



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 19 grudnia 2025 r.

Pozycja 130

POSTANOWIENIE

z dnia 4 grudnia 2025 r.

Sygn. akt SK 11/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Michał Warciński
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 grudnia 2025 r., skargi konstytucyjnej W.S. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 103 § 4 w związku z art. 103 § 6 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177, ze zm.) w zakresie, w jakim obowiązek złożenia zawiadomienia o rozpoczęciu innej działalności ogranicza wolność słowa oraz twórczości artystycznej, a sprzeciw zgłoszony w odniesieniu do złożonego zawiadomienia pozbawia zawiadamiającego wolności słowa, wolności twórczości artystycznej oraz wolności nauczania, z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 73 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 103 § 6 ustawy Prawo o prokuraturze w zakresie, w jakim pozbawia zawiadamiającego możliwości odwołania od sprzeciwu zgłoszonego przez prokuratora, do którego skierowano zawiadomienie, mimo że przesłanki sprzeciwu, tj. uznanie, iż przedmiotowe zajęcie przeszkadza w pełnieniu obowiązków służbowych prokuratora, przynosi ujmę godności sprawowanego urzędu lub osłabia zaufanie do bezstronności prokuratora, są przesłankami nieostrymi, a sam sprzeciw opiera się na decyzji arbitralnej, z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 11 września 2019 r. W.S. (dalej: skarżący), reprezentowany przez adwokata ustanowionego z wyboru, wystąpił z zarzutem naruszenia gwarantowanych konstytucyjnych praw i wolności na tle następującego stanu faktycznego:

Jako prokurator w stanie spoczynku, na podstawie art. 103 § 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2024 r. poz. 390, ze zm.; dalej: u.p.p.), skarżący zawiadomił Prokuratora Krajowego, że „podejmie działalność literacką w zakresie literatury sensacyjnej, literatury faktu oraz popularyzacji prawa – ze szczególnym uwzględnieniem Konstytucji RP” oraz że „[d]ziałalność ta będzie polegała, między innymi na pisaniu powieści, opowiadań oraz materiałów prasowych, jak również na występowaniu podczas spotkań autorskich, podczas imprez tematycznych i edukacyjnych, jak również w mediach itp.”.

Dyrektor Biura Kadr Prokuratury Krajowej (dalej: Dyrektor Biura Kadr) poinformował skarżącego, że „pomimo przychylności na taki rodzaj działalności, jej przedmiot został (...) tak szeroko zaproponowany, że nie można w tym zakresie zająć ostatecznego stanowiska”. Dyrektor Biura Kadr wskazał jednocześnie, że „podjęcie przez Prokuraturę Krajową decyzji o sprzeciwie lub jego braku (...) będzie możliwe dopiero w momencie przedstawienia (...) szczegółowej informacji o każdej aktywności podjętej w ramach wskazanej (...) działalności, w tym o charakterze i rodzaju zajęcia oraz przewidywanym czasie jego trwania”. Dyrektor Biura Kadr zwrócił także uwagę, że „zawiadomienie to powinno mieć charakter uprzedni i winno być przedstawione w terminie, który umożliwi podjęcie decyzji przed terminem rozpoczęcia konkretnie wskazanej formy i rodzaju działalności”.

Reprezentujący skarżącego adwokat zwrócił się do Dyrektora Biura Kadr z ponagleniem w sprawie wydania decyzji w związku z zawiadomieniem o zamiarze podjęcia dodatkowej działalności przez skarżącego. W związku z tym Dyrektor Biura Kadr poinformował skarżącego o sprzeciwie zgłoszonym przez Zastępcę Prokuratora Generalnego – Prokuratora Krajowego wobec zamiaru podjęcia działalności „polegającej na publikacji w formie książkowej lub prasowej bliżej niesprecyzowanych prac literackich i artykułów oraz ewentualnej przyszłej aktywności związanej z promocją takich publikacji”. Skarżący zakwestionował powyższy sprzeciw odwołaniem wniesionym do Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego. W odpowiedzi na powyższe odwołanie, w piśmie z 19 sierpnia 2019 r. Dyrektor Biura Kadr poinformował skarżącego o pozostawieniu odwołania bez rozpoznania z uwagi na to, że „[d]ecyzja właściwego prokuratora przełożonego o sprzeciwie wobec zamiaru podjęcia przez prokuratora dodatkowego zatrudnienia, podjęcia innego zajęcia lub sposobu zarabkowania nie podlega kontroli w drodze odwołania”.

W tym stanie rzeczy skarżący wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, wskazując odpowiedź Dyrektora Biura Kadr z 19 sierpnia 2019 r. jako ostateczne rozstrzygnięcie sprawy w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Skarżący podniósł w *petitum* skargi naruszenie gwarantowanej na gruncie Konstytucji wolności wyrażania poglądów oraz rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji) oraz naruszenie wolności twórczości artystycznej (art. 73 Konstytucji) w związku z naruszeniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ponadto, kwestionowanemu art. 103 § 6 u.p.p. skarżący zarzucił naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

2. W piśmie z 23 lipca 2020 r. (nr PK VIII TK 18.2020) Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia

30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Prokurator podniósł, że uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie zawierało argumentów na niezgodność zaskarżonej regulacji ze wskazanymi wzorcami kontroli oraz że sprowadzone ono zostało do zakwestionowania sposobu stosowania prawa w indywidualnej sprawie skarżącego. Prokurator wskazał również, że niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna, której zarzuty dotyczą przyjętej przez organ wykładni przepisu oraz że w uzasadnieniu skargi nie przedstawiono argumentów za tym, iż wydane wobec skarżącego rozstrzygnięcie odzwierciedla jednolitą i konsekwentną praktykę stosowania prawa. Ponadto, w opinii Prokuratora, ograniczenia praw sędziów i prokuratorów podniesione na tle przedmiotowej sprawy pozostają proporcjonalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora, z uzasadnienia skargi wynika przede wszystkim, że jej przedmiotem nie jest akt normatywny, lecz sposób jego zastosowania w indywidualnej sprawie, skarżący zaś nie wykazał związku merytorycznego między treścią normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz naruszeniem praw i wolności konstytucyjnych spowodowanym wydaniem tego rozstrzygnięcia. Prokurator podniósł także, że wobec braku możliwości oceny treści zawiadomienia o planowanej działalności w brzmieniu przedstawionym przez skarżącego prokuratorowi przełożonemu, zarzuty naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw i wolności przybierają charakter potencjalny, a nie aktualny. Prokurator zauważył także, że z uwagi na pierwotne niedookreślenie zakresu zgłoszenia skarżący bezustannie dysponuje możliwością wystąpienia z zawiadomieniem o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia, a treść rozstrzygnięcia w jego sprawie nie jest ostatecznie przesądzona.

3. W piśmie z 29 kwietnia 2021 r. (nr BAS-WAK-305/20), Sejm przedstawił wyjaśnienia w sprawie wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie Sejmu, skarga oparta została na polemice z wykładnią zaskarżonego przepisu zastosowaną przez Prokuratora Krajowego w indywidualnej sprawie skarżącego. Sejm stanął na stanowisku, że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej nie przedstawiono argumentów świadczących o tym, iż zastosowana w sprawie wykładania odzwierciedla jednolitą praktykę stosowania prawa. Zdaniem Sejmu, skarżący nie wykazał także, że jego interes prawny ma charakter aktualny, a nie zaś potencjalny. Sejm zauważył przy tym, że skarżący nadal może bez przeszkód wystąpić do Prokuratura Krajowego z ponownym zawiadomieniem w swojej sprawie, precyzyjnie opisując planowane zajęcie dodatkowe lub zatrudnienie, natomiast sposób rozstrzygnięcia nie jest ostatecznie przesądzony. W rezultacie, zarzuty skarżącego mają – w opinii Sejmu – również charakter potencjalny, ponieważ nie odnoszą się do aktualnego naruszenia jego interesu prawnego. Ponadto, Sejm wyraził opinię, że brak sądowej drogi odwoławczej od sprzeciwu prokuratora przełożonego, do którego skierowano zawiadomienie o dodatkowej działalności, stanowi wyraz poszanowania autonomii i odrębności prokuratury. W oparciu o kontekst badanej sprawy Sejm wskazał, że jedynie Prokurator Krajowy może być najlepiej uprawniony do oceny zasadności wyrażenia sprzeciwu dla planu podjęcia dodatkowej działalności prokuratora pod kątem ewentualnej kolizji z jego obowiązkami, godnością sprawowanego urzędu lub zagrożeniem jego bezstronności.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestionowany w *petitum* skargi konstytucyjnej art. 103 § 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2024 r.

poz. 390, ze zm.; dalej: u.p.p.) stanowi, że o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia, a także o podjęciu innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, prokuratorzy zawiadamiają właściwego prokuratora przełożonego. Ponadto, wskazany związkowo z powyższym przepisem, a także samodzielnie art. 103 § 6 u.p.p. stanowi, że prokurator, do którego kierowane jest zawiadomienie wymienione w art. 103 § 4, w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania zgłasza sprzeciw wobec podjęcia lub kontynuowania przez prokuratora dodatkowego zatrudnienia, innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, jeżeli uzna, że przeszkadza ono w pełnieniu obowiązków służbowych prokuratora, przynosi ujmę godności sprawowanego urzędu lub osłabia zaufanie do bezstronności prokuratora.

Kwestionowane przepisy dotyczą zatem następujących kwestii. Po pierwsze, zaskarżone uregulowania zobowiązują prokuratorów do zawiadamiania prokuratora przełożonego o zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia, innego zajęcia lub sposobu zarobkowania, a więc o zamiarze podjęcia każdej dodatkowej działalności poza zakresem sprawowania urzędu; po drugie, uprawniają prokuratora przełożonego do ocenienia działalności będącej przedmiotem zawiadomienia pod kątem jej wpływu na wypełnianie obowiązków służbowych, licowania z godnością urzędu lub zaufania do bezstronności prokuratora; wreszcie po trzecie, mocą kwestionowanych przepisów prokurator przełożony dysponuje możliwością wyrażenia sprzeciwu wobec zamiaru podjęcia określonej w zawiadomieniu działalności dodatkowej, o ile w jego ocenie dochodzi do ziszczenia się którejkolwiek z wyżej wymienionych przesłanek implikujących zakaz jej podejmowania. Sformułowane w skardze zarzuty dotyczą zaś niezgodności kwestionowanych przepisów z gwarantowaną w Konstytucji wolnością wyrażania poglądów oraz rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji), wolnością twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolnością nauczania i korzystania z dóbr kultury (art. 73 Konstytucji) w związku z naruszeniem zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także niezgodności z konstytucyjnym prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawem do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

2. Na każdym etapie postępowania Trybunał Konstytucyjny ustala brak wystąpienia ujemnych przesłanek wydania wyroku, które skutkują obligatoryjnym umorzeniem postępowania, co oznacza, że skład orzekający wyznaczony do merytorycznego rozpoznania sprawy nie jest związany wynikiem wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej (zob. np. wyrok z 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75). Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach jednostki określonych w Konstytucji. Merytorycznemu rozpoznaniu może być zatem poddana skarga, w której zakwestionowane są uregulowania wykazujące dwójką kwalifikację. Po pierwsze, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, stanowiły one podstawę normatywną ostatecznego orzeczenia wydanego w indywidualnej sprawie. Po drugie, w myśl art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), uczynienie z nich podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie spowodowało niedozwoloną ingerencję w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki (zob. np. postanowienie z 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU A/2017, poz. 39). Ponadto, zgodnie z art. 77 u.o.t.p.TK, skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie skargi winno zatem nie tylko przedstawiać argumenty uprawniające do niezgodności między kwestionowanym przepisem a unormowaniem wynikającym ze wskazanego

w *petitum* wzorca kontroli, lecz także wykazywać wyczerpanie drogi prawnej w celu uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie skarżącego. Na etapie rozpoznania merytorycznego Trybunał umarza zaś postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w razie stwierdzenia niespełnienia któregośkolwiek z warunków formalnych skargi konstytucyjnej.

3. Mając na względzie powyższe, Trybunał ustalił, że w oparciu o kwestionowane w badanej skardze przepisy dotyczące nałożonego na prokuratorów obowiązku zawiadamiania o zamiarze podjęcia działalności dodatkowej, metodą powierzchownie i abstrakcyjnie nakreślonych zamiarów skarżący dążył w istocie do uzyskania blankietowej zgody prokuratora przełożonego na podjęcie niemal dowolnej aktywności w szeroko pojmowanych sferach działań, w nieograniczonym zakresie i czasie. W okolicznościach badanej sprawy nie sposób jednocześnie przyjąć, że odpowiedź udzielona skarżącemu o pozostawieniu bez rozpoznania odwołania od sprzeciwu prokuratora przełożonego stanowiła ostateczne rozstrzygnięcie sprawy w rozumieniu art. 77 u.o.t.p.TK w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a mianowicie ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie dopuszczalności podjęcia określonej działalności dodatkowej z punktu widzenia przesłanek wskazanych w art. 103 § 6 u.p.p. Z analizy stanu faktycznego wynika bowiem, że odpowiedź, której w toku postępowania domagał się skarżący, udzielona została po bezskutecznym wezwaniu go do usunięcia braku formalnego zawiadomienia złożonego w trybie art. 103 § 4 u.p.p., a polegającego na zbyt ogólnikowym opisie planowanej działalności dodatkowej. W tym kontekście, brak ustosunkowania się przez skarżącego do wskazań prokuratora przełożonego wzbudza zastrzeżenia co do skuteczności zainicjowania postępowania w przedmiocie dopuszczalności podjęcia działalności dodatkowej z uwagi na wady formalne zawiadomienia. Niemniej Trybunał ustalił, że prokurator przełożony odmówił skarżącemu wydania zgody na działalność dodatkową wobec braku możliwości odniesienia się do treści wniesionego zawiadomienia, z powodu nieusunięcia wskazanej skarżącemu wady formalnej w zakresie określenia planowanej działalności. Trybunał zauważył jednocześnie, że w wezwaniu skarżącego do precyzyjnego określenia planowanej aktywności literackiej i edukacyjnej, prokurator przełożony wstępnie poinformował o „przychylności na taki rodzaj działalności”, a więc o potencjalnym braku przeszkód prawnych dla jej podjęcia. Jednocześnie zaznaczył, że zajęcie ostatecznego stanowiska w przedmiotowej sprawie „będzie możliwe dopiero w momencie przedstawienia (...) szczegółowej informacji o każdej aktywności podjętej w ramach wskazanej (...) działalności, w tym o charakterze i rodzaju zajęcia oraz przewidywanym czasie jego trwania”. Trybunał ustalił, że na tym etapie postępowania w sprawie oceny dopuszczalności planowanej działalności dodatkowej inicjatywa znalazła się po stronie skarżącego. Wyrażony w dalszej kolejności sprzeciw wobec podjęcia działalności dodatkowej nie wynikał więc z jej oceny pod kątem przesłanek, o których mowa w kwestionowanym w skardze art. 103 § 6 u.p.p., lecz z braku reakcji ze strony skarżącego na wezwanie do sprecyzowania zawiadomienia, co skutkowało brakiem wydania ostatecznej decyzji oddziałującej na przysługujące skarżącemu i konstytucyjnie chronione prawa i wolności. Z tego względu nie sposób podzielić przekonania wynikającego z uzasadnienia badanej skargi, że w związku ze sprzeciwem prokuratora przełożonego skarżący poniósł negatywne konsekwencje procesowe, z uwagi na ujemną ocenę treści zawiadomienia o planowanej działalności dodatkowej z punktu widzenia przesłanek, o których mowa w art. 103 § 6 u.p.p. W tym kontekście stwierdzić należy, że uzasadnienie skargi nie uprawdopodobniło naruszenia sfery konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności przez zastosowanie kwestionowanych przepisów, w szczególności w zakresie naruszenia wskazanej w *petitum* wolności wyrażania poglądów oraz rozpowszechniania informacji lub wolności twórczości artystycznej. Z powyższych względów Trybunał stwierdził również, że skarżący nie wykazał dowodów na wyczerpanie drogi prawnej, ponieważ sprawa, na tle której sformułowana została skarga kon-

stytucyjna, pozostaje nierozstrzygnięta co do istoty, uzyskanie zaś rozstrzygnięcia jest dla skarżącego wciąż możliwe. W tym względzie Trybunał podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego, że z uwagi na pierwotne niedookreślenie zakresu zawiadomienia skarżący bezustannie dysponuje możliwością wniesienia zawiadomienia o zamiarze podjęcia dodatkowej działalności, a treść rozstrzygnięcia w jego sprawie nie jest ostatecznie przesądzona. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdził, że przedstawiona Trybunałowi do rozpoznania skarga konstytucyjna jest przedwczesna, ponieważ merytoryczna ocena konstytucyjności kwestionowanych w niej przepisów jest niedopuszczalna wobec braku ostatecznego rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy skarżącego przez właściwy organ władzy publicznej. Zgodnie z art. 77 u.o.t.p.TK w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji, dopiero ostateczne rozstrzygnięcie sprawy skarżącego może stanowić przyczynek do rozważań w zakresie ewentualnego naruszenia konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności w trybie rozpoznania skargi konstytucyjnej.

4. W kwestii wyrażonych w skardze zarzutów niezgodności art. 103 § 6 u.p.p. z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, uwagę Trybunału zwrócił pogląd wyrażony w stanowisku Sejmu, że brak drogi odwoławczej od sprzeciwu na podjęcie działalności dodatkowej przez prokuratora, jako wyraz poszanowania autonomii prokuratury, pozostaje w zgodzie z gwarantowanymi konstytucyjnie prawami i wolnościami jednostki oraz że wynika on z założenia, iż wyłącznie Prokurator Krajowy pozostaje najlepiej uprawniony do oceny zasadności wyrażenia sprzeciwu wobec planowanej, konkretnej, dodatkowej działalności zawiadamiającego o niej prokuratora ze względu na kolizję z obowiązkami, nielicowanie z godnością sprawowanego przez prokuratora urzędu lub zagrożeniem dla jego bezstronności. W okolicznościach badanej sprawy Trybunał doszedł jednak do przekonania, że ocena zarzutów zawartych w przedmiotowej skardze pod kątem zgodności art. 103 § 6 u.p.p. z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji mogłaby nastąpić tylko w warunkach spełnienia formalnych przesłanek dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, Trybunał postanowił jak w sentencji.