



Warszawa, 18 kwietnia 2024 r.

Stanowisko
w sprawie stosowania administracyjnych kar pieniężnych
i innych zagadnień związanych ze stosowaniem przepisów
ochrony danych osobowych przez przedsiębiorców

Uchwalone przez Parlament Europejski i Radę (UE) 2016/679 Rozporządzenie w sprawie ochrony osób fizycznych, w związku z przetwarzaniem danych osobowych, zwane ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych z dnia 27 kwietnia 2016 r. (RODO), wprowadziło nieznanne wcześniej w prawie krajowym, nie obowiązujące w poprzedniej ustawie, regulacje dotyczące administracyjnych kar pieniężnych. W następstwie wejścia w życie RODO ustawodawca krajowy wypracował i uchwalił ustawę o ochronie danych osobowych (10 maja 2018 r.). W tej ustawie ustawodawca krajowy wprowadził nowe przepisy określające stosowanie administracyjnych kar pieniężnych wobec wybranych podmiotów. W Rozporządzeniu (RODO) w art. 83 ustawodawca europejski, w ogólnych warunkach nakładania administracyjnych kar pieniężnych określił, aby w każdym indywidualnym przypadku kary były skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Nie w każdym przypadku został określony przymus nakładania kary pieniężnej, Ustawodawca nie nałożył przymusu stosowania każdorazowo kar pieniężnych i wskazał, iż organ nadzorczy może stosować oprócz lub zamiast kar pieniężnych środki, o których mowa w art. 58 RODO. W przepisach Rozporządzenia przyjęto rozwiązanie, iż w przypadku gdy administrator danych lub podmiot przetwarzający w sposób umyślny lub nieumyślny naruszą wskazane w przepisach regulacje, to naruszenie takie podlega administracyjnej karze pieniężnej do 20 000 000 euro, a w przypadku przedsiębiorstwa do wysokości 4% jego całkowitego światowego obrotu lub w przypadku innych wskazanych sytuacji do 10 000 000 euro lub w przypadku przedsiębiorstwa do 2% jego całkowitego światowego obrotu. Ustawodawca europejski wskazał w art. 83 ust. 7, iż każde państwo członkowskie może określić, czy i w jakim zakresie administracyjne kary pieniężne można nakładać na organy i podmioty publiczne ustanowione w tym państwie. W ust. 9 tegoż artykułu wskazano, że jeżeli ustrój prawny państwa członkowskiego nie przewiduje administracyjnych kar pieniężnych, to przepis wprowadzający kary pieniężne można stosować w ten sposób, iż o zastosowanie kary pieniężnej wnosi właściwy organ, a

Krajowa Izba Gospodarcza

ul. Trębacka 4, 00-074 Warszawa, tel.: +48 (22) 630 96 00, e-mail: kig@kig.pl, www.kig.pl

nakłada sąd krajowy. Ustawodawca krajowy w przepisach ustawy o ochronie danych osobowych w art. 101 wyłączył, z przewidzianych w art. 83 RODO możliwości nakładania administracyjnych kar pieniężnych na jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt . od 1 – 12 i 14, instytuty badawcze i Narodowy Bank Polski. Ponadto naruszenia przepisów RODO, przez podmioty wskazane w art. 9 ust.3 FINPub. czyli na państwowe (podległe finansom publicznym) jednostki zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, zagrożone są karą do 100 000 zł, a samorządowe instytucje kultury zagrożone są karami pieniężnymi do wysokości 10 000 zł.

Ustawodawca określił w Preambule RODO, motywie (151), iż mimo tego, że w systemach prawnych Danii i Estonii nie przewiduje się administracyjnych kar pieniężnych określonych w przepisach RODO, to można przepisy o administracyjnych karach pieniężnych zastosować. W Danii właściwy sąd krajowy będzie nakładać grzywnę jako sankcje karną, a w Estonii organ nadzorczy będzie nakładać grzywnę w ramach postępowania o wykroczenie. W każdym z tych przypadków nakładane grzywny muszą być skuteczne proporcjonalne i odstraszające.

W krajowym systemie prawnym, w ustawie o ochronie danych osobowych, zastosowano rozwiązanie umożliwiające organowi nadzorczemu nakładanie, na podmioty szeroko rozumianej sfery publicznej, kary pieniężne rażąco niskie w stosunku do podmiotów sfery rozumianej jako prywatna. Podmioty prywatne są narażone na wielomilionowe kary pieniężne.

Za ten sam czyn popełniony w identyczny sposób, czy w warunkach, zapadają lub mogą zapadać administracyjne kary pieniężne o rażąco różnej wysokości.

Stanowi to naruszenie przepisów art. 32 Konstytucji RP. Art. 32 mówi iż : „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”, a także „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.”

Przedstawiona w art. 32 Konstytucji zasada równości, oznacza równość w odniesieniu do praw i wolności wszystkich podmiotów prawa. Jednakże ustawodawca polski arbitralnie wprowadził zasady nierówności w wielu aktach prawnych. Wymienić można zapisy w ustawie o ochronie danych osobowych, w której między innymi wprowadza rozróżnienie w stosowaniu administracyjnych kar pieniężnych do podmiotów szeroko pojętej sfery publicznej, wyłączając te podmioty z zakresu wysokości administracyjnych kar pieniężnych określonych w przepisach Rozporządzenia (RODO).

Naruszenie zasady równości, czy zasady niedyskryminacji wynika z wielu innych aktów prawa międzynarodowego, w tym z ratyfikowanego przez Polskę, Międzynarodowego Paktu praw obywatelskich i politycznych. Jest to Traktat uchwalony w wyniku Konferencji ONZ w Nowym Jorku, na mocy Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z dnia 16 grudnia 1966 r.(w życie wszedł dnia 23 marca 1976 r.). Również i z innych aktów, w tym Deklaracji Praw Człowieka, Paktu Praw Politycznych czy Paktu Praw Gospodarczych wynika bezspornie, iż: „odmienne traktowanie pewnej kategorii podmiotów prawa jest dopuszczalne jedynie w celu wyrównania różnic w możliwości korzystania z przysługujących im praw i wolności.” Zastosowanie w systemie prawa polskiego podziału na podmioty tzw. „prywatne” i „publiczne” to wyraz dyskryminacji wywodzący się z poprzedniego systemu politycznego. Przewidziane w ustawie o ochronie danych osobowych, w stosunku do kar przewidzianych w RODO, powodują wielkie zróżnicowanie

w wysokości nakładanych kar, czyniąc je niesprawiedliwymi i naruszającymi ich charakter przewidziany w RODO, a także w Konstytucji RP.

Przewidziane we wspomnianej ustawie kary pieniężne, np. w sferze kultury, za ten sam czyn danego podmiotu, np. brak zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych w zapewnieniu bezpieczeństwa przetwarzanych danych (art. 31 RODO) powoduje zagrożenie karą (wymierzenie) dla podmiotów sfery kultury do 10 000 zł, dla innych podmiotów sfery publicznej do 100 000 zł, zaś podmioty tzw. inne, w tym prywatne, do odpowiednio 10 lub 20 milionów euro. Charakter i skutek naruszeń przepisów prawa wszystkich stosujących jest taki sam i wynika z regulacji RODO.

Omawiając przypadek zróżnicowania stosowania wysokości administracyjnych kar pieniężnych dla podmiotów na podmioty sfery publicznej i prywatnej, należy zwrócić uwagę na zarzut podniesiony przez stronę w sprawie III OSK 3945/21 wyrok NSA z 09.02.2023 r., w sprawie powszechnie znanej jako Morele.net, w której podmiotowi zarzucono między innymi brak zabezpieczeń technicznych i organizacyjnych skutkujące wpływem danych osobowych (naruszenie przepisów art. 32 RODO). Zarzut dotyczy faktu, iż w danym przypadku w prawie administracyjnym brak jest, dla strony skarżącej decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Danych osobowych, pełnej możliwości do obrony swoich praw między innymi gwarantowanymi przez Konstytucję RP jak i przepisy RODO.

W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy podmioty zagrożone wynikającymi z przepisów RODO administracyjnymi karami pieniężnymi powinny podlegać stosowanymi przez organ nadzorczy przepisom prawa administracyjnego. W ostatnich spotykanych przypadkach np. Morel.Net (wysokość poprzedniej kary około 2 mln. zł.) Strona podniosła, iż stosowanie przepisów prawa administracyjnego i podleganiu sądownictwu administracyjnemu uniemożliwia skuteczną obronę procesową i dochodzenie do prawdy, a także równości stron w postępowaniu sądowym.

We wszystkich postępowaniach (wyrokach i decyzjach), w których przedmiotem było nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, nie zwrócono uwagi iż postępowania opierają się na postępowaniu sankcyjnym i jednoinstancyjnym, w których następuje ingerencja w sferę wolności jednostki.

Przyjęty model, iż to na prawie administracyjnym opiera się postępowanie prowadzone przez Prezesa UODO (art. 7 ustawy o O.D.O.), wcześniej Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, a orzekanie w sądownictwie administracyjnym może powodować pozbawienie strony prawa do pełnej obrony .

Zostało to jednoznacznie wskazane w stanowisku NSA, zaprezentowanym w wyroku III OSK 3954/Wyrok NSA z 09.02.2023 cyt. :” ... Niezależnie od przyjętego modelu orzekania, jednostce powinien przysługiwać pewien minimalny standard proceduralny, realizujący zasadę sprawiedliwości proceduralnej.Trafnie wskazuje się w doktrynie, że „ przy określeniu standardów, których niezbędność w sprawach administracyjnych zmierzających do wymierzenia kary pieniężnej trudno zakwestionować, należy kierować się prawem do sądu oraz prawem do rzetelnego postępowania, które zapewnia art. 6 ust.1-3 Konwencji o ochronie praw człowieka podstawowych wolności.(L. Staniszevska, Materialne i proceduralne zasady stosowane przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych”).

W powyżej przedstawionej sprawie Mrele.net strona, w skardze na decyzję Prezesa UODO, wniosła o zwrócenie się przez Sąd z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości UE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, **czy sądy administracyjne w Polsce zapewniają skuteczną ochronę prawną przeciwko prawnie wiążącej decyzji organu nadzorczego t.j. wykonując pełną jurysdykcję w zakresie ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy**, o której mowa w art. 78 ust.1 oraz w motywie (143) preambuły RODO, w sytuacji w której postępowanie przed Prezesem UODO jest jednoinstancyjne i brak jest organu lub sądu, który merytorycznie oceni rozstrzygnięcie Prezesa UODO lub ma kompetencje do dokonywania ustaleń faktycznych, podczas gdy art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych gwarantuje podmiotowi ukaranemu prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd mający pełną jurysdykcję w sprawie.

Ustawa o ochronie danych osobowych wprowadzająca wyżej wymienione, kontrowersyjne zapisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych została opracowana w ówczesnym Ministerstwie Cyfryzacji (lata 2017/2018), w odpowiednim merytorycznie departamencie. **Rozwiązaniem tego problemu jest nowelizacja kontrowersyjnych przepisów, naruszających art. 32 Konstytucji RP.**

Druga sprawa, dotycząca adekwatności zastosowanego postępowania przed sadami administracyjnymi do rozstrzygania spraw związanych z nałożonymi administracyjnymi karami pieniężnymi, wymaga również dokonania zmian w ustawie o ochronie danych osobowych, w kierunku zapewnienia każdej osobie fizycznej i prawnej prawa do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem przeciwko prawnie wiążącej decyzji organu nadzorczego jej dotyczącej, zgodnie z art. 78 RODO.

Obydwie przedstawione sprawy mogą uregulowane Ministerstwo Cyfryzacji, odpowiadające za politykę Państwa w zakresie ochrony danych osobowych, w sposób zapewniający zarówno równość podmiotów wobec prawa, jak i dający ukaranym podmiotom prawo do pełnej ochrony prawnej.



Andrzej Lewiński

Przewodniczący Komitetu