



Warszawa, 31-10-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.519.344.2014.MA

Pan

Andrzej Domański

Minister Finansów

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w moim zainteresowaniu pozostaje kwestia właściwej implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie ozn. sygn. akt K 17/14¹. W sprawie tej, wszczętej z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich VII kadencji², Trybunał uznał, że przepisy ustaw regulujących działania służb mundurowych dotyczące kontroli osobistej (przeszukania) są niezgodne z Konstytucją³ w zakresie, w jakim nie określają granic tej kontroli (art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz nie przewidują możliwości zaskarżenia jej przebiegu do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji). Nowelizacja z 2018 r., będąca skutkiem powyższego judykatu⁴, dokonała częściowo zmian, adaptując - z modyfikacjami - rozwiązania

¹ Lex nr 2407339.

² Postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem z 29 sierpnia 2014 r. (II.519.344.2014).

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483; dalej: Konstytucja).

⁴ Ustawa z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 2399).

wcześniej przewidziane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 29 września 2015 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów⁵, w tym m.in. poprzez określenie w art. 15 ust. 1 pkt 5 u.o.P.⁶ przesłanek i zasad przeprowadzenia kontroli osobistej, składających się na nią czynności oraz uprawnień osoby kontrolowanej, w tym wprowadzonego w art. 15d u.o.P. zażalenia do sądu, uwzględniającego standard legalności, zasadności i prawidłowości przeprowadzonej czynności. Odpowiednich modyfikacji dokonano również w pozostałych, zaskarżonych ustawach szczególnych regulujących działalność poszczególnych służb, choć nie zawsze konsekwentnie.

W związku jednak z brakiem podjęcia wystarczających działań legislacyjnych, celem pełnej implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował trzy wystąpienia. **Pierwsze** z nich, wystosowane w dniu 17 stycznia 2018 r. do Ministra Finansów zostało zainicjowane z uwagi na umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie uchylonych przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 720), dotyczyło nowych regulacji ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2016 r., poz. 1947, które nadal częściowo powielają uchybienia konstytucyjne, o jakich mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ozn. sygn. akt K 17/14. **Drugie** wystąpienie, przekazane w dniu 22 stycznia 2018 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji powtarzało zastrzeżenia dotyczące braku zaskarżalności czynności kontroli osobistej i określenia jej zakresu w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz. U. z 2024 r., poz. 325), uchwalonej już po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Uwagi te zostały uwzględnione w nowelizacji tej ustawy dokonanej na mocy art. 13 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 2399).

⁵ Dz. U., poz. 1565.

⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r., poz. 360; dalej: u.o.P.).

Ostatnie z wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowane w dniu 19 czerwca 2020 r. do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, nie spotkało się jednak do tej pory z adekwatną odpowiedzią legislacyjną, pomimo że wskazywało na przeoczenia ustawodawcy, których nie ustrzegł się on podczas nowelizacji z 2018 r. Wymaga bowiem podkreślenia, że instytucja kontroli osobistej, tak jak kontrola celno-skarbowa, choć jest w literaturze traktowana jako czynność administracyjno-porządkowa⁷, polegająca na kontrolowaniu i egzekwowaniu przestrzegania przepisów z zakresu działalności publicznej przez funkcjonariuszy różnych służb, tak jak inne czynności poszukiwawcze ingeruje w konstytucyjne prawa jednostki, co przy zachowaniu skuteczności omawianej instytucji wymaga równocześnie ochrony jednostki przed nadmierną ingerencją w jej prawa i wolności. Warto także powtórzyć za stanowiskiem wyrażonym przez Trybunał w cytowanym wyroku, że istnieje nierozzerwalny związek między zakresem ustawowego unormowania czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy a prawidłowością i skutecznością sądowej weryfikacji legalności podejmowanych przez nich działań. Brak doprecyzowania reguł ingerencji w konstytucyjnie chronione dobra osobiste człowieka prowadzić może do nadużyć w praktyce działania służb i arbitralności oceny legalności konkretnych wypadków ingerencji. Zaznaczenia przy tym wymaga, że przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej⁸ nie były przedmiotem kontroli przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie ozn. sygn. akt K 17/14, bowiem nowa ustawa została uchwalona już po złożeniu wniosku. Okazuje się jednak, że także ta regulacja nie ustrzegła się częściowo uchybień podnoszonych w cytowanym judykacie

⁷ A. Opalska-Kasprzak, *Przeszukanie, problematyka prawna i kryminalistyczna*, Warszawa 2018, s. 72; J. Karaźniewicz, *Przeszukanie i czynności zbliżone do przeszukania w teorii i praktyce organów ścigania*, [w:] P. Hofmański (red.), *Węzłowe problemy procesu karnego. Materiały konferencyjne – Kraków, 25–28.9.2008*, Warszawa 2010, s. 282–283; D. Szumiło-Kulczycka, *Kontrola osobista, przeglądanie zawartości bagaży, przeszukanie (przyczynki do kwestii racjonalności legislacji)*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 3, s. 34–36; A. Kamińska-Nawrot, *Przeszukanie osoby a kontrola osobista – w kontekście zasady informacji prawnej*, „Security, Economy & Law” 2017, nr 4, s. 144; A. Bajerski, *Legitymowanie, kontrola osobista, przeglądanie zawartości bagażu, sprawdzenie ładunku*, Piła 2007, s. 19.

⁸ (Dz. U. z 2023 r., poz. 615; dalej: u.KAS).

sądu konstytucyjnego. Z tego względu należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia wymagające legislacyjnej interwencji:

1. W odróżnieniu od pozostałych ustaw, które były przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przedmiotowa ustawa nie przewiduje odrębnej podstawy zaskarżenia czynności przeszukania osoby (art. 64 ust. 2 pkt 2 i art. 78 u.KAS), lecz w zakresie przeszukania osoby, co zostało ujęte w treści art. 133 ust. 1 u.KAS, odsyła do rozwiązań obowiązujących w k.p.k.⁹ Pomimo przyznania uprawnienia do prowadzenia takiej kontroli funkcjonariuszom KAS, ustawodawca nie przewidział dodatkowych środków ochrony, także w zakresie uprawnień prawa do zatrzymywania osób, rzeczy oraz przeszukiwania lokali mieszkalnych, pomieszczeń i innych miejsc, bagażu, ładunku i środków przewozowych, opierając się na trybie i przypadkach określonych w przepisach k.p.k., co może budzić wątpliwości z punktu widzenia konstrukcji przyjętych w innych ustawach szczególnych dotyczących odpowiednich służb. Art. 133 ust. 1 pkt 1 u.KAS w zakresie zatrzymywania i przeszukiwania osób, zatrzymywania rzeczy oraz przeszukiwania lokali mieszkalnych, pomieszczeń i innych miejsc, bagażu, ładunku i środków przewozowych odsyła do trybu i przypadków określonych w przepisach k.p.k. W ten sam sposób także opisano w art. 133 ust. 1 pkt 2 u.KAS zatrzymywanie i przeszukiwanie urządzeń zawierających dane informatyczne lub systemów informatycznych, w zakresie danych przechowywanych w tych urządzeniach lub systemach albo na nośnikach, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną, przekierowuje do trybu i przypadków określonych w przepisach k.p.k. W tym zakresie pojawia się nieścisłość, gdyż odesłanie do trybu określonego w przepisach k.p.k. oznacza odesłanie do zażalenia z art. 236 k.p.k., także w zakresie, w jakim do art. 236 k.p.k. odsyła art. 236a k.p.k. Jednocześnie odnośnie tylko dla jednego ze wskazanych wyżej typów czynności funkcjonariuszy, a

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 37; dalej: k.p.k.).

mianowicie tylko względem czynności opisanych w art. 133 ust. 1 pkt 2 u.KAS, przewidziano w terminie 7 dni od dnia ich dokonania, zażalenie z ograniczeniem do sposobu przeprowadzenia czynności do organu pozasądowego, tj. prokuratora właściwego ze względu na miejsce przeprowadzenia czynności, z zastosowaniem przepisów k.p.k. w zakresie dotyczącym postępowania odwoławczego. O ile zatem brak jest zastrzeżeń dotyczących zaskarżalności czynności opisanych w art. 133 ust. 1 pkt 2-5 u.KAS oraz wyłączenia zaskarżalności czynności opisanych w art. 133 ust. 1 pkt 6-7 u.KAS, to zaakcentować należy raz jeszcze poważną nieścisłość w zakresie zatrzymania i przeszukania opisanego w art. 133 ust. 1 pkt 1 u. KAS, dla którego z jednej strony ustawa zakłada odesłanie do trybu opisanego w ustawie karnoprocesowej, a jednocześnie nie obejmuje trybu zażalenia z art. 133 ust. 2 u.KAS. **To ostatnie mogłoby wskazywać, że na zasadzie trybu szczególnej kontroli ujętej art. 133 ust. 2 u.KAS, odesłanie zawarte w art. 133 ust. 1 pkt 2 u.KAS nie obejmuje już trybu zażaleniowego przed sądem na zasadach ogólnych k.p.k.** Przyjęcie zaś takiej konkluzji, musiałyby w konsekwencji prowadzić do analogicznego rozumienia odesłania do trybu i przypadków określonych w przepisach k.p.k. w rozumieniu art. 133 ust. 1 pkt 1 u. KAS., co już pozostawałoby w wyraźnej opozycji do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 17/14).

2. Niezależnie zaś od przyjętej wykładni, na gruncie u.KAS zabrakło pouczenia osoby przeszukiwanej o prawie i zasadach zaskarżenia przeprowadzonej czynności przeszukania osoby, co winno znaleźć odzwierciedlenie *expressis verbis* w komentowanej ustawie. Przewidziano zatem wyraźne podstawy i organ właściwy do rozpatrzenia zażalenia w odniesieniu do wszystkich pozostałych czynności poszukiwawczych, o mniejszym ciężarze gatunkowym, a ogólne odesłanie do k.p.k. zarezerwowano w zakresie możliwie najbardziej dotkliwej ingerencji funkcjonariuszy KAS, która dotyczy m.in. przeszukania osób, nie przewidując

stosownego pouczenia w tym zakresie, co w świetle takiej redakcji przepisu, wydaje się wręcz konieczne¹⁰.

3. Podkreślenia wymaga fakt, że czynność przeszukania osoby, zważywszy na głęboką ingerencję w prawo do prywatności i intymności osoby, wymaga dopełnienia gwarancji, jakie daje ustawa zasadnicza na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy podkreślić, że ograniczenia wprowadzane w ustawie winny spełniać walor określoności. Im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki, tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych, a ustawa przynajmniej musi znacznie dokładniej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń¹¹. Na gruncie analizowanej u.KAS ustawodawca nie uczynił zadość temu warunkowi, a w konsekwencji pozwolił organom władzy wykonawczej ukształtować zasadnicze elementy regulacji prawnej bezpośrednio, mimo, że są ściśle związane ze sferą praw i wolności konstytucyjnych. Jak słusznie zauważa się także w doktrynie, u.KAS nie wyjaśnia pojęcia przeszukania, podczas gdy pełna jego definicja znajduje się dopiero w § 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie warunków użycia urządzeń technicznych i psów służbowych podczas kontroli oraz sposobu przeprowadzania przeszukania osoby i rewizji bagażu podróżnego¹². Wątpliwości w tym zakresie może budzić także delegacja ustawowa z art. 89 ust. 1 pkt 3 u.KAS, która w zakresie przeszukania osoby upoważnia jedynie do określenia sposobu przeprowadzania przeszukania osoby, co prowadzi do wniosku, że § 8 rozporządzenia wykracza poza ustawową delegację. Co więcej, w myśl wskazanej definicji za przeszukanie osoby należy traktować wyłącznie sprawdzenie odzieży osoby i jej podręcznych przedmiotów, bez odniesienia się do

¹⁰ A. Melezini [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. K. Teszner, Warszawa 2024, art. 133.

¹¹ Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 16 października 2000 r., K 16/99, LEX nr 44555; 31 marca 2009 r., K 28/08, LEX nr 487552; 4 listopada 2014 r., U 4/14, LEX nr 1536915.

¹² (Dz.U. z 2017 r., poz. 381).

naturalnych zagłębień ciała (zgięć kończyn) czy jamy ustnej, nosa, uszu oraz włosów osoby kontrolowanej, co może osłabić skuteczność czynności poszukiwawczych organów przeprowadzających takie przeszukanie, biorąc pod uwagę, że przeszukanie przez inne służby traktuje to pojęcie znacznie szerzej¹³.

W konsekwencji nie można podzielić tezy, że aktualnie obowiązujące przepisy w pełni realizują wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt K 17/14, gdyż u.KAS, która miała to spowodować, dostarczyła kolejnych wątpliwości interpretacyjnych.

Mając na uwadze powyższe, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁴, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy przedstawionych w wystąpieniu problemów i rozważenie zainicjowania działań legislacyjnych celem pełnej implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a także usunięcia pozostałych wątpliwości w tym zakresie. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o stanowisku zajęтым w przedstawionej materii.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pan Poseł Marek Ast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (ePUAP);
- Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP (ePUAP).

¹³ T. D. Nowak [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, K. Teszner, Warszawa 2024, art. 78.

¹⁴ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264, t.j.).