

Karolina Szelągowska,

Mgr, Wydział Prawa i Administracji Szkoła Doktorska
Uniwersytetu Warmińskiego – Mazurskiego (Polska)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2316-3799>

ADMINISTRACYJNE KARY PIENIĘŻNE W NOWELIZACJI PRAWA OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH – ROZWIĄZANIA NA TLE PRAWA POLSKIEGO I PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Niniejszy artykuł omawia podstawowe założenia i funkcje sankcji administracyjnych ograniczając się do jednego jej rodzaju – sankcji finansowej. W opracowaniu kompleksowo przybliżono zasady postępowania w przedmiocie nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych uwzględniając przepisy polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego, polskiej ustawy o ochronie danych osobowych z 10 maja 2018 roku oraz rozporządzenia o ochronie danych osobowych 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku. Warstwę teoretyczną opracowania wzbogacono poprzez zaprezentowanie wybranych rozstrzygnięć organów nadzorczych w przedmiocie nałożenia kary oraz sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: administracyjne kary pieniężne, rozporządzenie o ochronie danych osobowych, prawo ochrony danych osobowych.

Bibl.: 40.

Szelągowska K.

Administrative monetary penalties in the amendment to the data protection law – solutions on the background of the polish law and the European Union law

The problem of this scientific article focus on the issue of administrative monetary penalties. The literature recognizes the increasing use of administrative monetary penalties by public administration bodies. Considering that, the effectiveness of this means the legislator more often decides to place regulations constituting administrative monetary penalties in subsequent substantive law acts. The practice of public administration bodies also shows that these bodies very often use administrative monetary penalties as a consequence of a breach of the law by failure to perform a legal duty or violation of prohibition. This research discuss the basic assumptions and objectives of administrative monetary penalties in the data protection law, and then describes the procedure for imposing them. The theoretical layer was enriched by, among others first practical experience and *de lege ferenda* postulates.

Keywords: administrative monetary penalties, General Data Protection Regulation, data protection law.

Желяговська К.

Адміністративні грошові стягнення в поправці до закону про захист даних - рішення на тлі польського законодавства та закону Європейського Союзу

Проблема цієї наукової статті зосереджується на питанні адміністративних грошових стягнень. У літературі визнано все більш широке використання адміністративних грошових стягнень органами державного управління. Враховуючи це, ефективність цього означає, що законодавець частіше приймає рішення про розміщення нормативно-правових актів, що становлять адміністративні грошові стягнення, у наступних актах матеріального права. Практика органів державного управління також показує, що ці органи дуже часто застосовують адміністративні грошові стягнення як наслідок порушення закону через невиконання законного обов'язку або порушення заборони. У цьому дослідженні обговорюються основні припущення та цілі адміністративних грошових стягнень у законі про захист даних, а потім описується процедура їх застосування. Теоретичні напрацювання були збагачені, серед іншого, першим практичним досвідом та постулатами «*de lege ferenda*».

Ключові слова: адміністративні грошові стягнення, Загальне положення про захист даних, закон про захист даних.

Sformułowanie problemu. Niniejsze opracowanie naukowe koncentruje się wokół problematyki sankcji administracyjnych ograniczając się do jednego jej rodzaju – sankcji finansowej. W piśmiennictwie od lat zwraca się uwagę na coraz powszechniejsze stosowanie przez organy administracji publicznej sankcji administracyjnych kar pieniężnych. Skuteczna realizacja postawionych celów, a także łatwość w egzekucji tej kary sprawia więc, że

kary pieniężne są ustanawiane w kolejnych aktach prawa materialnego. Przyczyną do szerszych refleksji na temat stosowania kar pieniężnych w trybie administracyjnym była niedawna implementacja unijnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych, na mocy którego wprowadzono zupełnie nowe warunki nakładania administracyjnych kar pieniężnych.

Cel badań. Celem niniejszego opracowania naukowego jest analiza obecnie obowiązujących regulacji w zakresie nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych na poziomie krajowym (polskim) oraz europejskim oraz ocena czy przyjęte rozwiązania legislacyjne skutecznie zapobiegają naruszeniom prawa w sektorze ochrony danych osobowych. W celu realizacji założeń badawczych praca została wzbogacona o nieliczne postulaty *de lege ferenda* oraz pierwsze doświadczenia praktyki stosowania nowych przepisów.

Przedstawienie głównego materiału. Dane osobowe powszechnie określa się mianem «paliwa gospodarki» [40]. Dzieje się tak, za sprawą ogromnej roli jaką odgrywają w wielu dziedzinach życia. Nieustannie trwający postęp technologiczny sprawia, że zarówno przedsiębiorstwa prywatne, jak i instytucje publiczne z dużą łatwością mogą nimi zarządzać oraz wykorzystywać w różny sposób i do różnych celów w swojej działalności [11]. Wyzwaniem stało się jednak zapewnienie odpowiedniej kontroli nad ich przetwarzaniem. Władze Unii Europejskiej - wychodząc naprzeciw oczekiwaniom obywateli – doprowadziły do uchwalenia rozporządzenia o podwyższonych standardach bezpieczeństwa, gwarantujących prawo do prywatności i ochrony danych. Ustanowione prawo jest jednolite we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Jest to udogodnienie, stworzone przede wszystkim z myślą o obywatelach Wspólnoty, którzy będą mogli w sposób uproszczony dochodzić swoich praw w związku z naruszeniami ochrony danych. Dokładnie w dniu 25 maja 2018 roku weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), zwane dalej «r.o.d.o.» [7]. W celu dostosowania r.o.d.o. do polskiego porządku prawnego konieczne było przygotowanie także nowej, krajowej ustawy o ochronie danych osobowych. Ustawa weszła w życie 10 maja 2018 roku [4] i zgodnie z jej zakresem przedmiotowym, jest uzupełnieniem unijnego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych.

W kontekście zmian jakie zaszły za sprawą rozporządzenia 2016/679 uwagę należy zwrócić między innymi na sformułowanie definicji administratora. Termin ten, zastąpił dotychczasowe określenie (z poprzedniej regulacji europejskiej poświęconej ochronie danych osobowych – dyrektywy 95/46/WE) «administratora danych». Za novum w odniesieniu do poprzednich przepisów uznać należy dopuszczalność tzw. współadministrowania. Dotychczas przepisy ograniczały pojęcie administratora danych, wyłączając z jego zakresu element ewentualnego współadministrowania, natomiast zgodnie z obecnym rozporządzeniem, za administratora uznaje się osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych nie tylko samodzielnie, ale także wspólnie z innymi [7]. Funkcja administratora, ze względu na odpowiedzialność i zakres kompetencji ma kluczowe znaczenie w kontekście ochrony danych. Jak jednak zauważają przedstawiciele doktryny, nowo wprowadzone rozwiązania normatywne w zakresie definicji administratora nie wyeliminowały problemu samego przypisywania statusu administratora [8]. Implementowane regulacje prawne w zakresie ochrony danych osobowych istotnie zwiększają zakres obowiązków podmiotów gromadzących i wykorzystujących te dane. W szczególności warto zwrócić uwagę na obowiązek ustanowienia inspektora ochrony danych [34]. Zadania inspektorów reguluje art. 39 ust. 1 oraz 38 ust. 5 i 6 r.o.d.o. Wedle tych przepisów na inspektorach ciąży przede wszystkim odpowiedzialność informowania administratora i podmiotu przetwarzającego oraz pracowników, którzy przetwarzają dane osobowe, o obowiązkach spoczywających na nich na mocy r.o.d.o. oraz monitorowanie przestrzegania przepisów r.o.d.o. [7]. Do innych obowiązków można zaliczyć między innymi przeformułowanie klauzul w zakresie pozyskiwania zgody na przetwarzanie danych osobowych, wdrożenie adekwatnych procedur postępowania i środków bezpieczeństwa danych oraz raportowanie do organu nadzorczego o stwierdzonych naruszeniach ochrony danych osobowych [7]. Na szczeblu centralnym wyznaczono także nowy organ nadzorczy, właściwy w sprawie ochrony danych osobowych – Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, dalej «Prezes UODO» [32]. Zasady powołania, odwołania i okres kadencji, normuje rozdział 6 ustawy o ochronie danych osobowych zwanej dalej «u.o.d.o.» [4]. Wśród wielu kompetencji przyznanych Prezesowi UODO szczególne znaczenie na gruncie poruszanej problematyki ma uprawnienie do nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie danych osobowych jedyną, możliwą sankcją o charakterze pieniężnym jaką organ nadzorczy w ramach przyznanych mu kompetencji mógł nałożyć na podmiot przetwarzający dane była tzw. grzywna przymuszająca, w wysokości ustalonej zgodnie z art. 121 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jej górna wysokość nie mogła przekraczać 10.000 złotych, a w

stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwoty do 50.000 złotych. Kara charakteryzowała się jednak niskim stopniem skuteczności, gdyż mogła zostać nałożona dopiero w momencie, gdy podmiot nie podporządkował się postanowieniom wydanym w decyzji. Nowa ustawa zmieniła dotychczasowe zasady nakładania kar, a ponadto ukształtowała ich wysokość na nieporównywalnie wyższym poziomie. Jest to celowe działanie, niejako «mobilizujące» zarówno prywatne firmy jak i instytucje publiczne, które dotychczas kwestie związane z przetwarzaniem danych traktowały w przeważającej części marginalnie, do większej ochrony tak wrażliwych informacji jakimi są dane osobowe. Wynika to przede wszystkim z prawa do ochrony prywatności i autonomii informacyjnej, która przysługuje każdej jednostce. Niekiedy, jedyną, obiektywnie możliwą ścieżką egzekwowania wyżej wymienionych gwarancji, jest zastosowanie wysokich kar pieniężnych. Głównie w ten sposób państwa członkowskie Unii Europejskiej są w stanie wymusić na adresatach norm prawnych przewidzianych w rozporządzeniu ich respektowanie. Sankcje o lżejszym ciężarze gatunkowym, w tym wszelkiego rodzaju upomnienia, cechują się znikomą skutecznością i w niewielkim zakresie są w stanie zapobiec powstawaniu naruszeń w przyszłości.

Choć instytucja administracyjnych kar pieniężnych funkcjonowała w polskim systemie prawnym od wielu lat, dopiero w 2017 roku wprowadzono legalną definicję tego pojęcia. Art. 189b polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego *expressis verbis* stanowi, że «przez administracyjną karą pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej» [2]. Zacytowana jednostka redakcyjna jest częścią działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego, dalej określanego jako: «k.p.a.» ustanawiającego ogólne zasady wymierzania i nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Nowelizacja wprowadzająca ten dział weszła w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. na mocy ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw [3].

Postępowanie prowadzące do nałożenia kary pieniężnej na podstawie przepisów u.o.d.o. oraz r.o.d.o., jest prowadzone w trybie administracyjnym stąd też zastosowanie znajdują w tym przypadku przepisy Działu IVa k.p.a., przesądza zresztą o tym art. 1 pkt.1 i 2 k.p.a. w związku z art. 189a k.p.a. Należy jednak podkreślić, że bezpośrednie stosowanie norm ujętych w niniejszym dziale może być ograniczone w związku z wprowadzeniem szczegółowej regulacji postępowania o czym stanowi z kolei art. 189a §2 k.p.a. (zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*) [31]. Taki przypadek zachodzi na gruncie regulacji u.o.d.o. o czym stanowi reguła kolizyjna wyrażona w art. 106 ustawy: «Przepisów art. 189d–189f i art. 189k ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego nie stosuje się». Dopuszczalność stosowania niektórych przepisów k.p.a. została wyłączona, aby umożliwić bezpośrednie zastosowanie przepisów r.o.d.o. [16]. Jednak pozostałe przepisy tj. art. 189a–189c oraz art. 189g i 189h (rozumując *a contrario*) będą stosowane. Wprowadzenie przepisów określających wprost, wzajemne relacje pomiędzy r.o.d.o., u.o.d.o. a k.p.a. należy uznać za w pełni zasadne. Relacja ta, eliminuje bowiem zastosowanie tych przepisów Działu IVa, które są albo powieleniem przepisów r.o.d.o. albo są już odrębnie w r.o.d.o. uregulowane albo których r.o.d.o. nie przewiduje [16].

Wracając natomiast do samego pojęcia administracyjnych kar pieniężnych, należy zwrócić uwagę na semantyczne uwarunkowania jakie wiążą się z tym pojęciem. Niejednokrotnie bowiem sankcje o charakterze pieniężnym, które w istocie również są administracyjnymi karami pieniężnymi były nazywane odmiennie, m.in. opłatą podwyższoną, opłatą sankcyjną, kwotą dodatkową, dodatkowym zobowiązaniem podatkowym, a także karą pieniężną [30]. Dotychczasowa praktyka w zakresie odmiennej terminologii nie sprzyjała utrzymywaniu standardów prawidłowej legislacji [6]. Stąd też w uzasadnieniu do projektu nowelizacji k.p.a. zaakcentowano, aby celu zapewnienia zrozumiałości prawa i konsekwencji terminologicznej dotychczas ustanowione w licznych aktach dolegliwości finansowe o charakterze administracyjnym pozostały w niezmienionej nazwie, natomiast nowo powstające regulacje były określane wyłącznie mianem «administracyjnych kar pieniężnych» [31].

Korelatem pojęcia kary jest sankcja. Przyjmuje się, że sankcja jest jedną z cech definiujących prawo, a także gwarancją skuteczności normy prawnej. Z pojęciem sankcji, podobnie zresztą jak z pojęciem kary związana jest zawsze pewna dolegliwość dla adresata. Mówiąc inaczej, sankcja jest dolegliwością za naruszenie przepisów prawa, które ustalają rodzaj i rozmiar tej dolegliwości [21]. M. Wincenciak pojęcie sankcji o charakterze administracyjnym definiuje jako ujemne (negatywne) konsekwencje nakładane przez organ administracji publicznej w drodze aktu stosowania prawa na podmioty, które dopuszczają się naruszenia norm prawa administracyjnego [21]. Zasadniczo instytucja administracyjnych kar pieniężnych jest klasyfikowana jako jeden z rodzajów sankcji administracyjnej tuż obok sankcji nieważności oraz sankcji egzekucji [20]. W

doktrynie prawa funkcjonuje natomiast wiele innych podziałów, opartych na różnych kryteriach. Z tego też względu podział sankcji ma charakter swobodny, a nie silnie metodologiczny [17]. Na przykład podział oparty na kryterium podmiotu odpowiedzialnego: tj. na osoby fizyczne, osoby prawne i nieposiadające osobowości prawnej oraz organy administracji publicznej [15] albo podział na sankcje bezwzględnie nieokreślone, bezwzględnie określone i względnie określone [12]. W kontekście omawianej instytucji najwłaściwszym podziałem będzie ten, oparty na kryterium dolegliwości sankcji – o charakterze pieniężnym i niepieniężnym. Sankcje niepieniężne opierają się na pogorszeniu sytuacji prawnej sprawcy naruszenia poprzez nałożenie obowiązku albo pozbawienie uprawnienia. Natomiast sankcje o charakterze pieniężnym również pogarszają sytuację sprawcy, ale poprzez nałożenie obowiązku zapłaty ustalonej sumy pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej. W ostatnich latach sankcjom o charakterze pieniężnym przypisuje się coraz większy walor praktyczny [18]. Uznawane są bowiem za jeden z najskuteczniejszych i najbardziej efektywnych sposobów zapewniających realizację obowiązków administracyjnoprawnych [9] [19; 21; 22; 23]. Podjęcie problematyki administracyjnych sankcji pieniężnych jest spowodowane wyraźną tendencją prawodawców zarówno w Polsce, jak i w wielu państwach Unii Europejskiej do stanowienia kolejnych deliktów administracyjnych oraz kar pieniężnych za nie wymierzanych [35]. Wzrost przepisów przewidujących administracyjne kary pieniężne powoduje, że w sferze oddziaływania tych sankcji znajduje się coraz większa liczba podmiotów [19]. Jak wynika z przeprowadzonej «Analizy obrazu normatywnego deliktów administracyjnych» pod kierunkiem D. Szumiło-Kulczyckiej, w 2016 roku administracyjne kary pieniężne uregulowane były w 119 aktach normatywnych [19]. Analiza obowiązujących przepisów wskazuje, że liczba ta stale rośnie, gwałtownie wzrasta także wysokość kar. Realnym tego przykładem mogą być kary pieniężne ustanowione w prawie ochrony danych osobowych, wysokość sankcji pieniężnych tam przewidzianych przez wielu określana jest jako nadzwyczaj represyjna, a wręcz odstrasżająca. Gigantyczne kary mają bowiem wprost sygnalizować podmiotom rynku danych osobowych, że ignorowanie przepisów będzie rodzić bardzo poważne konsekwencje – przede wszystkim finansowe. Nasuwa się jednak w tym kontekście pytanie, a mianowicie czy poprzez ustanawianie sankcji pieniężnych na niebotycznie wysokim poziomie nie dochodzi do zachwiania proporcji pomiędzy karygodnością naruszenia a dotkliwością sankcji?

Administracyjnym karom pieniężnym dedykowano rozdział 11 ustawy o ochronie danych osobowych. W art. 101 – 108 «u.o.d.o.» ustawodawca ujął ogólne warunki nakładania administracyjnych kar pieniężnych [4]. Tak jak już wspomniano, w Polsce uprawnionym organem do nakładania tego rodzaju sankcji jest organ administracji publicznej – Prezes UODO, natomiast w niektórych krajach Unii Europejskiej, uprawnienie to przysługuje sądom, dotyczy to Danii i Estonii. Warto wspomnieć, że obok uprawnienia Prezesa UODO do nakładania kar pieniężnych, dysponuje on także uprawnieniem do zastosowania względem niesubordynowanego podmiotu tzw. uprawnień naprawczych. Są to środki uzupełniające o łagodniejszym charakterze niż administracyjne kary pieniężne. Organ nadzorczy może je zastosować albo równocześnie z nałożeniem kary pieniężnej albo (jeżeli uzna, że zastosowanie substytutu w postaci uprawnień naprawczych jest wystarczające dla osiągnięcia celu kary) zamiast niej. Zalicza się do nich m.in. wydawanie ostrzeżeń, udzielanie upomnień lub nakazanie zawiadomienia osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych. Pełny katalog uprawnień zawiera art. 58 ust. 2 r.o.d.o. [7]. Adresatem sankcji administracyjnych kar pieniężnych mogą być zarówno administratorzy danych osobowych jak i podmioty, które dane przetwarzają na ich zlecenie. Mogą to być podmioty prywatne (w tym osoby fizyczne, przedsiębiorstwa) oraz podmioty publiczne. Możliwość karania podmiotów publicznych, uwzględnia art. 83 ust. 7 r.o.d.o. [7]. Organy UE pozostawiły rozstrzygnięcie o dopuszczalności karania podmiotów publicznych w rękach państw członkowskich. Polski ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie takiej możliwości. Zagrożenie karą pieniężną w stosunku do podmiotów publicznych przewiduje art. 102 u.o.d.o i obejmuje: organy władzy publicznej, organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony państwa (m.in. Sejm, Senat, Rada Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli, Komisja Nadzoru Finansowego, Policja, Żandarmeria Wojskowa), uczelnie wyższe, Narodowy Fundusz Zdrowia, Narodowy Bank Polski [4]. Katalog sankcji określonych w rozporządzeniu, choć ma charakter zamknięty to może zostać rozszerzony o sankcje ustanawiane przez prawodawców krajowych [8]. Takie rozwiązanie zostało wskazane w motywie 149 wprowadzającym do r.o.d.o. Mogą być to również inne sankcje niż administracyjne kary pieniężne, w tym sankcje karne. «Jednak nałożenie sankcji karnych za naruszenie krajowych przepisów oraz nałożenie sankcji administracyjnych kategorię nie powinno prowadzić do multiplikowania kar» [7].

Kwestia, która wzbudza kontrowersje wśród podmiotów potencjalnie zagrożonych sankcją koncentruje się wokół wysokości kar pieniężnych. Na gruncie niniejszej ustawy dokonano podziału w zakresie granicy jej górnej wysokości na podmioty publiczne i prywatne. Pomiędzy jednymi a drugimi

zachodzi znaczna dysproporcja na korzyść podmiotów publicznych. Wynika to z bardzo prostej przyczyny. Mianowicie nakładanie wysokich kar pieniężnych na organy i podmioty publiczne, w znikomym stopniu będzie oddziaływać represyjnie, bowiem dochód uzyskany z administracyjnych kar pieniężnych stanowi całkowity dochód Skarbu Państwa. Wysoce bezcelowym byłoby zatem wymierzanie horrendalnie wysokich kar w stronę podmiotów, które są całkowicie finansowane z budżetu państwa. Pieniądze trafiałyby *de facto* w to samo miejsce [32]. Warto jednak zasygnalizować pewne modyfikacje dotyczące katalogu podmiotów, do których zastosowanie będzie miał niższy próg kary pieniężnej np. Narodowy Bank Polski. Jest to - co prawda - instytucja państwowa, ale samofinansująca się. Można zatem zarzucić naruszenie jednej z trzech naczelnych dyrektyw stosowania kar pieniężnych na mocy r.o.d.o (tj. zasada proporcjonalności), w sytuacji, gdy kara pieniężna takiej samej wysokości zostanie nałożona np. na Narodowy Bank Polski i Narodowy Fundusz Zdrowia, którego działalność jest finansowana w całości z budżetu państwa. Maksymalna wysokość kary pieniężnej, jaka może zostać nałożona na podmioty publiczne wymienione w art. 102 u.o.d.o wynosi 100.000 złotych [4]. Wyjątek stanowią państwowe i samorządowe instytucje kultury. Mając na względzie ich główny cel działalności – rozpowszechnianie i tworzenie równego dostępu do dóbr kultury [1] zdecydowano się na ustanowienie kary niższej – do 10.000 złotych [4]. Odpowiedzialność finansowa podmiotów sektora niepublicznego kształtuje się na znacznie wyższym poziomie. Rozporządzenie wskazuje dwa progi wysokości kar. Ich wartości są wyrażone w euro, należy więc dokonać przeliczenia na walutę polską, w oparciu o kurs średni publikowany przez Narodowy Bank Polski [4]:

– Próg 1: do 10.000.000 €, a w przypadku przedsiębiorstwa – w wysokości do 2% jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego;

– Próg 2: do 20.000.000 €, a w przypadku przedsiębiorstwa – w wysokości do 4% jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego [7].

Kary nakładane na osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami określone zostały w wysokości kwotowej – maksymalnej. Natomiast kary pieniężne nakładane na przedsiębiorstwa są ustalane według procentu przychodu, co pozwala na zastosowanie kary adekwatnej, wprost proporcjonalnej do uzyskiwanych przychodów. Wprowadzone rozwiązanie sprawia, że w zasadzie nie sposób jest oszacować, ile maksymalnie może wynosić kara nałożona na przedsiębiorstwo. Kara pieniężna wskazana w progu nr 1, jest nakładana na podstawie art. 83 ust. 4 r.o.d.o. za dopuszczenie się naruszeń mniejszej wagi jak na przykład zaniechanie przez administratora danych osobowych obowiązku rejestrowania czynności przetwarzania wynikającego z art. 30 r.o.d.o. [10]. Przesłanki nałożenia kary ustanowionej w progu nr 2, dotyczą poważniejszej kategorii naruszeń, związanych z podstawowymi zasadami przetwarzania danych zwykłych i danych szczególnych kategorii, w tym warunków pozyskania zgody, a także naruszeń innych obowiązków wymienionych w art. 83 ust. 5 r.o.d.o. oraz w poszczególnych przepisach rozporządzenia określających te obowiązki [10]. Wyższy próg odpowiedzialności ma zastosowanie także w przypadku nałożenia tzw. kar niesamoistnych, czyli takich, które są orzekane w przypadku niewykonania nakazów, o których mowa w art. 58 ust. 2 r.o.d.o. (poruszane już zagadnienie tzw. uprawnień naprawczych).

O tym czy nałożyć administracyjną karę pieniężną, a jeżeli zachodzą ku temu przesłanki to w jakiej wysokości decyduje organ nadzorczy w oparciu o dyrektywy wymiaru kary określone w art. 83 ust.2 r.o.d.o. 11 okoliczności zdefiniowanych w tym przepisie ma niejako pomóc organom nadzorczym w ustaleniu adekwatnej i proporcjonalnej kary przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności, które zaistniały na gruncie konkretnej sprawy [16]. J. Łuczak dokonała podziału tych okoliczności na następujące kategorie [8]:

- elementy związane z incydem stanowiącym naruszenie (charakter, waga, czas trwania naruszenia, stopień odpowiedzialności);

- zachowanie administratora (podmiotu przetwarzającego) przed naruszeniem (dotychczasowy stosunek do przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych);

- zachowanie administratora (podmiotu przetwarzającego) po naruszeniu (zminimalizowanie powstałej szkody, sposób zgłoszenia naruszenia, przestrzeganie środków naprawczych);

- skutki naruszenia (liczba poszkodowanych osób i rozmiar poniesionej szkody).

W powyższej systematyce uwzględnić należy także wszelkie inne, obciążające lub łagodzące czynniki, które mogą mieć wpływ w kontekście danej sprawy, np. osiągnięte bezpośrednio lub pośrednio w związku z naruszeniem korzyści finansowe lub uniknięte straty. Abstrahując od okoliczności wskazanych w przepisach r.o.d.o. należy przede wszystkim pamiętać, że stosowanie zarówno administracyjnych kar pieniężnych jak i innych sankcji powinno odbywać się przy poszanowaniu zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej zgodnie z którą środki stosowane w prawie UE muszą być proporcjonalne do

celów, dla których są stosowane [16]. W podobnym tonie wypowiada się Parlament Europejski oraz Rada UE. W motywie 151 do r.o.d.o, zaakcentowano, aby wymierzane sankcje były proporcjonalne, skuteczne i odstraszające [7; 13].

Rozstrzygnięcie postępowania w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej następuje zawsze w drodze wydania decyzji administracyjnej przez Prezesa UODO. W każdym przypadku podmiotowi ukaranemu przysługuje prawo do złożenia środka odwoławczego od wydanej decyzji. Zgodnie z art. 105 u.o.d.o., kara staje się wymagalna: po upływie 14 dni od dnia upływu terminu wniesienia skargi do sądu administracyjnego i w drugim przypadku, po upływie 14 dni od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego. W zakresie egzekucji kar oraz terminów przedawnienia zastosowanie będą miały normy ogólne ustanowione w k.p.a. (art. 189g., 189h., 189i., 189j. k.p.a.). Zaś odrębnie od art. 189k. k.p.a. ukształtowana została kwestia zastosowania ulg w zakresie wykonania kary. Na podstawie art. 105 u.o.d.o. Prezes UODO «może na wniosek podmiotu ukaranego odroczyć uiszczenie kary pieniężnej albo rozłożyć ją na raty ze względu na ważny interes wnioskodawcy». O uznaniu zasadności takiego wniosku decyduje zawsze organ administracji publicznej, w ramach przyznaných mu uprawnień dyskrecjonalnych. Praktyka wskazuje, że powinna to być okoliczność o charakterze obiektywnym, związana z zaistnieniem po stronie ukaranego szczególnych powodów uwzględniających sytuacje nadzwyczajne, ale również jego sytuację ekonomiczną [14; 24; 25]. W przypadku rozłożenia administracyjnej kary pieniężnej na raty, odsetki, są naliczane odrębnie dla każdej raty [4]. Podmiotowi ukaranemu, który prowadzi działalność gospodarczą przysługuje dodatkowo prawo do złożenia wniosku o udzielenie ulgi w spłacie administracyjnej kary pieniężnej.

Na koniec rozdziału dedykowanego administracyjnym karom pieniężnym w ustawie o ochronie danych osobowych, polski ustawodawca wykorzystując możliwość do autonomicznego stanowienia sankcji dodał przepisy karne penalizujące odpowiedzialność: za bezprawne przetwarzanie danych osobowych (art. 107 u.o.d.o.) oraz odpowiedzialność za utrudnianie prowadzenia kontroli (art. 108 u.o.d.o.). Pierwszy przepis ustanawia odpowiedzialność karną za niedopuszczalne przetwarzanie danych osobowych, albo za przetwarzanie ich bez uprawnienia, za co grozi kara grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2. Przepis swoim zasięgiem obejmuje wszystkie kategorie danych z wyłączeniem danych, ujętych w art. 107 ust. 2 u.o.d.o., który zawiera dane szczególnie chronione dotyczące m.in. pochodzenia rasowego lub etnicznego, poglądów politycznych, przekonań religijnych lub światopoglądowych, danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej. W przypadku naruszenia przetwarzania danych tej kategorii odpowiedzialność podmiotu naruszającego będzie podlegała wyższej karze pozbawienia wolności – do lat 3. Drugi z przepisów karnych (art. 108 u.o.d.o.) przewiduje odpowiedzialność osoby fizycznej za udaremnianie lub utrudnianie prowadzenia kontroli w związku ze stosowaniem przepisów u.o.d.o. i r.o.d.o. Za popełnione przestępstwo grozi kara grzywny, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

Podsumowanie. Od wejścia w życie omawianych przepisów upłynęło stosunkowo niewiele czasu. Od 25 maja 2018 roku (czyli od dnia wejścia w życie przepisów rozporządzenia o ochronie danych osobowych oraz polskiej ustawy o ochronie danych osobowych) do 31 grudnia 2018 roku do Urzędu Ochrony Danych Osobowych wpłynęło ponad 3 tys. skarg i ponad 2,4 tys. zgłoszeń [36]. Do połowy roku 2019 liczba skarg wzrosła do 4,5 tys. Pierwszą karę pieniężną w wysokości 943 tys. złotych Prezes UODO nałożył na podmiot, który przetwarzał dane osób pozyskane ze źródeł publicznie dostępnych, m.in. z Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej (CEiDG) w celach zarobkowych, nie wywiązując się z obowiązku informacyjnego [37; 38]. Niewiele, bo zaledwie miesiąc później poinformowano o kolejnej karze finansowej w wysokości blisko 56 tys. złotych nałożonej na Dolnośląski Związek Piłki Nożnej w związku z bezprawnym ujawnieniem w sieci danych osobowych 585 osób, którym przyznano licencje sędziowskie w 2015 roku [27]. Ujawnione dane zawierały nie tylko imiona i nazwiska, ale również dokładne adresy zamieszkania oraz numery PESEL. Upublicznienie tak szerokiego zakresu danych osobowych w opinii Prezesa UODO stwarzało realne zagrożenie ich bezprawnego wykorzystania np. w celu zaciągnięcia zobowiązań finansowych. Jak wskazują komunikaty prasowe Urzędu Ochrony Danych Osobowych, licznymi kontrolami zostały także objęte instytucje sektora publicznego, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Na przykład sankcją w wysokości 40 tys. zł został ukarany burmistrz Aleksandrowa Kujawskiego [39]. Wykazane w toku kontroli liczne nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku procedur wewnętrznych dotyczących przeglądu zasobów dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej pod kątem ustalenia okresu ich publikowania, a także braku kopii zapasowych nagrań z posiedzeń rady miejskiej, które były dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej jedynie poprzez zamieszczenie linka do kanału w serwisie YouTube.

Niewiele merytorycznych rozstrzygnięć oraz ugruntowanej praktyki dotyczącej analizowanej płaszczyzny powoduje, że przedstawione rozważania mają w przeważającej części charakter teoretyczny. Dotychczas na arenie europejskiej doszło praktycznie do kilku przypadków, zastosowania kar pieniężnych w związku z implementacją r.o.d.o. Jednym z pierwszych krajów była Portugalia. Sankcja została nałożona przez portugalski organ ochrony danych – *Comissão Nacional de Protecção de Dados* na Centrum Szpitalne *Barreiro-Montijo* [38]. Nieprawidłowości dotyczyły dostępu do systemu zarządzania danymi medycznymi pacjentów. W wyniku kontroli stwierdzono, że liczba zarejestrowanych kont z dostępem do danych medycznych pacjentów ponad trzykrotnie przewyższa liczbę zatrudnionych w tym szpitalu lekarzy. W związku z niedochowaniem należytej staranności przetwarzania danych oraz nieprawidłowości w metodach uwierzytelniania, na szpital nałożono karę o łącznej wysokości 400.000 euro [28]. W Niemczech z kolei, karę w wysokości 20.000 euro nałożono na portal randkowy *Knuddels.de*. W wyniku ataku hakerów z witryny internetowej «wyciekło» 808 000 adresów e-mail oraz 1 872 000 loginów i haseł. Dane nie były wystarczająco dobrze zaszyfrowane. Niemiecki organ nadzorczy zdecydował o nałożeniu stosunkowo niskiej kary, ze względu na szybką reakcję portalu internetowego na wyciek danych i natychmiastowe wprowadzenie środków technicznych polepszających bezpieczeństwo danych [29]. W Austrii *Datenschutzbehörde* – czyli austriacki organ ochrony danych ukarał jednego z przedsiębiorców, który stosował monitoring wizyjny przed budynkiem swojej firmy. Monitoring obejmował swoim zasięgiem zbyt szeroki pas chodnika, w związku z czym dochodziło do przetwarzania wizerunków osób, które nie miały świadomości, że są w obszarze monitorowanym [28]. Natomiast najwyższa jak dotąd kara, w wysokości 50 mln euro została nałożona we Francji na koncern Google za niezapewnienie użytkownikom wystarczającego wytłumaczenia oraz przejrzystości w nawiązaniu do danych udostępnianych reklamodawcom [29]. Podsumowując, szacuje się, że w pierwszym roku działania przepisów r.o.d.o. nałożono kary pieniężne o łącznej wartości 114 mln euro [26].

Ciężko na ten moment jednoznacznie określić czy ambicje, którymi kierowały się władze Unii Europejskiej stanowiąc nowe prawo o ochronie danych osobowych zostały spełnione. Nie ulega wątpliwości, że zapłata wysokiej kary skutecznie oddziałuje na wyobraźnię podmiotów potencjalnie zagrożonych sankcją, a tym samym dyscyplinuje do przestrzegania prawa. Pierwsze przypadki zastosowania kar finansowych pokazują, iż nowo przyjęte regulacje nie stanowią jedynie martwych przepisów, ale efektywne instrumenty gwarantujące bezpieczeństwo ochrony danych osobowych. Nasuwające się wątpliwości odnośnie dysproporcji pomiędzy karygodnością naruszenia a wysokością sankcji są jak najbardziej uzasadnione, choćby ze względu aksjologicznych uwarunkowań pojęcia «sankcji» oraz «kary» w systemie prawa. Jeżeli natomiast dostateczny stopień ochrony tak wrażliwych informacji jakimi są nasze dane osobowe, można zapewnić wyłącznie poprzez stanowienie i wymierzanie wysokich kar pieniężnych – to taki środek powinien znaleźć pełne poparcie i nie powinien być kwestionowany.

Bibliografia

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). [in Polish].
2. *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256). [in Polish].
3. *Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2017, poz. 935). [in Polish].
4. *Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych* (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1781). [in Polish].
5. *Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE* (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2019 poz. 730). [in Polish].
6. *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie «Zasad techniki prawodawczej»* (Dz. U. 2002 nr 100 poz. 908). [in Polish].
7. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE* (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.). [in Polish].
8. Bielak-Jomaa, E. & Lubasz, D. (red.), RODO (2018). *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych*. Komentarz. Warszawa. [in Polish].

9. Błachucki, M. (2015). *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Warszawa. [in Polish].
10. Dmochowska, A. & Piotrowska, A. (2018). *Ustawa o ochronie danych osobowych*. Komentarz. Warszawa. [in Polish].
11. Dmochowska, A. & Zadrozny, M. (2018). *Unijna reforma ochrony danych osobowych. RODO w praktyce z uwzględnieniem: wytycznych GR Art. 29, ustawy o ochronie danych osobowych z 2018 r.* Warszawa. [in Polish].
12. Kaźmierczyk, S. & Pulka, Z. (red.) (1999). *Wstęp do prawoznawstwa*. Wrocław.
13. Litwiński, P. (red.) (2018). *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych*. Komentarz. Warszawa. [in Polish].
14. Marcinkowski, B. (red.) (2019). *Ustawa o ochronie danych osobowych*. Komentarz, LEX. Warszawa. [in Polish].
15. Rot, H. (1998). *Wstęp do nauk prawnych*. Wrocław. [in Polish].
16. Sakowska-Baryło (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych*. Komentarz. Warszawa 2018. [in Polish].
17. Staniszevska, L. (2017). *Administracyjne kary pieniężne, Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*. Poznań. [in Polish].
18. Staniszevska, L. (2017). *Dostosowanie administracyjnych kar pieniężnych do zasad demokratycznego państwa prawnego (w:) Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. Gronkiewicz A., Ziółkowska A. Katowice. [in Polish].
19. Szumiło-Kulczyka, D., Czarnecki, P., Balcer, P. & Leszczyńska, A. (2016). *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*. Warszawa. [in Polish].
20. Szydło, M. (2003). Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych. *Studia Prawnicze*, 4. [in Polish].
21. Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa. [in Polish].
22. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014*, sygn. SK 6/12, LEX nr 1480663. [in Polish].
23. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007*, sygn. P 19/06, LEX nr 232287. [in Polish].
24. *Wyrok NSA z dnia 10 marca 2010*, sygn. I FSK 31/08, LEX nr 537191. [in Polish].
25. *Wyrok NSA z dnia 2 marca 2016*, sygn. II FSK 2474/15, LEX nr 2017629. [in Polish].
26. Grodecka, M.. *114 mln euro wyniosły kary za łamanie RODO. Urzędnicy dopiero się rozkręcają*. Retrieved from <https://www.spidersweb.pl/2020/01/kary-za-lamanie-rodo.html> [dostęp online: 2.02.2020]. [in Polish].
27. Ojczyk, J. *Związek sportowy ukarany za ujawnienie danych sędziów*. Retrieved from <https://www.prawo.pl/biznes/kara-pieniezna-za-naruszenie-rodo-uodo-ukaral-zwiazek-sportowy,416191.html> [dostęp online: 13.02.2020]. [in Polish].
28. Szweda-Bednarek, P. *Podsumowanie pierwszego półroczu obowiązywania RODO*. Retrieved from <https://sp-legal.pl/podsumowanie-pierwszego-polroczu-obowiazywania-rodo/> [dostęp online: 10.02.2020]. [in Polish].
29. Tomaszewska, J. & Cisoń-Kurdziel, A. *Za naruszenie RODO słono się płaci. Mapa kar finansowych w Europie*. Retrieved from <https://ssw.solutions/pl/za-naruszenie-rodo-slono-sie-placi-mapa-kar-finansowych-w-europie/> [dostęp online: 20.02.2020]. [in Polish].
30. Żakiewicz-Zborska, K. *«Dr Edyta Bielak-Jomaa: Uwaga, to prawo dotyczy wszystkich»*. Retrieved from <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/dr-edyta-bielak-jomaa-uwaga-to-prawo-dotyczy-wszystkich,74946.html> [dostęp online: 19.02.2020]. [in Polish].
31. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk 1183*. Retrieved from <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [dostęp online: 24.02.2020]. [in Polish].
32. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie danych osobowych, druk 2410*. Retrieved from <http://www.sejm.gov.pl/> [dostęp online: 24.02.2020]. [in Polish].
33. *Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679, druk 3050*. Retrieved from <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3050> [dostęp online: 24.02.2020]. [in Polish].

34. *Wytyczne dotyczące inspektorów ochrony danych («DPO»)*. Retrieved from <https://uodo.gov.pl/pl/10/7> [dostęp online: 12.01.2020]. [in Polish].
35. *Stanowisko nr 16/2016 Porozumienia samorządów zawodowych i stowarzyszeń prawniczych oraz Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zmian kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wprowadzenia regulacji sankcji administracyjnych oraz zbiegu odpowiedzialności administracyjnej z odpowiedzialnością karną*. Retrieved from <https://www.rpo.gov.pl/> [dostęp online: 1.02.2020]. [in Polish].
36. *«UODO wkrótce zacznie karać za nieprzestrzeganie RODO»*. Retrieved from <https://www.prawo.pl/biznes/surowe-kary-za-nieprzestrzeganie-rod0-zapowiada-uodo,362680.html> [dostęp online: 12.02.2020]. [in Polish].
37. *«Prezes UODO nałożyła pierwszą karę pieniężną»*. Retrieved from <https://uodo.gov.pl/pl/138/786> [dostęp online: 15.02.2020]. [in Polish].
38. *«Pierwsze kary za nieprawidłowości w obszarze ochrony danych osobowych»*. Retrieved from <https://lexdigital.pl/pierwsze-kary-rod0> [dostęp online: 3.02.2020]. [in Polish].
39. *«Prezes UODO nałożył pierwszą karę pieniężną na podmiot publiczny»*. Retrieved from <https://uodo.gov.pl/pl/138/1240> [dostęp online: 20.02.2020]. [in Polish].
40. *«Bielak–Jomaa: RODO to przede wszystkim ochrona prywatności, nie absurdu»*. Retrieved from <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1364012,uodo-rod0-to-przede-wszystkim-ochrona-prywatnosci-nie-absurdy.html> [dostęp online: 1.02.2020]. [in Polish].

Стаття надійшла до редакції 20.02.2020.