



BMP.0790.3.8.2024(10)

Pan

**Marcin Wiącek**

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na wystąpienie Pana Rzecznika z 31 października 2024 r.<sup>1</sup> odnoszące się do kwestii właściwej implementacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie ozn. sygn. akt K17/14, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Jedną z przesłanek zmian wprowadzonych w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>2</sup>, na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup>, było wykonanie orzeczenia wskazanego w wystąpieniu Pana Rzecznika, w którym to Trybunał Konstytucyjny (TK) uznał m.in., że art. 15 ust. 1 pkt 5 oraz art. 15 ust. 7 ustawy w zakresie, w jakim uprawnia policjantów do dokonywania kontroli osobistej, nie określając granic tej kontroli oraz w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli zgodności z prawem dokonywania kontroli osobistej, są niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy policjanci wykonując czynności, o których mowa w art. 14, mają prawo m.in. do:

- 1) przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw<sup>4</sup>;
- 2) dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego<sup>5</sup>:
  - a) w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary lub
  - b) w celu znalezienia:
    - broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów mogących służyć do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary lub
    - przedmiotów, których posiadanie jest zabronione, lub mogących stanowić dowód w postępowaniu prowadzonym w związku z realizacją zadań, o których mowa

---

<sup>1</sup> o sygn. II.519.344.2014.MA

<sup>2</sup> Dz. U z 2024 r. poz. 145, z późn. zm., dalej: *ustawa*

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 2399, z późn. zm.

<sup>4</sup> art. 15 ust. 1 pkt 4 *ustawy*

<sup>5</sup> art. 15 ust. 1 pkt 5 *ustawy*

w art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 3a, 4, 4a, 6 i 7, oraz przepisów innych ustaw określających zadania Policji lub

- przedmiotów podlegających przepadkowi w przypadku uzasadnionego przypuszczenia posiadania przez osobę broni lub takich przedmiotów lub uzasadnionego przypuszczenia ich użycia do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,

- na zasadach i w sposób określony w art. 15d i art. 15e;

3) dokonywania sprawdzenia prewencyjnego<sup>6</sup> w celu ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie lub zdrowie osób lub mienie lub w celu ochrony przed nieuprawnionymi działaniami skutkującymi zagrożeniem życia lub zdrowia lub bezpieczeństwa i porządku publicznego lub:

a) zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym - osób w związku z ich dostępem na teren obiektów lub obszarów ochraniających przez Policję lub w związku z zabezpieczeniem przez Policję imprez masowych lub zgromadzeń, bagaży lub przedmiotów posiadanych przez te osoby, a także środków transportu lądowego, powietrznego lub wodnego lub pojazdów, którymi się poruszają w związku z dostępem do tych obiektów lub obszarów,

b) znalezienia i odebrania przedmiotów, których użycie ze względu na ich właściwości może spowodować zagrożenie życia lub zdrowia lub bezpieczeństwa przeprowadzonych czynności osób:

- doprowadzanych przez Policję na polecenie lub zarządzenie uprawnionego organu lub w związku z realizacją czynności określonych przepisami prawa lub osób w stanie nietrzeźwości doprowadzanych przez Policję w celu wytrzeźwienia do siedziby jednostki organizacyjnej Policji lub innego miejsca określonego przepisami prawa lub wskazanego przez uprawniony organ, na polecenie lub zarządzenie którego dokonuje się doprowadzenia, w tym osób doprowadzanych umieszczonych w jednostkach organizacyjnych Policji w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia,

- zatrzymywanych w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 2-3, osób zatrzymanych, przyjmowanych do jednostek organizacyjnych Policji do pomieszczeń dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych lub policyjnych izb dziecka lub umieszczanych w tych pomieszczeniach,

- pozbawionych wolności, w tym przebywających w zakładach karnych, aresztach śledczych, zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, policyjnych izbach dziecka lub innych ośrodkach dla nieletnich, a także osób skazanych lub tymczasowo aresztowanych przekazywanych na podstawie umów międzynarodowych, podczas wykonywania w stosunku do tych osób przez Policję, na polecenie sądu lub prokuratora, czynności polegających na przemieszczaniu tych osób w związku z wykonywaniem czynności procesowych lub innych czynności określonych przez sąd lub prokuratora.

---

<sup>6</sup> art. 15 ust. 1 pkt 9 ustawy

Co istotne, w uzasadnieniu przywołanego wyroku TK wskazał: *Rozstrzygnięcie Trybunału należy odczytywać w odpowiednim świetle. Nie chodzi o zobowiązanie ustawodawcy do ustanawiania legalnej definicji każdej czynności stanowiącej ograniczenie danego prawa lub wolności i rozbudowywania treści ustaw ponad konieczność. Trybunał uznał, że ze względu na dynamizm stanów faktycznych, w których funkcjonariusze korzystają ze swych uprawnień, wyczerpująca regulacja kontroli osobistej okazałaby się nieefektywna, bo wiązałaby ręce uprawnionym. Nie jest też intencją Trybunału eliminowanie z języka prawnego zwrotów niedookreślonych – koniecznego, bo chroniącego przed nadmierną kazuistyką elementu każdego systemu prawnego – przenoszących obowiązek konkretyzacji normy prawnej na organy stosujące prawo, wyposażone w pewien zakres władzy dyskrecjonalnej (por. wyrok TK z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29 oraz powołane tam orzeczenia, a także wyroki TK z: 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254; 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2 i 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53). Niemniej konieczne jest ustanowienie norm ex ante legitymizujących podjęcie jasno określonych zachowań, dzięki którym zakres interwencji byłby przewidywalny dla wszystkich, którzy mogliby być jej poddani. Ustawodawca powinien podążyć drogą pośrednią między dosłownością sztywniej instrukcji postępowania a wieloznacznością i niekompletnością kładącą się cieniem na zaskarżonych przez wnioskodawcę przepisach. Poza sporem pozostaje przy tym, że w odniesieniu do przepisów bezpośrednio oddziałujących na wolności i prawa konstytucyjne, zwłaszcza o charakterze osobistym, wymagania co do ich czytelności powinny być rygorystycznie wypełniane. W odniesieniu do czynności najgłębiej wkraczających w sferę intymności człowieka celowe jest rozważenie ich uzależnienia od apriorycznej kontroli sądowej.*

Ponadto w ocenie TK, to właśnie podobny charakter przesłanek będących podstawą dokonania przeszukania i kontroli osobistej uzasadnia przyjęcie analogicznego mechanizmu kontroli prawidłowości dokonania tych czynności. W uzasadnieniu wyroku TK podniósł bowiem: *To „pokrewieństwo” procesowych i pozaprocesowych form ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa i wolności, opierające się na przesłance prawdopodobieństwa popełnienia czynu zabronionego, nasuwa wniosek o konieczności uregulowania w sposób zbliżony także uprawnień jednostki w zakresie uruchomienia kontroli podjętych względem niej czynności. Uprawnienia te, w ocenie Trybunału, powinny zostać uregulowane w sposób zapewniający porównywalny poziom ochrony przed arbitralnością władzy (zob. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20).*

Przepisy art. 15d ust. 1 ustawy w sposób precyzyjny określają zakres czynności faktycznych (zachowań), jaki obejmuje dokonanie kontroli osobistej. Do zakresu czynności objętych kontrolą osobistą dodano czynności polegające na sprawdzeniu zawartości odzieży i obuwia osoby poddawanej kontroli osobistej i przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, z odsłonięciem przykrytych odzieżą powierzchni ciała w celu oraz w zakresie niezbędnym do odebrania broni lub przedmiotów, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5, w przypadku, gdy ujawniono ich posiadanie przez osobę kontrolowaną podczas sprawdzenia,

o którym mowa w art. 15d ust. 1 pkt 1 i 2 oraz gdy do ich odebrania nie jest wystarczające zastosowanie czynności określonych w art. 15d ust. 1 pkt 1 i 2. Do zakresu czynności objętych kontrolą osobistą dodano również czynność polegającą na sprawdzeniu jamy ustnej, nosa, uszu oraz włosów osoby kontrolowanej, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach sprawdzeniu miejsc intymnych osoby kontrolowanej. Dla zapewnienia zgodności regulacji z zasadą proporcjonalności wkroczenia organu władzy w prawa i wolności podlegające ochronie konstytucyjnej, czynność określona w art. 15d ust. 1 pkt 3 ustawy polegająca na sprawdzeniu zawartości odzieży osoby poddawanej kontroli osobistej i przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, z odsłonięciem przykrytych odzieżą powierzchni ciała ma charakter subsydiarny względem czynności wskazanych w art. 15d ust. 1 pkt 1 i 2 i znajduje zastosowanie jedynie w przypadku, gdy podczas wykonywania tych czynności ujawniono broń lub inne niebezpieczne przedmioty oraz gdy czynności te nie były wystarczające do ich odebrania.

W art. 15d ust. 2 ustawy została określona dodatkowo klauzula minimalizowania zakresu ingerencji związanej z kontrolą osobistą w dobra osobiste osoby poddawanej tej kontroli oraz stosowania adekwatnych do okoliczności środków ingerencji (proporcjonalnego zakresu i rodzaju czynności). Tym samym norma nakazuje wykonywanie czynności w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby kontrolowanej oraz w zakresie niezbędnym w danych okolicznościach do zrealizowania celu dokonywanej kontroli. Wskazano również, że podczas sprawdzenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 3 i 5 osoba kontrolowana powinna być częściowo ubrana. Obowiązkiem policjanta jest sprawdzenie części odzieży, a przed sprawdzeniem kolejnej, umożliwienie osobie kontrolowanej włożenia odzieży już sprawdzonej.

Odnosząc się do sygnalizowanych przez Pana Rzecznika wątpliwości interpretacyjnych w zakresie odesłania zawartego w art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy należy wskazać, że w obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszącą się do wszystkich punktów (§ 56 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>7</sup>). W związku z powyższym część wspólna zawarta w art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy odnosi się zarówno do lit. a, jak i lit. b. Powyższe wynika zarówno z redakcji przepisu zawierającego spójnik „lub” zamieszczonego po lit. a, który oznacza alternatywę łączną, jak i z umiejscowienia myślnika. Część wspólna zamieszczona w ww. przepisie prawa odnosi się do wszystkich wyliczonych elementów. Myślnik rozpoczynający część wspólną umieszcza się na wysokości tych jednostek redakcyjnych, do których się odnosi. W omawianym przepisie prawa myślnik rozpoczynający część wspólną został umieszczony na wysokości liter, co należy interpretować w ten sposób, że stanowi część wspólną wszystkich liter ujętych w pkt 5. Zauważyć należy również, że pkt 5 rozpoczyna się od wprowadzenia do wyliczenia zawierającego informację, że dotyczy on kontroli

---

<sup>7</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 283

osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków, natomiast część wspólna informuje o stosowaniu przepisów regulujących zasady i sposób przeprowadzania tych czynności, które zostały określone dla kontroli osobistej w art. 15d ustawy, a dla przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków – w art. 15e ustawy. Część wspólna stanowi zatem logiczne zakończenie treści zawartej w całym pkt 5 (pozostaje spójna z wprowadzeniem do wyliczenia).

W odniesieniu do instytucji sprawdzenia prewencyjnego należy wskazać, że czynność ta dotyczy *de facto* dwóch kategorii osób. Art. 15 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy dotyczy osób w związku z ich dostępem na teren obiektów lub obszarów ochraniających przez Policję lub w związku z zabezpieczeniem przez Policję imprez masowych lub zgromadzeń, w tym bagaży lub przedmiotów posiadanych przez te osoby, a także środków transportu lądowego, powietrznego, wodnego lub pojazdów, którymi się poruszają w związku z dostępem do tych obiektów lub obszarów, w celu ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie lub zdrowie osób lub mienie lub w celu ochrony przed nieuprawnionymi działaniami skutkującymi zagrożeniem życia i zdrowia lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Natomiast art. 15 ust. 1 pkt 9 lit. b ustawy stanowi o uprawnieniu Policji do dokonywania sprawdzenia prewencyjnego osób doprowadzonych oraz osób konwojowanych w celu ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie lub zdrowie osób lub mienie, a także w celu ochrony przed nieuprawnionymi działaniami skutkującymi zagrożeniem życia i zdrowia lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym w celu znalezienia i odebrania przedmiotów, które swoimi właściwościami mogą spowodować zagrożenie dla życia i zdrowia lub bezpieczeństwa przeprowadzanych czynności. Sprawdzeniem prewencyjnym objęto również osoby zatrzymywane przez Policję w przypadkach określonych w art. 15 ust. 1 pkt 2-3 ustawy oraz osoby zatrzymane, w tym przez inne uprawnione organy, osoby przyjmowane lub umieszczone w jednostkach organizacyjnych Policji w pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, w pokojach przejściowych, w tymczasowych pomieszczeniach przejściowych lub w policyjnych izbach dziecka. Kontrola osób, których wolność osobista została ograniczona na skutek innych czynności podjętych na podstawie przepisów prawa (osób zatrzymanych, doprowadzanych, konwojowanych) nie jest podejmowana na podstawie przesłanek właściwych dla kontroli osobistej określonych w art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy, ani w celach określonych dla tej kontroli. Celem sprawdzenia osób, których wolność osobista została ograniczona na skutek innych czynności podjętych na podstawie przepisów prawa, jest zapobieżenie zagrożeniom dla bezpieczeństwa tych osób, jak również bezpieczeństwa funkcjonariuszy Policji wykonujących czynności w stosunku do tych osób, a także zapobieżenia ze strony osób zatrzymanych, konwojowanych lub doprowadzanych zagrożeniom bezpieczeństwa, życia i zdrowia innych osób.

Sprawdzenie prewencyjne, co do zasady, polega na manualnym sprawdzeniu osoby, zawartości jej odzieży oraz przedmiotów znajdujących się

na jej ciele lub przez nią posiadanych, sprawdzeniu za pomocą środków technicznych niezbędnych do wykrywania materiałów i urządzeń niebezpiecznych lub których posiadanie jest zabronione, w szczególności broni, materiałów wybuchowych, środków odurzających, substancji psychotropowych i ich prekursorów, sprawdzeniu biochemicznym, lub z wykorzystaniem psa służbowego w zakresie niezbędnym do realizacji celu podejmowanych czynności w danych okolicznościach oraz w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której czynności są wykonywane<sup>8</sup>. Zgodnie z art. 15g ust. 3 *ustawy* jedynie w stosunku do osób zatrzymanych, doprowadzanych lub konwojowanych, sprawdzenie prewencyjne może polegać również na:

- 1) żądaniu zdjęcia przez osobę odzieży i obuwia,
- 2) zdjęciu osobie odzieży i obuwia w przypadku niewykonania żądania, o którym mowa w pkt 1,
- 3) dokonaniu oględzin ciała tych osób oraz sprawdzeniu zdjętej odzieży i obuwia, w tym z wykorzystaniem środków, o których mowa w ust. 1.

Czynności, o których mowa w art. 15g ust. 3 pkt 1-3 *ustawy*, wykonuje się w sposób umożliwiający osobie pozostawienie części odzieży na ciele, a po sprawdzeniu zdjętej odzieży – jej włożenie przed zdjęciem pozostałej niesprawdzonej części odzieży oraz w warunkach zapewniających poszanowanie jej intymności<sup>9</sup>.

Co istotne, zgodnie z art. 15g ust. 2 *ustawy*, w przypadku, gdy w stosunku do osób, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 9 lit. a *ustawy*, osób doprowadzonych w związku z realizacją czynności określonych przepisami prawa lub osób doprowadzanych przez Policję w celu wytrzeźwienia, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 9 lit. b tiret pierwsze *ustawy*, zaistniały przesłanki, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5, dokonuje się kontroli osobistej na zasadach i w sposób określony w art. 15d *ustawy*. Również w przypadku, gdy w toku sprawdzenia prewencyjnego osób zatrzymanych, doprowadzonych lub konwojowanych, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 9 lit. b *ustawy*, ujawniono broń lub przedmioty, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5, sprawdzenie to traktuje się jako kontrolę osobistą oraz stosuje się odpowiednio przepisy art. 15d *ustawy*<sup>10</sup>.

Zauważyć należy również, że osobie, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 9 lit. a, odmawiającej poddania się sprawdzeniu prewencyjnemu można odmówić wstępu na teren obiektów lub obszarów ochronianych przez Policję lub na imprezę masową zabezpieczaną przez Policję, jak również uniemożliwić udział w zgromadzeniu<sup>11</sup>. Mając na względzie liczbę osób wymagających sprawdzenia prewencyjnego w związku z organizacją imprezy masowej lub zgromadzenia sformalizowanie przedmiotowej czynności na wzór kontroli osobistej, w tym włączenie procedury zażaleniowej, wykluczy możliwość sprawnego wykonania

---

<sup>8</sup> art. 15g ust. 1 *ustawy*

<sup>9</sup> art. 15g ust. 4 *ustawy*

<sup>10</sup> art. 15g ust. 6 *ustawy*

<sup>11</sup> art. 15g ust. 9 *ustawy*

wskazanej czynności. Jednocześnie należy zauważyć, że osoby zatrzymane, w odniesieniu do których przeprowadzono sprawdzenie prewencyjne, mogą kwestionować zasadność i prawidłowość tych czynności w ramach procedury zażaleniowej związanej z samym zatrzymaniem.

Dodatkowo, w przypadku m.in. stwierdzenia naruszeń w zakresie zasadności, prawidłowości lub zgodnego z prawem sposobu wykonania czynności sprawdzenia prewencyjnego, osobie, wobec której dokonano sprawdzenia, przysługuje, na zasadach ogólnych, możliwość skutecznego wniesienia skargi na pracę funkcjonariuszy Policji do właściwego miejscowo kierownika jednostki organizacyjnej Policji, celem wdrożenia procedury określonej w rozdziale 10. ustawy, dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej policjantów. Rozpatrujący skargę funkcjonariusze z wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej Policji ds. kontroli, mają możliwość zweryfikowania informacji, będących przedmiotem skargi, w tym również poprzez przejrzanie dostępnych materiałów audiowizualnych, np. z kamer nasobnych lub monitoringu obiektowego. Powyższe jest realizowane na zasadach określonych przepisami działu VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>12</sup> oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w *sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków*<sup>13</sup>.

Natomiast odnosząc się do postulatu rozszerzenia form restytucji przewidzianych w rozdziale 58<sup>14</sup> ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego*<sup>15</sup> należy wskazać, że powyższe kwestie pozostają w zakresie kompetencji Ministra Sprawiedliwości. Zauważyć bowiem należy, że z aktualnego brzmienia art. 552 § 4 *k.p.k.* wynika, iż odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługuje w wypadku niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania. Z przytoczonego przepisu nie wynika, aby odszkodowanie i zadośćuczynienie przysługiwało w przypadku przeszukania i zatrzymania rzeczy, jako czynności, które zgodnie z art. 236 § 1 *k.p.k.*, również są objęte procedurą zażaleniową.

Z poważaniem

z up. Czesław Mroczek

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

---

<sup>12</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 572

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46

<sup>14</sup> Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie

<sup>15</sup> Dz. U. z 2024 poz. 37, z późn. zm., dalej: *k.p.k.*