



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

II.520.3.2016 II.520.3.2016.VV

Pan

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Prokurator Generalny

Problematyka związana z funkcjonowaniem Krajowego Rejestru Karnego (dalej: „KRK”) wciąż pozostaje w moim zainteresowaniu. Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają wnioski obywateli wskazujące na różne problematyczne aspekty funkcjonowania KRK, przede wszystkim w zakresie wydawania tzw. zaświadczeń o niekaralności.

Od dłuższego czasu, jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii związanych z funkcjonowaniem rejestru jest konieczność uiszczania przez zainteresowanych określonej opłaty w celu otrzymania zaświadczenia o niekaralności.

Mój poprzednik śp. dr Janusz Kochanowski już 21 sierpnia 2009 roku wystosował do Krajowego Rejestru Karnego prośbę o udzielenie informacji w zakresie kosztów funkcjonowania rejestru, wpływów z tytułu wydawania informacji i liczby wystawionych informacji w latach 2006-2008 (sygn. sprawy RPO-625349-II/09/JC). W odpowiedzi na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich Dyrektor Biura Informacyjnego KRK udzieliła szczegółowych informacji na temat funkcjonowania rejestru. Wskazano ponadto, że

obowiązująca wówczas wysokość opłaty za wydanie informacji znajduje swoje oparcie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 sierpnia 2003 roku, (które nie zmieniło z kolei obowiązującej od 1 stycznia 1997 wysokości opłaty za udzielenie informacji z Rejestru ustalonej rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 grudnia 1996 roku dla działającego wówczas Centralnego Rejestru Skazanych). Dyrektor Biura poinformowała również o zaobserwowanej praktyce dostarczania pracodawcom zaświadczeń o niekaralności, jako warunku przyjęcia pracownika do pracy, co nie wynika z przepisów prawa i stanowi wyłącznie posłużenie się potencjalnym pracobiorcą (sygn. B-KRK-IV-073-4/09).

Analiza otrzymanej wówczas informacji prowadzi do następujących wniosków. We wspomnianym okresie (lata 2006-2008) wpływy do KRK blisko trzykrotnie przewyższyły koszty funkcjonowania tej instytucji. Zapytania odpłatne stanowiły przy tym wyłącznie jedną czwartą wszystkich zapytań, pozostałą zaś część stanowiły niepodlegające opłacie wnioski określonych podmiotów (m.in. prokuratury, Policji czy sądów).

W związku z tymi spostrzeżeniami Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do ówczesnego Ministra Sprawiedliwości p. Krzysztofa Kwiatkowskiego z apelem o umocowanie wysokości opłat na poziomie rzeczywistych kosztów funkcjonowania rejestru, podnosząc, że dotychczas opłata za wydanie zaświadczenia znacznie przewyższała faktyczny koszt jego sporządzenia. Jednocześnie Rzecznik zwrócił uwagę na to, że główni użytkownicy KRK, jakimi są organy publiczne, również powinni partycypować w kosztach funkcjonowania rejestru (sygn. RPO-625349-II/09/JC).

W imieniu Ministra Sprawiedliwości odpowiedzi na ww. wątpliwości udzielił 4 stycznia 2010 r. podsekretarz stanu p. Piotr Kluz, potwierdzając ustalenia Dyrektora Biura Informacja KRK w materii niezmienności wysokości opłaty ustalonej rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 grudnia 1996 r. Minister zaznaczył zmienność kosztów działania Rejestru i obowiązek zabezpieczenia przyszłych wydatków tej instytucji. Podkreślił, że w świetle ówczesnego stanu prawnego osoby ubiegające się o pracę nie powinny ponosić opłaty za uzyskanie informacji z KRK, co utwierdziło Ministra Sprawiedliwości w przekonaniu, że obniżenie wysokości opłat za uzyskanie informacji o

osobie, w związku z zobowiązaniem pracodawcy do zdobycia tych informacji na swój koszt, jest bezzasadne (sygn. B-KRK-I-0760-1/09).

Wskazać należy, że argumentacja przedstawiona przez ówczesnego Ministra Sprawiedliwości budzi pewne wątpliwości. W piśmie do Rzecznika Minister zwrócił uwagę na konieczność zabezpieczenia budżetu KRK na przyszłość, czym tłumaczył istnienie tak dużej nadwyżki w stosunku do wydatków rocznych tej instytucji. Wpływy te, z tytułu płatnych zaświadczeń, miały na celu zapewnienie stabilności instytucji na wypadek braków wynikających ze zmiennego kosztorysu (mogącego potencjalnie wynikać z nowych obowiązków, które miałyby wówczas zostać nałożone na Polskę, w związku z członkostwem w Unii Europejskiej).

Minister Sprawiedliwości informował ponadto, że opłata w ówczesnej wysokości (50 zł) pozostawała niezmienna od 6 lat (zgodnie z rozporządzeniem z 2003 r.). W tym kontekście argumentacja przedstawiona przez Ministerstwo Sprawiedliwości zdaje się być mało przekonująca. Minister przyznał bowiem występowanie zróżnicowanych wydatków w poszczególnych latach i tym samym rozumowanie to powinno determinować zmienność wysokości opłat na ich pokrycie. Z drugiej zaś strony z informacji przedstawionej przez Ministra nie można było wywnioskować, czy koszty ponoszone przez osoby prywatne są wprost proporcjonalne do wydatków, przy uwzględnieniu możliwego wzrostu wydatków w roku następnym.

Raz jeszcze wymaga podkreślenia, że zaledwie jedna czwarta wszystkich wniosków o wydanie zaświadczenia o niekaralności pochodzi od podmiotów zobligowanych do uiszczenia opłat. Pozostałe trzy czwarte wniosków skierowane były m.in. przez sądy, prokuraturę i Policję, czyli podmioty ustawowo zwolnione z opłat.

W praktyce oznacza to, że koszty funkcjonowania rejestru są bezpośrednio przenoszone na osoby prywatne, które są obciążane nieproporcjonalnie wysokimi i nieuzasadnionymi nakładami finansowymi w celu uzyskania zaświadczenia o niekaralności. Praktyka wskazuje, że z wnioskiem o wydanie zaświadczenia o niekaralności do KRK zwracają się przeważnie osoby starające się o podjęcie pracy i właśnie w tym celu konieczne jest przedłożenie przez nich tego typu zaświadczenia potencjalnemu pracodawcy. Tymczasem bardzo często są to osoby pozostające w trudnej sytuacji materialno-

finansowej. Faktyczne obciążenie osób fizycznych kosztami funkcjonowania rejestru publicznego, działającego w przeważającej mierze na rzecz podmiotów publicznych, godzi w podstawowe założenie państwa demokratycznego.

Powyższego stanu rzeczy zdaje się nie zmieniły także częściowe obniżenia wysokości opłat za wydanie zaświadczenia o niekaralności wprowadzone przez kolejnych Ministrów Sprawiedliwości (do wysokości 30 zł oraz 20 zł w przypadku e-KRK – zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2014 w sprawie opłat za wydanie informacji z Krajowego Rejestru Karnego, Dz.U. 2014 poz. 861).

Na marginesie wypada zwrócić uwagę na zależność między czynnościami realizowanymi przez podmioty publiczne na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 ze zm.) a ustawą o Krajowym Rejestrze Karnym i świadczeniami realizowanymi przez ten rejestr. Zestawienie obu ustaw jest w tym wypadku o tyle istotne, że, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 31 stycznia 2012 r., sygn. II SAB/Wa 390/11: „Ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym w sposób kompleksowy reguluje dostęp do danych zgromadzonych w tym rejestrze i stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”.

Stwierdzenie to jest o tyle istotne, że w przypadku informacji publicznej opłata stanowi wyjątek, w przypadku KRK jest natomiast regułą. Prowadzić to musi do wniosku, że ustawodawca zapewnił obywatelowi większą swobodę w zakresie zasięgnięcia informacji o działalności państwa i organów publicznych, niż o sobie samym.

W tym miejscu, jako że problematyka ta nie jest wolna od aksjologii, pojawić się musi także pytanie, dlaczego obywatel, chcąc udowodnić, że respektuje normy prawa, jest niekarany i korzysta z pełni praw publicznych – musi za to płacić.

Przy okazji wyżej poruszonej problematyki, czuję się w obowiązku zasygnalizować jeszcze jeden problem dotyczący praktycznego funkcjonowania Krajowego Rejestru Karnego. Chodzi mianowicie o rozpowszechnioną na szeroką skalę praktykę wprowadzania przez pracodawców wymogu przedstawienia ze strony pracowników bądź kandydatów do pracy, informacji z Krajowego Rejestru Karnego (tzw. zaświadczenia o niekaralności) w

celu nawiązania bądź utrzymania stosunku pracy. Szczególnie niepokojąca z punktu widzenia praw i wolności jednostki jest praktyka żądania przez pracodawców informacji o karalności bądź niekaralności, do której przetwarzanie pracodawcy nie są uprawnieni. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt. 10 uKRRK prawo do uzyskania informacji z rejestru przysługuje pracodawcom, w zakresie niezbędnym do zatrudnienia pracownika, co do którego z przepisów ustawy wynika wymóg niekaralności, korzystania z pełni praw publicznych, a także ustalenia uprawnienia do zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej. W świetle wyżej powołanych regulacji pracodawca uprawniony jest do uzyskania informacji o kandydacie do pracy bądź o osobie będącej pracownikiem jedynie w przypadkach, gdy z przepisów ustawy wynika wyraźny wymóg niekaralności. Oznacza to, że uzyskanie takiej informacji przez pracodawcę wymaga każdorazowego podania podstawy prawnej uprawniającej do zapoznania się z danymi o osobie przechowywanymi w KRRK.

Omawiany przepis ma charakter szczególny w stosunku do regulacji przewidzianej w art. 221 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U.2014.1502 j.t. dalej: „k.p.”). W świetle art. 221 § 1 k.p. bowiem, pracodawca ma prawo żądać od osoby ubiegającej się o zatrudnienie podania jedynie następujących danych osobowych: imię (imiona) i nazwisko, imiona rodziców, datę urodzenia, miejsce zamieszkania (adres do korespondencji), wykształcenie, przebieg dotychczasowego zatrudnienia. Ponadto pracodawca ma prawo żądać od pracownika, tj. osoby już zatrudnionej, podania także: innych danych osobowych, a także imion i nazwisk oraz dat urodzenia jego dzieci, jeżeli podanie takich danych jest konieczne ze względu na korzystanie przez pracownika ze szczególnych uprawnień przewidzianych w prawie pracy oraz numeru PESEL pracownika nadanego przez Rządowe Centrum Informatyczne Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (RCI PESEL).

Żądanie jakichkolwiek innych danych pracownika bądź kandydata do pracy, pozostających poza zakresem ww. regulacji, może mieć miejsce jedynie w przypadkach, gdy takie uprawnienie bądź obowiązek pracodawcy został wyraźnie przewidziany w odrębnych przepisach (art. 22¹ § 3 k.p.). Uzyskana przez pracodawcę informacja z Rejestru nie musi koniecznie zawierać adnotacji o każdym popełnionym przestępstwie, za które pracownik bądź kandydat do pracy został skazany prawomocnym wyrokiem. Informacja

udzielana pracodawcom w zakresie prawomocnych skazań zawężana jest bowiem do zakresu wynikającego ze wskazanej we wniosku podstawy prawnej i wszelkie inne informacje pozostające poza tym zakresem nie są udostępniane pracodawcy występującemu z takim wnioskiem. Nie jest wykluczone jednak, że ustawa może wprowadzać generalny wymóg niekaralności, nie ograniczając go do określonego przestępstwa bądź rodzaju przestępstw. W takich przypadkach pracodawcy udzielana jest informacja o wszystkich prawomocnych skazaniach.

Powyższe ograniczenie często omijane jest przez pracodawców, którzy zamiast zwracać się bezpośrednio do KRK, zobowiązują pracowników do przedstawienia informacji z rejestru w postaci tzw. zaświadczeń o niekaralności. Jakkolwiek zakres informacji pozyskiwanej z KRK może zostać zawężony przez samego zainteresowanego występującego z takim wnioskiem, pracodawcy często – nie będąc do tego uprawnieni – wymagają od pracowników bądź kandydatów do pracy tzw. ogólnych zaświadczeń o niekaralności, czyli dotyczących całej ich historii kryminalnej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że problematyka nieuprawnionego żądania przez pracodawców tzw. zaświadczeń o niekaralności jest wynikiem nieuczciwej, a także często niezgodnej z prawem praktyki pracodawców. Przepisy regulujące funkcjonowanie Krajowego Rejestru Karnego zdają się zabezpieczać w sposób dostateczny interesy pracowników oraz kandydatów do pracy, w zakresie udostępniania danych osobowych przetwarzanych w Rejestrze. Ustawa o Krajowym Rejestrze Karnym zawiera bowiem zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji, przyznający pracodawcom takie uprawnienie jedynie w bardzo wąskim zakresie. W celu wyeliminowania powyższych praktyk konieczne wydaje się ustanowienie odpowiednich regulacji, które wyraźnie określą zakres danych, do przetwarzania których uprawniony jest pracodawca.

Wyżej powołane argumenty prowadzą do wniosku, że niedopuszczalne jest arbitralne wprowadzanie wymogu udowodnienia niekaralności pracownika bądź kandydata przez dostarczenie odpowiedniego zaświadczenia z KRK. Ustawodawca określił bowiem wyczerpująco zawody, stanowiska oraz działalności, do wykonywania bądź zajmowania których konieczny jest brak uprzedniej karalności. Działania pracodawców zmierzających do uzyskania informacji o niekaralności bądź karalności osoby poza zakresem określonym

w prawie mogą prowadzić do naruszenia sfery prywatności pracownika bądź kandydata do pracy. Żądanie przez pracodawcę poświadczenia okoliczności niepozostających w żadnym związku z wykonywaną pracą bądź zajmowanym stanowiskiem stanowi bowiem nieuzasadnione naruszenie sfery prywatności pracownika. Wprowadzenie przez pracodawcę wymogu poświadczenia braku uprzedniej karalności stanowić będzie taką okoliczność zawsze wtedy, gdy z jednej strony nie znajduje wyraźnej podstawy w ustawie, z drugiej zaś nie pozostaje w ścisłym związku z wykonywaną pracą lub zawodem.

Wobec powyższego uprzejmie zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia stosownych kroków legislacyjnych zmierzających do rozwiązania wyżej zarysowanych problemów – zarówno w zakresie odpłatności tzw. zaświadczeń o niekaralności, jak i w zakresie wyeliminowania obecnych na rynku pracy praktyk godzących w prawo do prywatności jednostki.