowskich i prokuratorskich, gdy nie ma ku temu żadnych ważkich powodów (a tak było w roku 2022), stanowi działanie, które daje społeczeństwu czytelny sygnał. Pozostaje on sprzeczny z zasadą określoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji. Trudno bowiem mówić o „równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”, jeśli jedna z nich używając instrumentalnie dostępnych narzędzi godzi w sytuację prawną przedstawicieli innej władzy. Deklarowana „równowaga” staje się w tym wypadku iluzoryczna, a tym samym sen o „demokratycznym państwie prawa” nie zmierza do urealnienia. Można stawiać „domy na piasku”, formalnie jest to dopuszczalne, można też za pomocą dostępnych narzędzi prawnych unicestwiać „bezpieczniki” i wyłączać gwarancje niezależności wymiaru sprawiedliwości, formalnie jest to zgodne z przepisami. Rzecz w tym, że prawo to nie tylko „martwa litera”, czy „bezduszna forma”, prawo to coś więcej, to narzędzie, które podobnie jak strzałka kompasu zawsze ukierunkowane jest na dążenie do ideałów. Demokratyczne państwo prawa, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej jest takim ideałem. Ideałem skupiającym Naród. W niniejszej sprawie nie chodzi o to, czy Pan prokurator G. P. otrzyma, czy też nie otrzyma 14.279,88 zł. Chodzi o to, czy niezależność prokuratury i niezależność

sądownictwa, jest jeszcze wartością dominującą, czy też, tak jak w przeszłości, w latach 2012, 2021, 2022 i 2023, politycy (reprezentujący różne strony sceny politycznej) realizując swoje bieżące, koniunkturalne interesy, będą również w przyszłości osłabiać i podporządkowywać sobie wymiar sprawiedliwości. Zdaniem Sądu Najwyższego bez stanowczego przeciwstawienia się opisanym w sprawie praktykom nie da się dążyć do osiągnięcia modelu państwa z art. 2 Konstytucji RP, tak jak nie da się zbudować stabilnego domu na grząskim podłożu. Dlatego nie podzielono podstaw skargi kasacyjnej.

Kierując się wskazanymi argumentami, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[a.ł.]