

**Justyna Karaźniewicz<sup>1</sup>**

## **O (nie)konstytucyjności kontroli osobistej dokonywanej przez Policję**

**Słowa kluczowe:** kontrola osobista, przeszukanie osoby, uprawnienia Policji, prawo do prywatności, nietykalność osobista, ograniczenie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności

**Keywords:** personal search, body search, police powers, right to privacy, personal inviolability, limitation upon the exercise of constitutional freedoms and rights

### **Streszczenie**

Tekst jest analizą regulacji kontroli osobistej dokonywanej przez Policję z punktu widzenia konstytucyjnych warunków ograniczenia korzystania z praw i wolności. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego doprowadził do zmian w ustawie o Policji. Rozszerzyły one jednak zakres stosowania tej czynności. Artykuł wskazuje elementy tej regulacji, które przesądzają o jej niezgodności z konstytucyjnymi warunkami ograniczenia korzystania z praw i wolności jednostki.

### **Abstract**

#### **On the (un)constitutionality of personal search carried out by the Police**

The text is an analysis of the regulation concerning the personal search carried out by the Police from the perspective of constitutional limitation upon the exercise of freedoms and rights. The judgment of the Constitutional Tribunal led to changes in the Police Act.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0003-2276-6640, doktor habilitowany, Katedra Postępowania Karnego i Prawa Karnego Wykonawczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. E-mail: justyna.karazniewicz@uwm.edu.pl.

However, they extended the scope of this power. The article indicates the elements of this regulation which determine its non-compliance with the constitutional conditions for limitation upon the exercise of individual rights and freedoms.

✱

## I. Wprowadzenie

Kontrola osobista jest czynnością administracyjno-porządkową<sup>2</sup>, przewidzianą w art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji<sup>3</sup>. Wyrokiem z 14 grudnia 2017 r. Trybunał Konstytucyjny<sup>4</sup> stwierdził sprzeczność tego przepisu z art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim uprawniał policjantów do dokonywania kontroli osobistej nie określając granic tej kontroli, oraz z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nie przewidywał sądowej kontroli jej zgodności z prawem. Zakwestionowany przepis przewidywał, że policjanci mają prawo do dokonywania kontroli osobistej w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary. Kwestie dotyczące zasad i trybu dokonania tej czynności określone zostały natomiast w rozporządzeniu Rady Ministrów z 29 września 2015 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów<sup>5</sup>. Z jego przepisów wynikało, że kontrola osobista polega na sprawdzeniu zawartości odzieży

---

<sup>2</sup> Por. J. Karaźniewicz, *Przeszukanie i czynności zbliżone do przeszukania w teorii i praktyce organów ścigania*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. P. Hofmański, Warszawa 2010, s. 277–278; 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. A. Opalska-Kasprzak, *Przeszukanie, problematyka prawna i kryminalistyczna*, Warszawa 2018, s. 72.

<sup>3</sup> Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. (t.j. Dz.U. poz. 360), dalej u.o.P.. Szeroko o ewolucji tej czynności w polskim systemie prawnym A. Taracha, „Kontrola osobista i przeglądanie zawartości bagażu” (art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji) a ochrona konstytucyjnych praw człowieka, „Prawo w działaniu” 2020, nr 41, s. 64–69.

<sup>4</sup> K 17/14. Postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z 29 sierpnia 2014 r., II.519.344.2014.ST.

<sup>5</sup> Dz.U. poz. 1565.

osoby kontrolowanej i przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, bez odsłonięcia przykrytej odzieżą powierzchni ciała oraz przedmiotów, które posiada przy sobie osoba kontrolowana. Skutkiem wyroku TK była nowelizacja przepisów<sup>6</sup> dotyczących tego uprawnienia poprzez szczegółowe określenie w ustawie o Policji przesłanek (art. 15 ust. 1 pkt 5), zasad przeprowadzenia kontroli osobistej, składających się na nią czynności oraz uprawnień osoby kontrolowanej, w tym nowego zażalenia do sądu (dodany art. 15d). Z pewnymi modyfikacjami przeniesiono więc dotychczasowe regulacje z rozporządzenia do ustawy. W tym zakresie wyrok TK został wykonany, co jednak nie dezaktualizuje dyskusji nad konstytucyjnością regulacji kontroli osobistej.

Kontrola osobista, jako czynność organu władzy publicznej ograniczająca korzystanie z konstytucyjnie chronionej wolności i nietykalności osobistej oraz prawa do prywatności, powinna spełniać przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Formuła ograniczeń praw i wolności jednostki wyrażona we wskazanym przepisie składa się z trzech elementów: wymogu ustawowej formy ograniczeń (przesłanka formalna), dopuszczalności ograniczenia tylko dla realizacji ściśle określonych celów (przesłanka materialna), nieprzekraczania maksymalnych granic ograniczeń (nakaz szanowania zasady proporcjonalności oraz zakaz naruszania „istoty” praw i wolności)<sup>7</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że Trybunał ograniczył się do badania jedynie przesłanki formalnej, pozostawiając pozostałe kwestie poza swymi rozważaniami. Było to konsekwencją zakresu wniosku sformułowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, inicjującego postępowanie przez Trybunałem. Dlatego też orzeczenie TK nie zamyka dyskusji nad konstytucyjnością regulacji kontroli osobistej. Celem niniejszego opracowania jest dokonanie kompleksowej analizy nowego kształtu regulacji prawnej tej czynności, uwzględniającej wszystkie warunki wskazane w art. 31 ust. 1 Konstytucji. Zarówno fakt

<sup>6</sup> Ustawa z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 2399).

<sup>7</sup> Por. m.in. Uchwała TK z 2 marca 1994 r., W 3/93, wyroki TK: z 10 listopada 1998 r., K 39/97, z 20 października 2010 r., P 37/09, z 12 lutego 2015 r., SK 70/13; K. Wojtyczek, *Art. 31, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.; P. Tuleja, *Art. 31, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, LEX/el.; L. Bosek, M. Szydło, *Art. 31, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.

prostego przeniesienia większości przepisów z rozporządzenia do ustawy, jak i dokonane jednocześnie modyfikacje przesłanek i zakresu tej czynności poddają w wątpliwość pełną zgodność obowiązujących przepisów ze standardami konstytucyjnymi. Analizy w tym zakresie będą prowadzone w oparciu o doktrynalne i orzecznicze ujęcie konstytucyjnych warunków ograniczenia korzystania z praw i wolności jednostki.

## **II. Nakaz ustawowej formy ograniczeń korzystania z praw i wolności**

Wymóg ustawowej formy ograniczeń został bardzo wyraźnie wyartykułowany zarówno we wniosku RPO, stanowiskach uczestników postępowania przed Trybunałem<sup>8</sup>, jak i w samym wyroku TK. Zakwestionowano w nich możliwość przeniesienia regulacji określającej zakres ingerencji funkcjonariuszy, tryb przeprowadzenia czynności, a także gwarancje przyznane jednostce do rozporządzenia. Nowelizacja przepisów, będąca wynikiem wyroku TK wprowadziła szczegółową regulację do ustawy o Policji (art. 15d), która obejmuje obecnie zarówno katalog czynności podejmowanych przez funkcjonariusza dokonującego kontroli osobistej, sposób i zasady jej dokonywania, formy dokumentowania, jak również środki ochrony przyznane jednostce (zażalenie do sądu). Z punktu widzenia zakresu regulacji, niewątpliwie czyni ona zadość wymogom, aby ustawa samodzielnie określała wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia<sup>9</sup>.

Zwrócić należy jednak uwagę, że przesłanka formalna wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji obejmuje konieczność spełnienia jeszcze innych warunków dotyczących konstrukcji przepisów ustawowych. Wymaga ona dostatecznej precyzji, jasności i poprawności regulacji prawnej, a w konsekwencji także dostatecznie ścisłego i dokładnego określenia dopuszczalności działań organów

---

<sup>8</sup> Stanowisko Prokuratora Generalnego z 19 października 2015 r., PG VIII TK 77/14 (K 17/14); Stanowisko Rady Ministrów z 2 czerwca 2015 r.; Stanowisko Sejmu z 22 czerwca 2017 r., BAS-WPTK-2060/14.

<sup>9</sup> M.in. wyroki TK: z 12 stycznia 2000 r., P 11/98; z 20 lutego 2001 r., P 2/00; z 16 marca 2004 r., K 22/03; z 29 listopada 2007 r., SK 43/06; z 19 maja 2009 r., K 47/07; z 7 marca 2012 r., K 3/10.

państwa<sup>10</sup>. Przepisy muszą być więc formułowane tak, aby można było zdekodować z nich jednoznaczne normy prawne. Analiza konstrukcji art. 15 ust. 1 pkt 5 i art. 15d u.o.P. pod tym kątem nie wypada już niestety pozytywnie.

Po pierwsze, z uwagi na nieograniczony krąg podmiotów, które można poddać kontroli osobistej w razie podejrzenia popełnienia czynu zabronionego, warunek precyzji nakazuje zwerbalizowanie w treści przepisu przesłanki pozwalającej na powiązanie danej osoby z popełnionym czynem. Należałoby więc uzupełnić treść wskazanej przesłanki koniecznością wykazania uzasadnionego przypuszczenia (albo innego stopnia prawdopodobieństwa), że osoba posiada przy sobie określone przedmioty, których poszukiwanie jest treścią podejmowanej czynności.

Po drugie, budowa i stylistyczne ujęcie treści w art. 15 ust. 1 pkt 5 u.o.P. nie pozwala jednoznacznie ustalić relacji pomiędzy przesłankami kontroli. Po pierwsze, niejasne jest, czy każda z przesłanek stanowić może samodzielną podstawę czynności, czy wymagają one kumulatywnego spełnienia. Problem wynika przede wszystkim z faktu sformułowania przesłanek na innych płaszczyznach, wyznaczonych przez różne kryteria, a mimo to połączonych spójnikiem „lub”. Takie zabieg nie spełnia więc logicznych warunków poprawności, jest bowiem oparty na więcej niż jednej podstawie podziału, a w konsekwencji nie jest rozłączny. Powoduje to, że zakresy obu przesłanek krzyżują się<sup>11</sup>.

Po trzecie, konstrukcja przepisu sugeruje, że zasady i tryb przeprowadzenia kontroli określone w art. 15d u.o.P. znajdują zastosowanie tylko do czynności dokonywanych na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 5 ppkt b). Odesłanie do art. 15d zostało bowiem umiejscowione w ramach ppkt. b) jako tiret. Sugeruje to, że kontrola dokonywana na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 5 ppkt. a) dokonywana jest w innym trybie i w inny sposób niż wskazany w art. 15d, co jest stwierdzeniem nie do zaakceptowania i z pewnością nie wyraża intencji ustawodawcy. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, tiret wprowadzany jest dla dalszego wyliczenia w obrębie litery<sup>12</sup>, nie powinien więc zawierać części wspólnej, odnoszącej się do obu punktów.

<sup>10</sup> Por. wyroki TK: z 11 stycznia 2000 r., K 7/99; z 21 marca 2001 r., K 24/00; z 28 czerwca 2005 r., SK 56/04.

<sup>11</sup> Przesłanka zawarta w ppkt. a) wskazuje na związek z popełnieniem czynu zabronionego, natomiast określona w ppkt. b) wyznacza cel czynności.

<sup>12</sup> Par. 56 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U., poz. 283).

Po czwarte, trudno jest uznać, że dopuszczając bardzo daleko idącą ingerencję organu w postaci sprawdzenia miejsc intymnych osoby kontrolowanej, ustawodawca spełnił warunek precyzji i dostatecznej określoności przepisu, pozwalając na te czynności „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, bez próby dookreślenia tych sytuacji.

Po piąte, zwrócić należy uwagę na strukturę art. 15d u.o.P., w którym brak jest przejrzystości i systematyki. Poszczególne zagadnienia są w nim rozłożone chaotycznie. Np. kwestie zażalenia rozbite są na dwa ustępy, ale nie umieszczone razem, ale w dość zastanawiającej kolejności (ust. 11 – prawo złożenia zażalenia, ust. 12 – skutek rozpoznania zażalenia i ust. 15 – tryb wnoszenia zażalenia). Kwestie dokumentowania zawarte są w ust. 10 i ust. 13 (oddzielone są więc częścią regulacji dotyczących zażalenia). Zasady przeprowadzania tej czynności, obejmujące gwarancje z tym związane wskazane są w ust. 2, a potem w ust. 5–7. Taka niespójność w rozłożeniu regulacji dotyczących poszczególnych zagadnień, niepotrzebnie zmniejsza przejrzystość tekstu.

Wskazane uwagi co do sposobu określenia „zasad i trybu” ograniczenia korzystania z praw i wolności jednostki, poddają więc w wątpliwość spełnienie wszystkich standardów konstytucyjnych, objętych przesłanką formalną z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co prawda, dokonując zmian ustawy o Policji i wprowadzając do niej normy dotyczące przesłanek, zakresu czynności, sposobu jej dokonania oraz środków ochrony jednostki, ustawodawca wykonał wyrok TK, dezaktualizując tym samym zarzut niekonstytucyjności podstawowej regulacji tych zagadnień, jednak nie spełniają one wymogów „precyzyjnego, jasnego i poprawnego” określenia granic wkroczenia organów władzy publicznej w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki.

### **III. Wprowadzenie ograniczeń w celu ochrony wartości określonych w art. 31 ust. 3**

Drugim elementem oceny konstytucyjności regulacji wprowadzających ograniczenie korzystania z praw i wolności jednostki jest przesłanka materialna, wymagająca, aby ograniczenie to służyło realizacji przynajmniej jednego z celów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza ustanawianie ograniczeń tylko dla ochrony: bezpieczeństwa państwa lub porząd-

ku publicznego, środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, przy czym wyliczenie wartości usprawiedliwiających ingerencję władzy publicznej ma charakter enumeratywny.

Z istoty kontroli osobistej, którą należy dekodować z przesłanek tej czynności wynika, że wartościami stanowiącymi aksjologiczną podstawę wprowadzenia tej czynności jest przede wszystkim porządek publiczny oraz wolności i prawa innych osób. Należy przy tym zauważyć, że ochrona tych wartości została wskazana jako pierwsza w katalogu zadań Policji (art. 1 ust. 2 u.o.P). Wydaje się jednak, że podejmując decyzję o ukształtowaniu przesłanek kontroli osobistej, ustawodawca potraktował tę czynność jako swego rodzaju uprawnienie „uniwersalne”, które umożliwia ochronę różnych wartości. Jest to konsekwencją bardzo szerokiego ujęcia warunków, które wiążą dopuszczalność jej podjęcia z podejrzeniem popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa lub wykroczenia. Powoduje to, że z uwagi na wielość dóbr chronionych przez prawo karne i możliwych sposobów zamachu na nie, kontrola osobista dokonywana może być w celu ochrony wielu różnych wartości. Trzeba także wziąć od uwagę, że poza kontrolą dokonywaną w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego, ustawa dopuszcza także jej podejmowanie w związku z realizacją innych zadań Policji, o charakterze administracyjno-porządkowym i operacyjno-rozpoznawczym, w ramach których Policja obejmuje ochroną różne wartości. Podsumowując, powiązanie kontroli osobistej z potrzebą ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie budzi wątpliwości.

#### **IV. Kontrola osobista a granice ingerencji wyznaczone zasadą proporcjonalności**

Trzecim kryterium oceny dopuszczalności wkroczenia władzy w prawa i wolności jednostki są granice tych ograniczeń, wyznaczone przez zasadę proporcjonalności oraz zakaz naruszania istoty praw i wolności. Konieczność ustanawiania ograniczeń, będąca konstytucyjnym wyrazem zasady proporcjonalności, wyraża się w spełnieniu 3 warunków. Środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów (nakaz przydatności); muszą one być niezbędne dla ochrony interesu, z którym



są powiązane (nakaz niezbędności); a ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zasada proporcjonalności sensu stricto)<sup>13</sup>.

Z perspektywy warunku przydatności, nie budzi wątpliwości, że kontrola osobista jest uprawnieniem pozwalającym za skuteczną realizację założonego celu. Jej bezpośrednim skutkiem jest znalezienie określonych przedmiotów, których odebranie jest konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa, porządku publicznego czy praw i wolności innych osób. Charakter czynności podejmowanych w ramach kontroli osobistej pozwala uznać, że ciężary nakładane na obywatela w tej sytuacji umożliwiają osiągnięcie celu w postaci ochrony wymienionych wartości, a samodzielność decyzyjna policjanta umożliwia szybkie działanie w toku czynności służbowych.

Warunek niezbędności z kolei nakazuje badać, czy zastosowane ograniczenie korzystania z praw i wolności jest najmniej dolegliwym sposobem skutecznej realizacji przyjętych celów<sup>14</sup>. Nakaz wyboru środków w najmniejszym stopniu ingerujących w sferę praw i wolności jest więc kolejnym warunkiem pozwalającym limitować ingerencję organów władzy publicznej do zakresu niezbędnego. W odniesieniu do zasady proporcjonalności sensu stricto Trybunał podkreśla natomiast potrzebę badania, czy efekt danej regulacji ograniczającej pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela<sup>15</sup>. Zasada proporcjonalności nakazuje więc dokonanie ważenia proporcji pomiędzy konstytucyjnymi wartościami usprawiedliwiającymi ingerencję a stopniem ingerencji w dane prawo lub wolność i związaną z tym uciążliwością dla jednostki<sup>16</sup>.

Proces badania niezbędności i proporcjonalności w pierwszej kolejności wymaga dokonania analizy, czy w różnych płaszczyznach oddziaływania państwa na obywateli nie zostały już wprowadzone środki wystarczające do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę. To badanie powinno stanowić punkt wyjścia do dalszych analiz, prowadzących ostatecznie do wprowadze-

---

<sup>13</sup> Szerzej: K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002. Także m.in. wyr. TK z: 9 czerwca 1998 r., K 28/97; z 21 kwietnia 2004 r., K 33/03.

<sup>14</sup> Wyrok TK z 11 maja 1999 r., K 13/98.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 25 lutego 1999 r., K 23/98.

<sup>16</sup> L. Bosek, M. Szydło, op.cit.



nia środka o najmniejszej dolegliwości, ale tylko w przypadku, gdy badanie to doprowadzi do wniosku, że nie istnieją jeszcze w systemie prawnym lub pozaprawnym takie środki, które pozwoliłyby na skuteczne osiągnięcie określonego celu. Jeśli natomiast badanie to ujawni możliwość ochrony określonych wartości na podstawie środków już istniejących, to zasada proporcjonalności powinna stanowić barierę dla zbędnego rozszerzania regulacji ograniczających możliwość korzystania przez jednostkę z praw i wolności. Czynnikiem, który należy następnie uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu konkretnego ograniczenia, jest proporcjonalność osiągnięcia efektów w wyniku ograniczenia do ciężarów nakładanych na obywatela. Proporcjonalność ta powinna przy tym stanowić kryterium kształtowania zakresu ingerencji w taki sposób, aby ograniczenie korzystania z praw i wolności nie było nadmierne. Wymóg proporcjonalności sensu stricto należy więc postrzegać także w płaszczyźnie modelowania uprawnień organów władzy publicznej, wyznaczającego zasięg wkroczenia w prawa i wolności, a także związanych z tym środków ochrony przyznanych jednostce.

Odnosząc powyższe uwagi do regulacji kontroli osobistej należy podnieść, że ukształtowanie przesłanek tej czynności wywołuje istotne zastrzeżenia w zakresie, w jakim dopuszczają one dokonanie tej czynności w razie istnienia podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary. Nie budzi przy tym najmniejszych wątpliwości, że konieczne jest przyznanie Policji uprawnień do sprawdzenia, czy osoba posiada przy sobie przedmioty służące do popełnienia przestępstwa lub inne, które w postępowaniu karnym lub wykroczeniowym mogłyby stanowić dowód w sprawie w sytuacji, w której istnieje przypuszczenie, że takie przedmioty przy sobie posiada. W ocenie konstytucyjności kontroli osobistej trzeba jednak uwzględnić, że uprawnienie do takiego działania Policja już posiada. Zarówno przepisy kodeksu postępowania karnego (art. 219 i n.), jak i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 44) przewidują prawo dokonania przeszukania osoby, którego celem jest znalezienie rzeczy, które „mogą stanowić dowód w sprawie”, a więc w sytuacji, w której zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia i jednocześnie stwierdzić można, że istnieje prawdopodobieństwo posiadania przez osobę takich przedmiotów. Nie ma racjonalnego uzasadnienia, które w oparciu o zasadę proporcjonalności, usprawiedliwiłoby wprowadzenie kolejnego ograniczenia korzystania z praw i wolności po to,

żeby osiągnąć cel, realizowany już przez inne regulacje. Różnice pomiędzy obiema czynnościami z punktu widzenia „technicznego” są tak niewielkie, że nie stanowią wystarczającego argumentu na wprowadzenie takiej regulacji. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy o Policji kontrola osobista może być bowiem związana także z rozebraniem osoby oraz sprawdzeniem miejsc intymnych. Fakt, że ustawa ogranicza taką rozszerzoną ingerencję do „szczególnie uzasadnionych przypadków” nie odróżnia tej czynności od przeszukania, które również powinno być dokonywane „z zachowaniem umiaru (...), bez wyrządzania niepotrzebnych dolegliwości” i tylko w „granicach niezbędnych do osiągnięcia celu czynności” (art. 227 k.p.k.). Trzeba przy tym pamiętać, że decyzję o potrzebie i zakresie dokonania kontroli osobistej, jako czynności pozaprocesowej, podejmuje samodzielnie funkcjonariusz Policji, podczas gdy przeszukanie osoby wymaga co do zasady postanowienia wydanego przez sąd albo prokuratora przed przystąpieniem do czynności, a w razie konieczności niezwłocznego jej dokonania (art. 308§1 k.p.k.), przeszukanie dokonane bez takiego postanowienia podlega obligatoryjnej kontroli w ramach procedury zatwierdzania czynności przez prokuratora lub sąd. Skoro więc nie ma istotnych różnic pomiędzy przesłankami przeszukania osoby i kontroli osobistej (w zakresie sytuacji istnienia podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary), a także w zakresie dopuszczalnych czynności, to uzasadnione jest stwierdzenie o dublowaniu się tych czynności i zbędnym (a więc konstytucyjnie niedopuszczalnym) rozszerzeniu ingerencji organu władzy w sferę chronionych praw i wolności.

Należy jednocześnie podkreślić, że powyższy wniosek nie jest równoznaczny ze stwierdzeniem, że kontrola osobista stanowi czynność Policji w pełnym zakresie sprzeczną z wymogami konstytucyjnymi. Jest to z pewnością uprawnienie niezbędne dla realizacji celów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak nie w kształcie obecnie obowiązującym. Zakres przesłanek kontroli osobistej, poza zakwestionowanymi wyżej sytuacjami istnienia podejrzenia popełnienia czynu zabronionego, zawiera bowiem także inne przypadki wykonywania tej czynności, które wiążą jej dopuszczalność z realizacją pozaprocesowych zadań Policji<sup>17</sup>. Ich zakres jest niezwykle

---

<sup>17</sup> Zob. art. 15 ust. 1 pkt 5 ppkt. b) w zakresie, w jakim nie powiela przesłanek związanych z istnieniem uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego.

szeroki, obejmuje bowiem różnego rodzaju czynności administracyjno-porzędkowe i operacyjno-rozpoznawcze, ale nie związane z wykonywaniem zadań w zakresie ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń. Kontrola osobista dokonywana w tych sytuacjach ma wówczas charakter prewencyjny, zmierzający do zapobieżenia wystąpieniu niepożądanych sytuacji, stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także dla praw i wolności osób. Dokonywanie kontroli osobistej w celu znalezienia przedmiotów, które w określonych sytuacjach mogłyby zostać wykorzystane do spowodowania takiego zagrożenia, jest z pewnością uzasadnione, także z perspektywy konstytucyjnych wymogów ograniczenia korzystania z praw i wolności. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że część takich sytuacji została wskazana w art. 15 ust. 1 pkt 9 u.o.P., ale dla nich ustawodawca wprowadził kolejną czynność Policji podobną do przeszukania i kontroli osobistej, nazwaną „sprawdzeniem prewencyjnym”. Do takiego sprawdzenia dochodzi m.in. w związku z zabezpieczaniem przez Policję imprez masowych, zgromadzeń, ochroną obiektów lub terenów, a także zatrzymywaniem, doprowadzaniem czy konwojowaniem osób pozbawionych wolności. Są to znakomite przykłady sytuacji, w których istnieje uzasadnienie dla sprawdzenia, czy osoba nie posiada przy sobie przedmiotów, które z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w danej sytuacji mogą być niebezpieczne, przy czym to niebezpieczeństwo nie musi mieć żadnego związku z zagrożeniem popełnienia przez taką osobę przestępstwa czy wykroczenia<sup>18</sup>. Sytuacje określone w art. 15 ust. 1 pkt 9 u.o.P. z pewnością nie wyczerpują katalogu przypadków, wyznaczają natomiast płaszczyznę, na której należałoby umiejscowić kontrolę, która jako czynność pozaprocesowa nie powinna zastępować przeszukania, dokonywanego w związku z podejrzeniem popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. W takim ujęciu, z punktu widzenia art. 31 st. 3 Konstytucji, czynność taka spełniałaby zarówno przesłankę materialną (związaną z realizacją określonego celu), jak i te, wynikające z zasady proporcjonalności w zakresie niezbędności istnienia takiego uprawnienia ograniczającego prawa i wolności.

<sup>18</sup> Mogą być to przedmioty, których właściwości mogłyby stanowić zagrożenie jedynie ze względu na skupienie dużej liczby osób (np. szklane butelki w trakcie imprezy masowej) albo mogłyby zostać wykorzystane do targnięcia się na własne życie (pasek odbierany osobie doprowadzonej do PDOZ).

Przyjęcie takiego rozwiązania, zapewniającego zgodność z wymogami Konstytucji wymagałoby oczywiście przemodelowania obecnego ujęcia czynności określonych w art. 15 ust. 1 u.o.P. poprzez wyłączenie dopuszczalności podjęcia kontroli osobistej w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary i ograniczenie jej tylko do prewencyjnego sprawdzenia w ramach realizacji pozaprocesowych zadań Policji. W konsekwencji, konieczna byłaby także likwidacja jednej z dwóch czynności (kontroli osobistej albo sprawdzenia prewencyjnego) i objęcie wszystkich przypadków takiej czynności prewencyjnej jednym uprawnieniem.

Nowe ukształtowanie przesłanek kontroli osobistej w proponowanym zakresie, wymagałoby jednocześnie nowego spojrzenia na zakres tej czynności, który w sposób wyraźny odróżniałby ją od przeszukania osoby także w płaszczyźnie stopnia dolegliwości nakładanych na jednostkę. Należałoby ograniczyć ją jedynie do powierzchownego sprawdzenia osoby, odzieży na niej i podręcznych przedmiotów, które przy sobie posiada. Punktem odniesienia dla opisu nowego zakresu kontroli osobistej mogłoby być brzmienie przepisów dotyczących sprawdzenia prewencyjnego oraz dotychczasowych, przed nowelizacją z 14 grudnia 2018 r., regulacji zakresu kontroli osobistej. Artykuł 15g u.o.P dopuszcza obecnie sprawdzenie prewencyjne polegające 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, sprawdzeniu biochemicznym, lub z wykorzystaniem psa służbowego. Kontrola osobista przed nowelizacją była natomiast ograniczona do sprawdzenia zawartości odzieży i obuwia osoby i przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, bez odsłaniania przykrytej odzieżą powierzchni ciała. Szerszy zakres sprawdzenia mógłby dotyczyć wyjątkowych sytuacji, które jednak musiałyby zostać wyraźnie określone w ustawie. Wydaje się, że dobrym wzorem w tym zakresie byłby obecny art. 15g ust. 3 u.o.P., który w sposób precyzyjny wskazuje osoby i sytuacje, w których zakres czynności może być szerszy<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Dotyczy to osób zatrzymanych, doprowadzanych lub konwojowanych, przy czym należy zauważyć, że są to osoby, których wolność osobista została ograniczona przed dokonaniem sprawdzenia, na podstawie podjętych zgodnie z prawem czynności ich zatrzymania, doprowadzania, konwojowana, czy umieszczenia we właściwym pomieszczeniu po doprowadzeniu.

## V. Konkluzja

Podsumowując analizę obecnie obowiązujących regulacji kontroli osobistej z punktu widzenia konstytucyjnych zasad ograniczenia korzystania z praw i wolności należy stwierdzić, że ocena ta wypada negatywnie. Co więcej, nowelizacja z 14 grudnia 2018 r., jeszcze tę niezgodność z Konstytucją pogłębiła. W obecnym kształcie spośród warunków wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, unormowanie ta spełnia tylko niektóre z nich i to nie zawsze w pełni. Można uznać, że regulacje częściowo spełniają przesłankę formalną, nakazującą wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności na poziomie ustawy. Po zmianach ustawy o Policji, normy zawarte do tej pory w rozporządzeniu, zostały przeniesione do ustawy, choć sposób ich ujęcia, jak wskazano, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnych wymogów precyzji, jasności i poprawności. Należy też uznać, że ograniczenie praw i wolności związane kontrolą osobistą spełnia przesłankę materialną wymagającą podporządkowania tej czynności celom, które usprawiedliwiają taką ingerencję organów władzy. Natomiast przeprowadzone rozważania wskazują, że w obecnym kształcie regulacja ta nie spełnia warunku proporcjonalności. W takim zakresie, w jakim odnosi się do sytuacji podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary, nie jest niezbędnym środkiem ograniczenia praw i wolności z uwagi na dublowanie procesowych uprawnień Policji, przy jednoczesnym zmniejszeniu środków ochrony jednostki. W pozostałym zakresie, uprawnienie to uznać należy za wypełniające nakaz przydatności do osiągnięcia konstytucyjnie dopuszczalnego celu, jednak w obecnie określonym zakresie, sprzeczne z wymogiem proporcjonalności sensu stricto z uwagi na zbyt szeroki zakres ograniczenia, nakładający nadmierne ciężary na jednostkę, które nie są konieczne do osiągnięcia celu (prewencyjnego).

## Literatura

Bajerski A., *Legitymowanie, kontrola osobista, przeglądanie zawartości bagażu, sprawdzenie ładunku*, Piła 2007.

---

J. Karaźniewicz, Art. 15, [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, Warszawa 2020, Legalis.

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Bosek L., Szydło M., Art. 31, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kamińska-Nawrot A., *Przeszukanie osoby a kontrola osobista – w kontekście zasady informacji prawnej*, „Security, Economy & Law” 2017, nr 4.
- Karaźniewicz J., Art. 15, [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, red. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, Warszawa 2020.
- Karaźniewicz J., *Przeszukanie i czynności zbliżone do przeszukania w teorii i praktyce organów ścigania*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. P. Hofmański, Warszawa 2010.
- Opalska-Kasprzak A., *Przeszukanie, problematyka prawna i kryminalistyczna*, Warszawa 2018.
- Taracha A., „Kontrola osobista i przeglądanie zawartości bagażu” (art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji) a ochrona konstytucyjnych praw człowieka, „Prawo w działaniu” 2020, nr 41.
- Tuleja P., Art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Wojtyczek K., Art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.