

ŁUKASZ LASKOWSKI

Doktorant w Zakładzie Prawa Karnego
Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk

System rejestracji ukarań za popełnienie wykroczenia

Wprowadzenie

Problematyce rejestracji ukarań za popełnienie wykroczenia nie poświęca się w literaturze dużo uwagi. Podstawy prowadzenia rejestracji zostały omówione zaledwie w jednym komentarzu¹ do Kodeksu wykroczeń². Opublikowano nieliczne artykuły dotyczące części rejestrów, w których przetwarza się informacje o ukaraniach³.

¹ M. Leciak, *Komentarz do art. 46 k.w.*, [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 260.

² Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.), dalej: k.w.

³ Zob. np. M. Olma, *Ewidencja kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Roczniki Prawa i Administracji” 2015, nr 2, s. 251; A. Bogut, *Elektroniczny Rejestr Spraw o Wykroczenia*, [w:] I. Nowicka,

Omawiana problematyka zasługuje na większe zainteresowanie zarówno ze strony praktyki, jak i doktryny. Ukaranie za popełnienie wykroczenia nie jest dla sprawcy aż tak dotkliwe jak skazanie za popełnienie przestępstwa. Pociąga jednak za sobą konsekwencje, które nie ograniczają się tylko do samego wykonania kary.

Uzyskana z rejestru informacja stanowi podstawowy dowód karalności, a sama rejestracja jest w sposób oczywisty przydatna w pracy organów powołanych do ścigania i ukarania za popełnienie wykroczeń⁴. Ujawnienie uprzedniego skazania za popełnienie wykroczenia umożliwia skuteczne zastosowanie instytucji recydywy wykroczeniowej oraz konstrukcji czynu ciągłego. Dzięki prowadzeniu rejestracji możliwa jest zatem efektywna egzekucja prawnych skutków ukarania. Ponadto figurowanie w rejestrze wpływa negatywnie na ocenę wymogów nieskazitelnego charakteru, nieposzlakowanej lub nienagannej opinii.

Doniosłość rejestracji wynika także z tego, że informacje zgromadzone w rejestrze stanowią szczególną kategorię danych osobowych i podlegają szczególnym zasadom przetwarzania i ochrony⁵.

M. Czeszejko-Sochacki, A. Krysiak, M. Gałązka, A. Sadło (red.), *Reakcja Policji na popełnione wykroczenia. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa-Szczytno 2008, s. 221. W nielicznych publikacjach tylko wspomina się o odnotowywaniu w Krajowym Rejestrze Karnym prawomocnych skazań za wykroczenia na karę aresztu – zob. B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania*, LEX 2014, s. 40; A. Nowakowska, M. Bojar, *Krajowy Rejestr Karny jako baza danych i jego wykorzystanie*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą” 2015, nr 74, s. 55–56.

⁴ Szerzej na ten temat zob. J. Śliwowski, *Prawo karne*, cz. 2: *Kara*, Toruń 1968, s. 129; Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2557/VIII kadencja, s. 11–13 <<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2557>> [dostęp: 31.03.2020].

⁵ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.Urz. UE L 119 z dnia 4 maja 2016, s. 89), dalej: dyrektywa policyjna; por. K.A. Politowicz, *Znaczenie zatarcia skazania w kontekście ochrony niektórych praw podmiotowych osób skazanych*, [w:] J. Karaźniewicz, T. Kuczur (red.), *Karnomaterialne i procesowe instrumenty ochrony jednostki przed nadużyciami władzy państwowej*, Toruń 2015, s. 230–231.

Postępujący proces cyfryzacji sprawia, że oddziaływanie społeczne danych gromadzonych w różnego rodzaju elektronicznych ewidencjach staje się coraz bardziej istotne⁶.

W polskiej literaturze dotychczas wyodrębniono cztery systemy rejestracji czynów zabronionych pod groźbą kary: ze względu na szczebel ewidencjonowania – system centralny i zdecentralizowany oraz ze względu na zakres ewidencjonowania – system pełnej oraz niepełnej rejestracji⁷. W systemach tych mogą być rejestrowane zarówno skazania za popełnienie przestępstwa, jak i ukarania za popełnienie wykroczenia. Rejestr ukaranych może zawierać nie tylko informacje o skazaniu wyrokiem sądu, lecz również o orzeczeniu kary przez uprawniony organ administracji publicznej lub o jej wymierzeniu w drodze postępowania mandatowego⁸.

1. Rejestracja ukarań na szczeblu centralnym

W obecnym stanie prawnym rejestracja wykroczeń ma charakter niepełny i jest prowadzona zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. W systemie centralnym informacje o wykroczeniach gromadzone są w trzech ewidencjach: w Krajowym Rejestrze Karnym (KRK), w Centralnej Ewidencji Kierowców i w rejestrze wykroczeń przeciwko mieniu.

KRK prowadzony jest na podstawie przepisów ustawy z 2000 r.⁹ W rejestrze gromadzi się informacje o osobach prawomocnie skazanych za wykroczenia na karę aresztu. Zakresem rejestracji objęte są skazania zarówno na bezwzględną karę aresztu, jak i na karę aresztu z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Orzeczenie zastępczej kary aresztu nie stanowi podstawy rejestracji. W świetle znaczenia

⁶ K.A. Politowicz, op. cit., s. 229–230.

⁷ Zob. Z. Sitnicki, *Rejestr skazanych*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1946, nr 7, s. 45; B.J. Stefańska, op. cit., s. 36–37.

⁸ Szerzej o zakresie pojęcia „ukaranie” zob. K. Banasik, *Zatarcie ukarania za wykroczenia*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 9, s. 62–67.

⁹ Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1198).

wpisu w KRK¹⁰ oraz charakteru czynów stanowiących wykroczenia¹¹ ograniczenie zakresu rejestracji do skazanych na najcięższą gatunkowo karę wydaje się słuszne. Zastosowanie dyrektyw wymiaru kary skutkuje w sposób pośredni tym, że dolegliwościami wynikającymi z figurowania w rejestrze są objęci tylko ci skazani, którzy np. popełnili czyn wysoce szkodliwy społecznie. Rozszerzenie zakresu rejestracji do wszystkich skazań stanowiłoby częstokroć nieuzasadnioną dolegliwość, znacznie przewyższającą stopień represyjności wymierzonej kary. Dane skazanych za popełnienie wykroczenia na karę aresztu usuwa się z rejestru w razie zatarcia skazania oraz otrzymania wiadomości o zatarciu skazania w drodze ulaskawienia¹² lub na podstawie amnestii, przywrócenia terminu do zaskarżenia orzeczenia odnotowanego w rejestrze albo uchylecia takiego orzeczenia w wyniku kasacji lub wznowienia postępowania oraz stwierdzenia jego nieważności.

Centralna Ewidencja Kierowców jest kolejnym rejestrem centralnym, w którym odnotowuje się m.in. informacje o ukaraniach za popełnienie wykroczeń. Ewidencja jest prowadzona na podstawie przepisów Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹³. Obejmuje dane o osobach posiadających lub którym cofnięto uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, tramwajami lub motorowerami oraz o osobach nieposiadających uprawnień, które kierując pojazdem, naruszyły przepisy ruchu drogowego lub w stosunku do których orzeczono

¹⁰ Zob. A. Nowakowska, M. Bojar, op. cit., s. 54–66.

¹¹ Zob. T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń: zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 43; T. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 1 k.w.*, LEX 2013.

¹² Ze względu na brak przepisów proceduralnych odnoszących się do ulaskawienia w sprawach o wykroczenia Prezydent RP nie stosuje prawa łaski do ukaranych za popełnienie wykroczenia. Jednakże zdaniem większości przedstawicieli doktryny samoistną podstawę do bezpośredniego stosowania prawa łaski stanowi art. 139 Konstytucji RP – zob. szerzej K. Kaczmarczyk-Kłak, *Prawo łaski a postępowanie w sprawach o wykroczenia*, [w:] M. Kolendowska-Matejczuk, V. Vachev (red.), *Węzłowe problemy prawa wykroczeń – czy potrzebna jest reforma?*, Warszawa 2016, s. 131–142, i powołana tam literatura.

¹³ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 110 ze zm. – zob. przepisy w rozdziale 1a działu IV ustawy.

środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Przetwarzaniu podlegają m.in. informacje o wykroczeniach stanowiących naruszenie przepisów ruchu drogowego i przypisanych im punktach karnych, o kierowaniu pojazdem w stanie po użyciu alkoholu oraz o zastosowaniu zakazu prowadzenia pojazdów. Gromadzone dane obejmują szeroki zakres informacji¹⁴, m.in. nazwę organu, który stwierdził popełnienie wykroczenia, informacje o naruszeniu przepisów ruchu drogowego, o wystawionym mandacie karnym albo o wydanym orzeczeniu. Dane dotyczące naruszeń przepisów ruchu drogowego podlegają usunięciu z mocy prawa z upływem 5 lat od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia stanowiącego podstawę rejestracji¹⁵. Wskazany okres jest znacząco dłuższy od okresu wymaganego do zatarcia ukarania. Skutek zatarcia może w konkretnym przypadku zostać zniewieczony przez pozostawienie w ewidencji informacji o ukaraniu, które należy już uznać za niebyłe.

2. Rejestracja ukarań na szczeblu lokalnym

Poza wskazanymi rejestrami dane o ukaraniach przetwarza się również w zbiorach lokalnych. Rejestracją w systemie zdecentralizowanym zajmują się organy uprawnione do prowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia, a zbiór ewidencjonowanych wykroczeń odpowiada zakresowi ich uprawnień. Rejestracją są objęte wykroczenia popełnione na obszarze działania organów, np. na obszarze gminy, kilku gmin, powiatu, województwa. Podstawę prawną ewidencjonowania stanowią przepisy o organizacji tych organów¹⁶.

¹⁴ Pełny katalog zbieranych danych – zob. § 2 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Cyfryzacji z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie katalogu danych gromadzonych w centralnej ewidencji kierowców (Dz.U. z 2016 r., poz. 427).

¹⁵ Artykuł 98 ust. 6 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 341 ze zm.) w zw. z art. 100ab ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Informacje dotyczące liczby punktów karnych i zakazu prowadzenia pojazdów podlegają usunięciu w innych terminach – zob. art. 98 ust. 5 ustawy o kierujących pojazdami, art. 100ab ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

¹⁶ Podstawę do przetwarzania danych przez straż gminną stanowi np. art. 10a Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1795).

W rejestrach spraw o wykroczenia odnotowuje się m.in. dane osobowe sprawcy, informacje o popełnionym czynie i o treści rozstrzygnięcia wydanego przez sąd¹⁷. Poza rejestrami spraw o wykroczenia prowadzone są też ewidencje osób ukaranych mandatem karnym i ewidencje wykroczeń drogowych ujawnionych za pomocą urzędów rejestrujących.

Pomimo wzrostu użyteczności rejestrów lokalnych wynikającego z prowadzenia tych ewidencji w formie elektronicznej ich wykorzystanie do egzekucji prawnych skutków ukarania jest nieefektywne. Wynika to głównie z wykształcenia się różnych praktyk rejestracyjnych¹⁸. Omawiane ewidencje służą głównie celom statystycznym, analitycznym i ocenie pracy funkcjonariuszy.

3. Rejestr wykroczeń przeciwko mieniu

System centralnej ewidencji ukarań za popełnienie wykroczeń z dniem 1 listopada 2019 r. został uzupełniony o rejestrację wykroczeń przeciwko mieniu. Podstawą funkcjonowania nowego rejestru są przepisy art. 20f Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁹. Rejestr wykroczeń prowadzony jest w systemie teleinformatycznym przez Komendanta Głównego Policji w ramach Krajowego Systemu Informacyjnego Policji. Kwestie szczegółowe, obejmujące m.in. sposób i tryb prowadzenia rejestru oraz udostępniania z niego informacji, sposób weryfikacji przydatności i niezbędności informacji przetwarzanych w rejestrze w zakresie realizacji zadań Policji, zostały uregulowane w drodze rozporządzenia²⁰.

Rejestracja ma charakter niepełny – jej zakres został ograniczony do informacji o sprawcach wykroczeń przeciwko mieniu stanowiących

¹⁷ Zob. formularze: Mp-6, Mp-27.

¹⁸ Zob. A. Bogut, op. cit., s. 221, 225.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 360.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 października 2019 r. w sprawie prowadzenia rejestru wykroczeń, przetwarzania w nim informacji oraz sposobów i trybu udzielania informacji o osobach z tego rejestru (Dz.U. z 2019 r., poz. 2115), dalej: rozporządzenie.

czyny przepołowione, tj. wykroczeń kradzieży i przywłaszczenia, kradzieży leśnej, paserstwa i umyślnego zniszczenia mienia.

Z kolei zakres podmiotowy rejestracji został ujęty bardzo szeroko i obejmuje sprawców wykroczeń, osoby podejrzane, obwinionych i ukaranych. Przetwarzanie danych dotyczących osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia zostało uzasadnione koniecznością zapewnienia kompletności danych zawartych w rejestrze i celem jego prowadzenia²¹. W uzasadnieniu do projektu ustawy²² wskazano także, że osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia to, zgodnie z art. 54 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia²³, osoba, względem której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia i skierowania przeciwko niej wniosku o ukaranie²⁴. Do rejestru wprowadza się informacje o wykroczeniach, osobach podejrzanych o ich popełnienie oraz sprawcach ujawnionych przez stwierdzenie popełnienia wykroczenia przez policjanta, schwytanie na gorącym uczynku i otrzymanie informacji o popełnionym wykroczeniu od organu uprawnionego do prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawach o wykroczenia, postępowania w sprawach nieletnich lub postępowania karnego albo od osoby lub instytucji pokrzywdzonej. Podstawą wprowadzenia do rejestru informacji dotyczących sprawy o wykroczenie oraz osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia lub ich sprawców jest m.in. notatka urzędowa policjanta, zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego i zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego²⁵. Podstawy wprowadzania informacji ujęte w tak szeroki sposób nie gwarantują, że w rejestrze znajdują się wyłącznie dane sprawców lub

²¹ Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu..., s. 13–14.

²² Zob. *ibidem*, s. 13.

²³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1120 ze zm.), dalej: k.p.w.

²⁴ W literaturze przeważa pogląd, że na pewnych etapach postępowania osoba podejrzana nie jest jeszcze osobą, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie – zob. szerzej I. Bień-Węglowska, *Pojęcie „podejrzany” w ramach czynności wyjaśniających w trybie art. 54 § 1 w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2008, nr 2, s. 150–151, i powołana tam literatura.

²⁵ Pełny katalog podstaw – zob. § 5 ust. 1, 3, 4 i 6 rozporządzenia.

osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia w rozumieniu przyjętym przez autorów ustawy. Na przykład otrzymanie zawiadomienia o popełnieniu wykroczenia zwykle nie stanowi samoistnej i uzasadnionej podstawy do sporządzenia wniosku o ukaranie. Wymagane jest przeprowadzenie czynności wyjaśniających. Wprowadzenie informacji do rejestru na skutek otrzymanego zawiadomienia może okazać się przedwczesne i nieuzasadnione.

Zakres odnotowywanych informacji²⁶ został ujęty bardzo szeroko i obejmuje m.in. dane osobowe sprawcy; informacje o jego źródle utrzymania oraz w miarę możliwości dane o jego warunkach materialnych, rodzinnych i osobistych; informacje o popełnionym czynie; o czynności będącej podstawą wprowadzenia informacji do rejestru, o dacie skierowania wniosku o ukaranie, o prawomocnych rozstrzygnięciach dotyczących czynu oraz o zastosowanych wobec sprawcy środkach oddziaływania wychowawczego, a także o uchyleniu prawomocnego rozstrzygnięcia dotyczącego popełnionego czynu. W rejestrze przetwarzane są informacje, w tym dane osobowe, dotyczące wszystkich czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia bez względu na sposób ich zakończenia, wszystkich mandatów karnych, a także wszystkich postępowań w sprawach o wykroczenia zakończonych wyrokiem skazującym. W rejestrze zbierane są również dane o osobie pokrzywdzonej, obejmujące imiona, nazwisko, numer PESEL i adres zamieszkania, a w przypadku podmiotu niebędącego osobą fizyczną – dane identyfikujące ten podmiot. Gromadzenie danych następuje bez zgody i wiedzy osób, których one dotyczą, a podstawowy cel ich przetwarzania to wykrywanie i ściganie sprawców wykroczeń oraz przestępstw. Ustawodawca przewiduje przetwarzanie danych z rejestru również na potrzeby innych ustawowych zadań Policji w zakresie niezbędnym do ich realizacji. Katalog informacji odnotowywanych w rejestrze jest niezmiernie szeroki. Istotne jest rozważenie wątpliwości, czy taki katalog spełnia postulat adekwatności z dyrektywy policyjnej²⁷ oraz wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Większość przetwarzanych w rejestrze informacji odpowiada danym,

²⁶ Pełny katalog przetwarzanych informacji – zob. art. 20f ust. 2 ustawy o Policji.

²⁷ Na temat treści dyrektywy zob. przypis 5.

których podanie jest konieczne we wniosku o ukaranie. Jak stwierdzają autorzy ustawy, są to informacje niezbędne w zakresie prowadzenia czynności wyjaśniających, do występowania w charakterze oskarżyciela w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w procesie wykrywania wykroczeń i ścigania ich sprawców, a także konieczne do prowadzenia zbioru danych osobowych²⁸.

Zakres odnotowywanych w rejestrze wykroczeń danych wydaje się nadmierny w stosunku do celu, dla którego są one zbierane, i tym samym może naruszać zasadę proporcjonalności. Spełnienie wymogów formalnych wniosku o ukaranie nie jest, jak się zdaje, uzasadnioną przesłanką do tego, by zamieszczać w rejestrze wszystkie dane, których podanie jest wymagane we wniosku, i to na bardzo wczesnym etapie postępowania. Wątpliwości co do adekwatności danych może wzbudzić zbieranie danych osobowych pokrzywdzonego, które będą przetwarzane przez taki sam okres jak dane sprawcy. W razie stwierdzenia popełnienia czynu ciągłego i wszczęcia postępowania karnego będzie co prawda konieczne przesłuchanie osób pokrzywdzonych, za spełnienie wymogu adekwatności nie można jednak uznać sytuacji, w której rejestruje się dane pokrzywdzonych na wypadek ich potencjalnej przydatności w przyszłości. Szeroki zakres gromadzonych informacji może w praktyce sprawić, że rejestr stanie się przeciążony danymi i tym samym nie będzie w pełni funkcjonalny.

Ustawa przyznaje osobie figurującej w rejestrze wykroczeń realizowane na pisemny wniosek prawo dostępu do danych jej dotyczących. Zakres udostępnianych danych jest jednak ograniczony – obejmuje bowiem wyłącznie czyny stwierdzone prawomocnym rozstrzygnięciem i dotyczy tylko części informacji gromadzonych w ewidencji²⁹. Gdyby zaś ich udzielenie utrudniało realizację ustawowych zadań Policji, zwłaszcza w obszarze wykrywania i ścigania sprawców wykroczeń oraz przestępstw, zakres przekazywanych informacji można w konkretnym przypadku jeszcze bardziej ograniczyć. Przepisy dyrektywy policyjnej wymagają, by ograniczenie prawa dostępu było podyktowane uniemożliwieniem utrudniania postępowań i zapobiegania

²⁸ Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu..., s. 12-13.

²⁹ Zob. art. 20f ust. 9 ustawy o Policji.

przestępczości, wykrywania i ścigania czynów zabronionych, wykonywania kar lub też ochroną bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa narodowego oraz praw i wolności innych osób. Autorzy ustawy wskazują, że ograniczenie prawa dostępu jest działaniem niezbędnym i proporcjonalnym ze względu na cel rejestracji i tym samym spełnia wymogi dyrektywy³⁰. Stanowisko to jest dyskusyjne. Z oczywistych powodów za w pełni uzasadnione należy uznać nieudostępnianie sprawy wykroczenia informacji o osobie pokrzywdzonej. Trudno jednak uzasadnić dalsze ograniczenia dostępu, biorąc pod uwagę fakt, że udostępniane są wyłącznie dane dotyczące wykroczeń stwierdzonych prawomocnym rozstrzygnięciem i że większość przetwarzanych w rejestrze danych odpowiada informacjom podanym już we wniosku o ukaranie.

Przepisy regulujące funkcjonowanie rejestru wykroczeń nie przyznają osobie pokrzywdzonej prawa dostępu do informacji zgromadzonych na jej temat w rejestrze. Osoba pokrzywdzona może realizować prawo dostępu do jej danych osobowych w trybie art. 23 Ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości³¹. Ponadto wydaje się zasadne, aby uzupełnić katalog podmiotów uprawnionych do otrzymania informacji o osobach figurujących w rejestrze o osobę pokrzywdzonego – oskarżyciela posiłkowego składającego wnioski o ukaranie w trybie art. 27 k.p.w. Zakres danych o sprawcy wykroczenia podlegających udostępnieniu powinien być wówczas ograniczony do informacji, których podanie w świetle art. 57 § 2 k.p.w. jest konieczne do spełnienia wymogów formalnych wniosku o ukaranie. Powinien obejmować dane osobowe sprawcy, informacje o popełnionym czynie, zatrzymanych przedmiotach lub dokumentach.

Ustawa przewiduje dwa tryby usunięcia zgromadzonych w rejestrze informacji: w razie uznania ich za zbędne w wyniku przeprowadzonej weryfikacji oraz z urzędu po upływie oznaczonego okresu albo w wyniku wystąpienia określonych zdarzeń. Ustawa nakłada na organy Policji obowiązek weryfikacji danych osobowych po zakończeniu

³⁰ Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu..., s. 12.

³¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 125.

sprawy, w związku z którą informacje te zostały wprowadzone do rejestru, oraz dodatkowo nie rzadziej niż raz na 3 lata. Rozporządzenie określa szeroki katalog kryteriów³², którymi organy Policji powinny się kierować przy ocenie przydatności przetwarzanych danych. Pośród nich wskazano m.in. rodzaj i charakter popełnionego czynu, zagrożenie sankcją karną, przedawnienie karalności i zatarcie ukarania. Natomiast z urzędu informacje są usuwane po upływie 3 lat od dnia ich wprowadzenia, chyba że przed tym terminem do rejestru zostały wprowadzone dane o kolejnym wykroczeniu podlegającym ewidencjonowaniu. Niezależnie od tego terminu dane podlegają wykreśleniu w razie uniewinnienia osoby, której one dotyczą, odmowy wszczęcia wobec niej postępowania lub jego umorzenia prawomocnym orzeczeniem sądu bądź w wyniku śmierci tej osoby oraz w przypadku stwierdzenia przez uprawniony organ braku podstaw do pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności za wykroczenie, jeżeli nie zachodzi przesłanka dalszego przetwarzania danych osobowych dotyczących tej osoby w związku z innym czynem odnotowanym w rejestrze.

Regulacje dotyczące usunięcia informacji z rejestru należy poddać częściowej krytyce. Długość terminu, którego upływ związany jest z wykreśleniem informacji, powinna być zróżnicowana w zależności od sposobu zakończenia postępowania. Wydaje się, że krótszy okres byłby bardziej odpowiedni w przypadku zastosowania wobec sprawcy środków oddziaływania wychowawczego. Za skróceniem okresu przemawia w takim wypadku niewielka społeczna szkodliwość czynu oraz brak uzasadnienia dla dalszego przetwarzania informacji celami prowadzonej rejestracji. Przetwarzanie danych w rejestrze wykroczeń ze względu na wprowadzenie trybu usunięcia informacji z urzędu oraz określenie katalogu kryteriów oceny ich przydatności nie powinno budzić tyłu dyskusji co przetwarzanie danych w innych bazach w ramach Krajowego Systemu Informacji Policyjnej³³.

³² Zob. § 13 rozporządzenia.

³³ Ustawodawca nie określił kryteriów, jakimi należy się kierować przy ocenie niezbędności dalszego przetwarzania danych osobowych w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji – zob. szerzej D. Kucyper, M. Wątor, *Krajowy System Informacyjny Policji – wątpliwości związane z prawidłowością gromadzenia i udostępniania danych zawartych w rejestrze*, „Internetowy Przegląd TBSP UJ” 2017, nr 5, s. 78.

Zatarcie ukarania nie powinno wszakże stanowić jedynie kryterium oceny przydatności gromadzonych danych. Z dniem uznania ukarania za niebyłe informacje o ukaranym powinny być z rejestru usunięte z mocy prawa. Pozostawienie w ewidencji informacji o zatartym ukaraniu może w konkretnym przypadku wypaczać sens instytucji zatarcia.

Podsumowanie

Brak centralnej rejestracji utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia, skuteczne zastosowanie instytucji prawa wykroczeń. Skutkuje to trudnościami w pozyskaniu informacji o uprzednim ukaraniu, które są niezbędne przy ustaleniu rodzaju i wymiaru kary, stwierdzeniu recydywy wykroczeń podobnych³⁴ oraz pociągnięciu sprawcy do odpowiedzialności karnej na zasadzie art. 12 § 2 Kodeksu karnego³⁵ za popełnienie czynu ciągłego obejmującego wykroczenia stanowiące czyny przepołowione³⁶. Rejestr wykroczeń przeciwko mieniu pozwala na efektywne stosowanie wymienionych instytucji, ale tylko do wykroczeń stanowiących zakres ewidencjonowania, które zdaniem

³⁴ Zob. A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2012, s. 80 – zdaniem autora nie ma możliwości stwierdzenia recydywy wykroczeń podobnych ze względu na to, że ukarania za wykroczenia z reguły nie podlegają notowaniu w rejestrze skazanych.

³⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm.), dalej: k.k.

³⁶ Przypisanie sprawcy odpowiedzialności karnej, pomimo wykorzystania danych zawartych w rejestrze, nie następuje automatycznie. Wymagane jest bowiem kumulative spełnienie przesłanek określonych w art. 12 § 2 k.k. W opinii doktryny w sytuacji, gdy czyn ciągle składałby się wyłącznie z zachowań stanowiących samoistne wykroczenia, w stosunku do których uprzednio doszło do prawomocnego przypisania odpowiedzialności, przyjąć należy, że aktualizuje się negatywna przesłanka procesowa przewidziana w art. 17 § 1 pkt 7 Kodeksu postępowania karnego – zob. P. Kardas, *Problem reakcji na tzw. czyny przepołowione w świetle ciągłości popełnienia przestępstwa, konstrukcji idealnego zbiegu czynów karalnych oraz zasady ne bis in idem*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 3, s. 30; J. Giezek, P. Kardas, *Zasada ne bis in idem a nowe regulacje ciągłości popełnienia przestępstwa*, „Palestra” 2019, nr 4, s. 5.

ustawodawcy cechują się największą uciążliwością³⁷. Do rozważenia pozostaje, po dokonaniu analizy statystyki wykroczeń i funkcjonowania systemu rejestracji, ewentualne rozszerzenie w przyszłości zakresu ewidencjonowania o wykroczenia o społecznej szkodliwości w stopniu nie niższym niż wykroczenia przeciwko mieniu, takie jak np. niektóre wykroczenia przeciwko osobie (złośliwe niepokojenie), wykroczenia budowlane czy wykroczenia przeciwko prawom pracownika związane z nieprzestrzeganiem przepisów dotyczących BHP³⁸.

Zakres spraw związanych z funkcjonowaniem rejestru przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia budzi obawy o zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej³⁹. Artykuł 51 ust. 5 ustawy zasadniczej wprowadza wymóg formy ustawowej dla określenia zasad gromadzenia i udostępniania informacji o obywatelach. Z kolei przepis delegacji ustawowej zawarty w art. 20f ust. 19 ustawy o Policji stanowi wprost, że rozporządzenie reguluje m.in. czynności będące podstawą wprowadzania informacji do rejestru wykroczeń oraz sposób i tryb udzielania informacji o osobach na podstawie informacji zgromadzonych w rejestrze.

Regulacje dotyczące prowadzenia rejestracji związane z zakresem ewidencjonowania, udostępnianiem danych oraz określeniem przesłanek wykreślenia informacji wymagają równoważenia interesu prywatnego – praw jednostki, której dotyczy rejestracja, oraz interesu publicznego – wykrywania i ścigania sprawców wykroczeń i przestępstw, zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

³⁷ Zob. Uzasadnienie do rządowego projektu..., s. 11.

³⁸ W literaturze wskazuje się na potrzebę utworzenia centralnego rejestru wykroczeń przeciwko prawom pracownika w celu efektywnego zastosowania w postępowaniu mandatowym recydywy wykroczeń określonej w art. 96 § 1b, § 1ba i § 1bb k.p.w. Potrzeba ta przejawia się zwłaszcza w sytuacji, gdy pracodawca zatrudnia pracowników w kilku miejscach, a właściwymi miejscowo do prowadzenia postępowania są inspektorzy pracy, którzy podlegają różnym okręgowym inspektorom pracy – zob. J. Dadak, *Inspektor Pracy jako organ postępowania mandatowego oraz oskarżyciel publiczny w postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, nr 17, s. 411–412.

³⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Przepisy ustawy o Policji w art. 20f ust. 7 przyznają prawo dostępu do danych w rejestrze także organom działającym na niskim szczeblu lokalnym, np. straży gminnej. Budzi to obawę o nadużycie udostępnionych danych, czy też ich wykorzystanie w celu realizacji partykularnych interesów. Praktyka wskazuje, że różnego rodzaju informacje o sprawach czynów karalnych nie są wciąż wystarczająco chronione, o czym świadczy np. zaskakująca liczba tzw. przecieków z organów ochrony porządku publicznego do mediów. Pełna analiza wyważenia interesu jednostki i interesu państwa wykracza poza ramy niniejszego artykułu.

Database system for registration of misdemeanours

Summary

The article discusses the common database systems for registration of misdemeanours, with particular focus on the register of misdemeanours against property. Both the catalogue with processed information, as well as the limitation of the right to access to the information by the person listed therein, raised serious concerns. The author offered some proposals regarding the period of processing data in the register, erasure of information in connection with the expungement of penalty and granting access to the aggrieved to its data and the data of the offender.