

DOBROŚŁAWA ANTONÓW

Uniwersytet Wrocławski

dobroslaw.antonow@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8545-1932

Administracyjne kary pieniężne za naruszenia ochrony danych osobowych

Administrative penalties for infringements of a duty to protect personal data

Streszczenie. Artykuł poświęcony jest administracyjnym karom pieniężnym za naruszenie ochrony danych osobowych. Kary te zostały wprowadzone przez RODO w całej Unii Europejskiej. W Polsce stanowią one dochód budżetu państwa. W artykule opisano ich cechy, funkcje i konstrukcję. Wnioski wynikające z tej analizy mogą stanowić podstawę do formułowania oceny tych świadczeń publicznych z perspektywy ich znaczenia jako nowej kategorii dochodów państwa.

Słowa kluczowe: budżet państwa; administracyjne kary pieniężne; dane osobowe; RODO; dochody publiczne; środki publiczne.

Abstract. The article is devoted to administrative penalties for infringements of a duty personal data protection. The EU-wide penalties have been introduced by GDPR Regulation. In Poland the fines compose income of the Budget. In this

article features of these penalties, functions and construct are described. Conclusions arising from the analysis can compose a base for formulating assessments of the performances of this type of a public benefit focusing on the perspective of their significance as a new category of the State income.

Keywords: the budget; administrative fines; personal data; GDPR; public income; public funds.

1. Wprowadzenie

Z chwilą wejścia w życie 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)¹ oraz ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych² katalog dochodów budżetu państwa poszerzył się o administracyjne kary pieniężne za naruszenie ochrony danych osobowych. Od początku obowiązywania powyższych przepisów budziły one emocje społeczne, a powodem szczególnych obaw stała się właśnie kwestia administracyjnych kar pieniężnych. Obawy te swoje źródło mają w potencjalnej wysokości tych kar oraz w sposobie sformułowania kryteriów decydujących o ich zróżnicowaniu w przypadku poszczególnych naruszeń. Jak nietrudno się domyślić, emocje z tym związane wynikają z obawy przed błędnym postrzeganiem tych kar przez państwo – bardziej w kontekście ich potencjalnej wydajności jako dochodów budżetu państwa (cele fiskalne) niż celów związanych z ochroną danych osobowych. Ich wysokości na gruncie RODO osiąga bowiem granice maksymalne nieporównywalne do żadnych innych – nawet najwyższych – kar administracyjnych nakładanych dotychczas w Polsce. Polski ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych wyjaśnił, że ustawa ta, zwłaszcza ze względu na możliwość nakładania administracyjnych kar pieniężnych, będzie miała

¹ Dz.Urz. UE L 2016, Nr 119 s. 1, dalej: RODO.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781, dalej: u.o.d.o.

wpływ na sytuację małych i średnich przedsiębiorstw. Na etapie prac ustawodawczych nie było jednak – co zrozumiałe – możliwe jednoznaczne stwierdzenie, jakie te nowe rozwiązania mogą dokładnie wywołać skutki³. Ocena w tym zakresie wymaga wciąż wpływu czasu.

Niniejszy artykuł poświęcony jest tej stosunkowo nowej kategorii dochodów budżetu państwa – administracyjnym karom pieniężnym za naruszenie ochrony danych osobowych. Omówiono w nim ich funkcje, cechy i konstrukcję.

2. Administracyjne kary pieniężne za naruszenie ochrony danych osobowych jako dochód budżetu państwa

Na podstawie art. 104 u.o.d.o. środki z administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie ochrony danych osobowych stanowią dochód budżetu państwa. Polski ustawodawca ostatecznie zdecydował się więc wpływy z tych kar uczynić w całości dochodem budżetu państwa, pomimo że na etapie projektowania u.o.d.o. rozważane było, aby 1% środków pochodzących z tych kar był przeznaczany na działalność nowego funduszu celowego (Funduszu Ochrony Danych Osobowych). Środki te miały być wówczas przeznaczane na finansowanie działalności polegającej na upowszechnianiu wiedzy z zakresu ochrony danych osobowych⁴.

Artykuł 104 u.o.d.o. ma jedynie walor porządkujący. Nie jest on niezbędny z racji treści art. 111 pkt 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, zgodnie z którym dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że w przypadku braku przepisu

³ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Druk sejmowy nr 2410 Sejmu RP VIII Kadencji, www.sejm.gov.pl (dalej: Uzasadnienie do projektu).

⁴ Na temat takich projektów J. Łuczak, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1059.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm., dalej: u.f.p.

art. 104 u.o.d.o. w jego obecnym brzmieniu kary te stanowiłyby i tak dochód budżetu państwa na podstawie przepisów u.f.p.⁶

Zaliczenie wpływów z przedmiotowych kar do dochodów budżetu państwa klasyfikuje je jako środki publiczne w rozumieniu art. 5 u.f.p. Są one zaliczane w ramach środków publicznych do kategorii innych dochodów publicznych – dochodów budżetu państwa, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 u.f.p.⁷

Przynależność analizowanych kar do środków publicznych nadaje im określone cechy i determinuje zasady ich gromadzenia. W tym zwłaszcza przypisać im należy cechę wszystkich środków publicznych, a mianowicie ukierunkowanie na zasilanie finansowe zasobów sektora finansów publicznych⁸. Cechy tej nie należy jednak mylić z celem fiskalnym i celami tych kar, o czym dalej.

Umiejscowienie administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie ochrony danych osobowych w kategorii środków publicznych determinuje również procesy związane z ich gromadzeniem, gospodarowaniem, a także aktualizuje odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w związku z ich gromadzeniem⁹. Do kar tych odnosi się zwłaszcza zasada ogólna gromadzenia środków publicznych – zasada legalności. Zgodnie z art. 42 u.f.p. sposób gromadzenia środków publicznych z poszczególnych tytułów określają odrębne ustawy. Zasady gromadzenia administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia ochrony danych osobowych rozproszone są w różnych aktach prawnych krajowych i unijnych. Jako cechę charakterystyczną tych kar wskazać więc należy z pewnością specyfikę aktów prawnych regulujących zasady ich gromadzenia.

⁶ Podobnie na ten temat np. J. Łuczak-Tarka, [w:] D. Lubasz, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Lex/el.

⁷ E. Kornberger-Sokołowska, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 22; B. Kucia-Guściora, [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych*, Warszawa 2014, s. 120.

⁸ Taką cechę przypisuje się środkom publicznym, E. Kornberger-Sokołowska, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 22; C. Kosikowski, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 51.

⁹ Z. Ofiarski, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Lex/el.

3. Regulacje prawne dotyczące administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie ochrony danych osobowych

Regulacje prawne w przedmiocie administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie ochrony danych osobowych są rozproszone w różnych aktach prawnych. Są to akty zarówno krajowe, jak i unijne, w tym nowe przepisy odnoszące się wprost do tej kategorii świadczeń, a także przepisy obowiązujące już wcześniej w polskim porządku prawnym mające zastosowanie do administracyjnych kar pieniężnych w ogólności.

Administracyjne kary pieniężne za naruszenie ochrony danych osobowych mają genezę unijną, dlatego też jako akt prawny o podstawowym znaczeniu wskazać należy RODO. Na podstawie art. 99 wiąże ono w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Niezależnie od tego, że rozporządzenie jest aktem prawnym bezpośrednio obowiązującym i bezpośrednio skutecznym, państwu członkowskim pozostawiono pewien – choć bardzo niewielki – zakres swobody prawodawczej w zakresie tych kar¹⁰. Prawodawca unijny uwzględnił ponadto odrębności systemów prawnych poszczególnych państw i w motywie 151 preambuły RODO zwrócił uwagę, że w większości państw znana jest instytucja administracyjnej kary pieniężnej. W tych zaś państwach, w których taka instytucja nie jest znana (są to Dania i Estonia), kary takie zastępuje grzywna o skutku równoważnym administracyjnej karze pieniężnej. Do takich, wyjątkowych sytuacji odnosi się również art. 83 ust. 9 RODO. W Polsce instytucja administracyjnej kary pieniężnej jest znana, stąd motyw 151 preambuły i art. 83 ust. 9 RODO nie mają zastosowania. Przyjść zatem należy, że znana w polskim porządku prawnym instytucja administracyjnych kar pieniężnych jest taką karą również w rozumieniu RODO. Oznacza to zaś, że przepisy krajowe dotyczące takich kar (w przypadku braku odrębnych regulacji) mają również zastosowanie w odniesieniu do takich kar uregulowanych w RODO. Kary te odpowia-

¹⁰ Na ten temat szerzej P. Kozik, *Zakres swobody regulacyjnej państw członkowskich przy wdrożeniu ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych do prawa krajowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 5, s. 21.

dają zatem definicji administracyjnej kary pieniężnej z art. 189b k.p.a. Są to określone w ustawie sankcje o charakterze pieniężnym, nakładane przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Polski prawodawca wynikające z RODO uprawnienia w zakresie administracyjnych kar pieniężnych zrealizował w u.o.d.o. Poprzedzając ją ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹¹ nie przewidywała administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie ochrony danych osobowych. W jej rozdziale 8 uregulowane były jedynie przepisy karne. Zatem czyny polegające na naruszeniu ochrony danych osobowych zagrożone były sankcjami karnymi: grzywną, karą ograniczenia lub pozbawienia wolności. W nowej u.o.d.o. znajduje się odrębny rozdział 11 – zatytułowany „Przepisy o administracyjnych karach pieniężnych i przepisy karne”. Rozdział ten liczy 8 artykułów (art. od 101 do 108), z czego 6 poświęconych jest administracyjnym karom pieniężnym, a tylko 2 odpowiedzialności karnej. W uzasadnieniu do projektu u.o.d.o. ustawodawca wyjaśnił, że administracyjne kary pieniężne nie są jedyną formą sankcjonowania naruszeń RODO. Odrębnie przewidziane sankcje karne mają być jednak wyjątkiem przewidzianym wyłącznie dla najcięższych naruszeń i stanowić uzupełnienie odpowiedzialności administracyjnej. Przyjęte w u.o.d.o. rozwiązania w zakresie sankcji karnych odpowiadają uprawnieniom państw członkowskich wynikającym z art. 84 RODO, zgodnie z którym państwa członkowskie przyjmują przepisy określające inne sankcje za naruszenie RODO. Podstawowymi sankcjami za naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych są jednak właśnie administracyjne kary pieniężne¹².

Polski ustawodawca uregulował kwestie związane z administracyjnymi karami pieniężnymi jedynie w takim zakresie, w jakim umożliwiło mu to RODO. I tak, zgodnie z art. 83 ust. 7 RODO do decyzji państw członkowskich pozostawiona została kwestia, czy i w jakim zakresie kary

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 922.

¹² Uzasadnienie do projektu.

te można nakładać na organy i podmioty publiczne. Uprawnienia przysługujące Polsce w tym zakresie zostały zrealizowane w art. 101 i 102 u.o.d.o. Ponadto, na podstawie art. 83 ust. 8 RODO wykonywanie uprawnień organów państw członkowskich w zakresie administracyjnych kar pieniężnych podlega odpowiednim zabezpieczeniom proceduralnym zgodnie z prawem Unii i prawem państwa członkowskiego, obejmującym prawo do skutecznego sądowego środka ochrony prawnej i rzetelnego procesu. A zatem również w kwestiach proceduralnych Polska zachowała pewną autonomię. Polski ustawodawca skorzystał z tego w art. 103, 105 i 106 u.o.d.o.

Nowa u.o.d.o. nie jest jedyną regulacją krajową, która pozostaje w relacjach systemowych z RODO w zakresie administracyjnych kar pieniężnych. Poza tą – nową i najważniejszą – ustawą znaczenie mają również regulacje prawne o charakterze uniwersalnym, tj. obowiązujące już wcześniej i mające zastosowanie do kar tego typu w ogólności. Podstawowe znaczenie w tym zakresie mają przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹³ – gdzie odrębny Dział IVa poświęcony jest administracyjnym karom pieniężnym. Zgodnie z art. 189a § 2 k.p.a. w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych pewnych – wymienionych tam w zamkniętym katalogu kwestii, takich jak przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej przepisów – Działu IVa k.p.a. w tym zakresie nie stosuje się. Przyjść zatem należy, że przepisy k.p.a. mają charakter przepisów *lex generalis*, przed którymi w wymienionych kwestiach pierwszeństwo mają *lex specialis*. Z racji tego, że w RODO jest mowa o krajowych rozwiązaniach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, należy przyjąć, że kary uregulowane w RODO odpowiadają krajowej koncepcji tego rodzaju kar, o których mowa w Dziale IVa k.p.a. Przyjąć więc należałoby, że przepisy RODO w zakresie takich kar stanowią *lex specialis* względem Działu IVa k.p.a.¹⁴ Potwierdzeniem tej tezy jest art. 106 u.o.d.o., zgodnie z którym przepisów art. 189d–189f i 189k k.p.a. nie stosuje się do kar z art. 83 RODO. Ozna-

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm., dalej: k.p.a.

¹⁴ Tak również na ten temat J. Łuczak, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1058.

cza, to że pozostałe przepisy Działu IV k.p.a., a więc art. 189a–189c, 189g–189j mają do nich zastosowanie.

W ograniczonym zakresie do administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie ochrony danych osobowych zastosowanie ma również ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁵. Zastosowanie znajduje, na podstawie art. 105 ust 4 u.o.d.o., jedynie art. 56d O.p., a więc przepis dotyczący stawek odsetek za zwłokę, i to w zakresie stawek obniżonych. Na jego podstawie Minister Finansów wydał obwieszczenie z dnia 4 stycznia 2016 r. w sprawie stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych, obniżonej stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych oraz podwyższonej stawki odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych¹⁶. Obwieszczenie to w zakresie stawki obniżonej ma zastosowanie do analizowanych kar.

Administracyjne kary pieniężne za naruszenie ochrony danych osobowych jako kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej podlegają egzekucji administracyjnej na podstawie art. 2§1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷. Jest to zatem kolejny akt normatywny, który pozostaje w relacji systemowej z RODO.

4. Funkcje, cechy i konstrukcja administracyjnych kar pieniężnych na gruncie RODO

Funkcje, cechy oraz konstrukcja administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie ochrony danych osobowych wynikają z preambuły RODO (jej motywy: 11, 13, 129, 148, 150 i 151) oraz z art. 58 i 83 RODO. Całość tych regulacji w sposób typowy dla unijnej techniki legislacyjnej nie tylko definiuje konstrukcję tych kar, ale również (jeśli nie przede wszystkim) kreuje ich istotę i genezę.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1325, dalej: O.p.

¹⁶ M.P. z 2016 r., poz. 20.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1427.

W motywie 11 preambuły RODO kary uznaje się za gwarancję skutecznej ochrony danych osobowych w Unii. Równorzędne kary we wszystkich państwach członkowskich – zgodnie z motywem 13 preambuły – stanowią również gwarancję zapewnienia spójnego stopnia ochrony osób fizycznych w Unii oraz zapobiegają rozbieżnościom hamującym swobodny przepływ danych osobowych na rynku wewnętrznym. W świetle motywu 129 preambuły RODO nakładanie kar pieniężnych stanowi także instrument zapewniający spójne monitorowanie i egzekwowanie RODO w całej Unii. Organy nadzorcze powinny mieć w każdym państwie członkowskim te same uprawnienia m.in. do nakładania kar, które powinny wykonywać, bezstronnie, sprawiedliwie i w rozsądnym terminie. W szczególności każdy środek powinien być odpowiedni, niezbędny i proporcjonalny, aby zapewnić przestrzeganie RODO – z uwzględnieniem okoliczności danej sprawy, z poszanowaniem prawa do wysłuchania danej osoby przed zastosowaniem indywidualnego środka, który miałby niekorzystnie na nią wpłynąć, i bez nadmiernych kosztów i niedogodności dla danej osoby. W motywie 148 preambuły RODO mowa jest ponownie o karach administracyjnych w kategoriach instrumentu zapewniającego skuteczność RODO. Aby egzekwowanie przepisów RODO było skuteczniejsze, należy za jego naruszenie nakładać sankcje, w tym administracyjne kary pieniężne – oprócz lub zamiast odpowiednich środków nakładanych na mocy RODO. W motywie tym prawodawca odnosi się również do wysokości kary. Zastrzega, że jeżeli naruszenie jest niewielkie lub jeżeli grożąca kara pieniężna stanowiłaby dla osoby fizycznej nieproporcjonalne obciążenie, można zamiast tego udzielić upomnienia. Powinno się jednak zwrócić należytą uwagę na charakter, wagę oraz czas trwania naruszenia, na to, czy naruszenie nie było umyślne, na działania podjęte dla zminimalizowania szkody, na stopień odpowiedzialności lub wszelkie mające znaczenie wcześniejsze naruszenia, na sposób, w jaki organ nadzorczy dowiedział się o naruszeniu, na przestrzeganie środków nałożonych na administratora lub podmiot przetwarzający, na stosowanie kodeksów postępowania oraz wszelkie inne czynniki obciążające lub łagodzące. Częściowym powieleniem motywu 148 jest motyw 150 preambuły, w którym ponownie jest mowa o kryteriach wpływających na wysokość

kary. Ponadto przyjęto tam, że państwa członkowskie powinny określić, czy i w jakim zakresie administracyjnym karom pieniężnym powinny podlegać organy publiczne.

Preambuła RODO służyć powinna w pierwszej kolejności do rekonstrukcji genezy wprowadzenia administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie ochrony danych osobowych. W świetle postanowień preambuły motywem wprowadzenia takich kar była potrzeba zapewnienie spójnej w całej Unii ochrony przed naruszeniami w sferze ochrony danych osobowych. Prawodawca unijny dostrzega, że skuteczność działania procedur RODO wymaga uregulowania na poziomie unijnym odpowiedniego, zuniifikowanego systemu kar pieniężnych.

Geneza wprowadzenia jednolitych administracyjnych kar pieniężnych determinuje ich funkcje. Na podstawie treści preambuły jako podstawową ich funkcję wskazać należy funkcję gwarancyjną. Określona w tak ogólny sposób funkcja odnosi się do kilku kwestii szczegółowych. Administracyjne kary pieniężne służą więc jako gwarant skutecznej ochrony danych osobowych oraz gwarant spójnego (jednolitego we wszystkich państwach) stopnia ochrony tych danych. Służą one również zapobieganiu rozbieżnościom hamującym swobodę przepływu danych osobowych. Prawodawca unijny podkreśla także rolę kar w monitorowaniu i egzekwowaniu RODO. Skuteczność RODO warunkuje bowiem system sankcji za jego naruszenie. W Wytycznych w sprawie stosowania i ustalania administracyjnych kar pieniężnych do celów rozporządzenia nr 2016/679¹⁸ kary te są klasyfikowane jako „część zestawu narzędzi umożliwiających egzekwowanie prawa przez organy nadzorcze”¹⁹.

W preambule RODO wskazane są również główne cechy tych kar. I tak, kary te powinny być: równorzędne²⁰ we wszystkich krajach, odpowiednie, niezbędne i proporcjonalne. Cechy te wynikają z funkcji kar. Odnoszą się one zwłaszcza do ich wysokości, w tym nakazują zachowanie

¹⁸ Wytyczne Grupy roboczej ds. ochrony danych art. 29 w sprawie stosowania i ustalania administracyjnych kar pieniężnych do celów rozporządzenia nr 2016/679, przyjęte w dniu 3 października 2017 r., 17/PL WP 253, dalej: Wytyczne w sprawie kar.

¹⁹ Tamże, s. 4.

²⁰ W wytycznych w sprawie kar mowa jest w związku z tym o „karach równoważnych”.

równowagi pomiędzy potrzebą realizacji funkcji gwarancyjnej kary i uniknięcia nadmiernej jej dotkliwości finansowej. Niezależnie od tego, że administracyjne kary pieniężne ze swej istoty nie realizują funkcji fiskalnej, w odniesieniu do tych konkretnych kar prawodawca unijny zdaje się to szczególnie akcentować.

Obok rozbudowanych fragmentów preambuły poświęconych administracyjnym karom pieniężnym poświęcone są im szczegółowe przepisy. Regulacje te w przeważającej mierze stanowią o konstrukcji normatywnej tych kar. W pewnym zakresie nawiązują również do ich celów.

Zgodnie z art. 58 ust. 2 lit. i) RODO uprawnienie do nakładania administracyjnych kar pieniężnych stanowi jedną z kompetencji organów nadzorczych. Kary te w zależności od istoty sprawy mogą być stosowane oprócz lub zamiast innych środków takich jak: wydawanie ostrzeżeń, udzielanie upomnień, nakazanie określonego działania i innych. Zasadnicze znaczenie ma art. 83 RODO. Przede wszystkim wynika z niego, że za nakładanie kar i zapewnienie ich właściwej funkcji i cech odpowiedzialne są poszczególne państwa członkowskie, a dokładnie organy nadzorcze w tych państwach. Ze względu na brak innych postanowień przyjąć należy, że również państwa te są beneficjentami wpływów z tytułu tych kar. Po drugie, podmiotami, na które mogą zostać nałożone administracyjne kary pieniężne, są administrator i podmiot przetwarzający, ale również podmiot certyfikujący i monitorujący. Wynika to z katalogu czynów, których naruszenie podlega takim karom (art. 83 ust. 4, 5 i 6 RODO). Potencjalnie karom tym podlegają zatem wszystkie kategorie podmiotów, które mogą występować w roli: administratora, przetwarzającego i podmiotów certyfikujących oraz monitorujących. Kwestią nieprzesądzoną jednoznacznie jest jedynie zakres odpowiedzialności organów i podmiotów publicznych. Na podstawie art. 83 ust. 7 RODO to państwa członkowskie decydują o zakresie ich odpowiedzialności. Po trzecie, dla konstrukcji kary jako sankcji za działania niezgodne z prawem kluczowe znaczenie ma katalog czynów zagrożonych tymi karami. Katalog ten (o charakterze zamkniętym) wskazany został w 83 ust. 4–6, są to np. naruszenia podstawowych zasad przetwarzania danych osobowych i obowiązków administratora i podmiotu przetwarzającego. Kolejnym – czwartym elementem

konstrukcji tych kar – jest ich wysokość. RODO określa tę wysokość jako maksymalną w dwóch wariantach:

- do 10 000 000 EUR, a w przypadku przedsiębiorstwa – w wysokości do 2% jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego;
- do 20 000 000 EUR, a w przypadku przedsiębiorstwa – w wysokości do 4% jego całkowitego rocznego światowego obrotu z poprzedniego roku obrotowego.

Zgodnie z art. 83 ust. 3 RODO jeżeli administrator lub podmiot przetwarzający narusza umyślnie lub nieumyślnie w ramach tych samych lub powiązanych operacji przetwarzania kilka przepisów RODO, całkowita wysokość administracyjnej kary pieniężnej nie przekracza wysokości kary za najpoważniejsze naruszenie.

W związku z tym, że w RODO zostały określone jedynie wysokości maksymalne kary, szczególnie istotne znaczenie mają kryteria decydujące o wysokości kary w przypadku poszczególnych naruszeń w indywidualnych przypadkach. Kary te powinny być w każdym indywidualnym przypadku skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Są one nakładane zależnie od okoliczności każdego indywidualnego przypadku, oprócz lub zamiast środków, o których mowa w art. 58 ust. 2 lit. a)–h) oraz j) RODO. Kryteria – łącznie 19, które decydują o ich wysokości zostały wymienione w 11 punktach w art. 83 ust. 2 RODO i znajdują się wśród nich, te o których mowa również w motywie 148 preambuły, a więc m.in.: charakter, waga i czas trwania naruszenia czy też umyślny lub nieumyślny charakter naruszenia. Nie jest to wyliczenie zamknięte. Tak zdefiniowane kryteria decydujące o wysokości kary pozostawiają organom nadzorczym szeroki zakres swobody. Stanowią one również wyzwanie związane z wypracowaniem w praktyce pewnej tendencji wysokości kary adekwatnej do poszczególnych, indywidualnych okoliczności. W literaturze mówi się w związku z tym o sporządzaniu przez te organy swoistej „matrycy karnia”, a ich rolę porównują się do „księgowego ochrony danych”²¹. Kwe-

²¹ Tak na ten temat M. Gawroński, [w:] M. Gawroński (red.), *RODO Przewodnik ze wzorami*, Warszawa 2018, s. 394. Na temat uprawnień organów nadzorczych sze-

stia wysokości kar stała się przedmiotem szczególnej analizy w Wytycznych w sprawie kar.

Jeśli chodzi o aspekt proceduralny, na podstawie art. 83 ust. 8 RODO wykonywanie przez organ nadzorczy uprawnień w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych podlega odpowiednim zabezpieczeniom proceduralnym zgodnie z prawem Unii i prawem państwa członkowskiego, obejmującym prawo do skutecznego sądowego środka ochrony prawnej i rzetelnego procesu.

Powyższe przepisy RODO kształtują w zasadniczym zakresie konstrukcję normatywną kar. Wskazują mianowicie: podmioty podlegające karom oraz podmioty uprawnione do ich nakładania, katalog czynów podlegających karom oraz ich wysokość maksymalną wraz z przesłankami decydującymi o wysokości kary w indywidualnych przypadkach. Stanowią również o procedurze właściwej w kwestia nakładania kar.

Zauważyć należy także, że przywołane przepisy kształtują kolejne cechy kar. Szczególne znaczenie mają w tej kwestii zasady ustalania wysokości kary. Kary te powinny być: skuteczne, proporcjonalne, odstrasżające oraz zindywidualizowane. Oznacza to, że realizują one również cele prewencyjne (prewencja ogólna i szczególna).

5. Cechy i konstrukcja administracyjnych kar pieniężnych na gruncie u.o.d.o.

Administracyjne kary pieniężne za naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych w Polsce reguluje – zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 – u.o.d.o. Poza odrębnym rozdziałem (rozdział 11) poświęconym administracyjnym karom pieniężnym istotne znaczenie mają również dwa artykuły poświęcone karom – art. 72 i 74.

W rozdziale 11, w art. 101 u.o.d.o. uregulowane zostały przede wszystkim warunki i podstawa nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Ustawodawca odnosi się w tym zakresie wyłącznie do RODO, przy-

rzej również K. Rokita, *Niezależność organów ochrony danych osobowych w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 7, s. 4–12.

mując, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych może nałożyć na podmiot obowiązany do przestrzegania przepisów RODO inny niż jednostka sektora finansów publicznych, instytut badawczy i Narodowy Bank Polski, w drodze decyzji, administracyjną karę pieniężną na podstawie i na warunkach określonych w art. 83 RODO. Organem nadzorczym, o którym mowa w RODO, uprawnionym do nakładania administracyjnych kar pieniężnych, jest zatem w Polsce Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO). Po drugie, administracyjne kary pieniężne są nakładane w drodze decyzji. Po trzecie, polski ustawodawca skorzystał z uprawnienia do zróżnicowania sytuacji podmiotów sektora publicznego względem innych zobowiązanych do przestrzegania przepisów RODO. Wszyscy zobowiązani, poza uprzywilejowaną grupą jednostek sektora finansów publicznych, podlegają karom na zasadach określonych w art. 83 RODO, a więc do wysokości maksymalnej kar tam wskazanej. Zgodnie zaś z art. 102 u.o.d.o. kary w maksymalnej wysokości do 100 000 złotych mogą być nakładane na jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 1–12 i 14 u.f.p., czyli: organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; związki metropolitalne; jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe; agencje wykonawcze; instytucje gospodarki budżetowej; państwowe fundusze celowe; Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; Narodowy Fundusz Zdrowia; samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; uczelnie publiczne; Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; a także instytuty badawcze i Narodowy Bank Polski. Jeszcze niższe kary – w wysokości do 10 000 złotych – Prezes Urzędu może nałożyć, w drodze decyzji, na jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 13 u.f.p., czyli instytucje kultury. W uzasadnieniu do projektu u.o.d.o. ustawodawca sporo miejsca poświęcił sytuacji podmiotów sektora publicznego. Wyjaśnia, że „podmioty publiczne są finansowane ze środków budżetu państwa, a środki z administracyjnych kar pieniężnych sta-

nowią dochód budżetu państwa. A zatem w przypadku nałożenia na podmiot publiczny administracyjnej kary pieniężnej środków z tej kary pośrednio trafiałyby z powrotem do tego podmiotu. O ile bowiem w odniesieniu do podmiotów spoza administracji publicznej administracyjna kara pieniężna jest dotkliwą sankcją, to nie można zgodzić się, iż taki sam skutek odnosiła ona będzie w stosunku do podmiotów publicznych. Zatem kara ta nie spełniałaby swego represyjnego celu”²². Szczególną uwagę w uzasadnieniu do projektu u.o.d.o. zwrócono na sytuację instytucji kultury. Zagrożenie wysokimi karami administracyjnymi w ocenie projektodawcy zniechęciłoby do prowadzenia działalności związanej z promowaniem i ułatwianiem dostępu do kultury, wymagającej przetwarzania danych osobowych, takiej jak korzystanie z karnetów i newsletterów²³.

Wysokość kar pieniężnych określonych w art. 83 RODO w euro wymaga przeliczenia na złote. Na podstawie art. 103 RODO równoważność wyrażonych w euro kwot z art. 83 RODO oblicza się w złotych według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w tabeli kursów na dzień 28 stycznia każdego roku.

W zakresie regulacji o charakterze proceduralnym przypomnieć należy, o czym mowa wcześniej, że na podstawie art. 106 u.o.d.o. przepisów art. 189d–189f i art. 189k k.p.a. nie stosuje się. Oznacza to, że do administracyjnych kar pieniężnych mają zastosowanie pozostałe przepisy k.p.a. dotyczące takich świadczeń oraz przepisy u.o.d.o. Kary są nakładane w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 72 u.o.d.o. uzasadnienie decyzji kończącej postępowanie zawiera wskazanie przesłanek określonych w art. 83 ust. 2 RODO, na których PUODO oparł się, nakładając administracyjną karę pieniężną oraz ustalając jej wysokość. Na podstawie art. 105 u.o.d.o. administracyjną karę pieniężną uiszcza się w terminie 14 dni od dnia upływu terminu na wniesienie skargi do sądu administracyjnego albo od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego. Na podstawie art. 74 u.o.d.o. wniesienie przez stronę skargi do sądu administracyjnego wstrzymuje wykonanie decyzji w zakresie administracyjnej kary pieniężnej. W u.o.d.o. przewidziane zostały ulgi w za-

²² Uzasadnienie do projektu.

²³ Tamże.

płacie kary, a mianowicie odroczenie terminu uiszczenia kary oraz możliwość jej rozłożenia na raty. Uprawnienie to ma charakter szczególny. Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu u.o.d.o. wyjaśnia, że ulga taka może spełniać przesłanki pomocy publicznej określone w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i może m.in. powodować uszczuplenie dochodów państwa²⁴.

6. Wnioski końcowe

Przeprowadzona analiza problematyki administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie ochrony danych osobowych ma charakter porządkujący i stanowić może przyczynek do dalszych badań szczegółowych nad tą kategorią dochodów publicznych. O znaczeniu podjętej problematyki przesądza przede wszystkim potencjalna wysokość tych kar. Mogą mieć one bowiem realny wpływ na sytuację podmiotów podlegających karom i zauważalny udział w dochodach publicznych. Struktura powyższych rozważań wskazuje i porządkuje najważniejsze kwestie dotyczące kar, mające znaczenie zarówno dla ich analizy teoretycznej, jak i dla praktyki ich stosowania. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie mają następujące kwestie: geneza unijna koncepcji tych kar, relacje systemowe aktów prawnych regulujących lub mających do nich zastosowanie oraz ich funkcje i cechy wynikające z regulacji unijnych i zdefiniowane w sposób typowy dla unijnej techniki legislacyjnej. Spodziewać się należy, że źródłem najczęstszych problemów w praktyce stosowania kar pieniężnych za naruszenie ochrony danych osobowych będzie właśnie interpretacja przepisów RODO w zakresie, w jakim definiują one cechy kary, oraz przesłanki decydujące o jej wysokości w indywidualnych przypadkach.

Dokonując oceny koncepcji normatywnej administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie ochrony danych osobowych w polskim porządku prawnym, wskazać należy na następujące kwestie. Po pierwsze, podkreślić należy całkowicie unijną genezę tych kar. Regulacje krajowe ich dotyczące mieszczą się w zakresie uprawnień nadanych prawodawcom kra-

²⁴ Tamże.

owym w RODO i nie wnoszą dodatkowych „krajowych” elementów istotnych dla charakteru prawnego tych kar. Po wtóre, co do istoty administracyjne kary pieniężne w rozumieniu RODO odpowiadają koncepcji takich kar w polskim porządku prawnym. Stąd, do kar tych odpowiednie zastosowanie znajdują krajowe przepisy odnoszące się w ogólności do kar tego typu. Tak np. ich cechą w polskim porządku prawnym jest rozbudowana procedura, która została przewidziana dla świadczeń tego typu w k.p.a. i ma częściowo zastosowanie również do kar nakładanych na podstawie RODO.

Z racji tożsamości istoty tych kar i ogólnej koncepcji administracyjnych kar pieniężnych w polskim porządku prawnym, karom za naruszenie ochrony danych osobowych przypisać należy również funkcje właściwe dla wszelkich kar tego typu. Podkreślić należy, że w sposób szczególnie prawodawca unijny eksponuje ich funkcje gwarancyjne oraz prewencyjne. W ujęciu ogólnym (z perspektywy osób, których dane są chronione) pełnią one funkcję gwarancyjną – stanowią gwarancję skutecznej i spójnej ochrony oraz monitorowania i egzekwowania danych osobowych w całej Unii. W ujęciu indywidualnym (z perspektywy jednostki, na którą kara jest nałożona) kary te pełnią funkcje represyjne, prewencyjne i wychowawcze. W żadnym zakresie prawodawca unijny nie odnosi się do ich funkcji fiskalnej. Co więcej, jest świadomy dotkliwości tych kar dla podmiotów ukaranych i zaleca szczególną ostrożność, aby kary te nie stały się zbyt dotkliwym ciężarem finansowym, tj. nieproporcjonalnym obciążeniem. Do ich cech szczególnych należy więc nie tylko charakter równorzędny we wszystkich krajach, ale też odpowiedniość, niezbędność i proporcjonalność.

Pod względem konstrukcyjnym kary te wyróżnia złożona koncepcja określenia ich wysokości. Wskazanie wysokości maksymalnej oraz jedynie ogólnych kryteriów decydujących o wysokości kar w indywidualnych przypadkach pozostawia szerokie pole do interpretacji zarówno tych kryteriów, jak i okoliczności faktycznych naruszeń podlegających karom. Znaczna wysokość maksymalna tych kar generuje przy tym niepewność w kwestii faktycznego zagrożenia karą w określonej wysokości. Ich zasadniczą cechą jest bowiem zindywidualizowany charakter – wysokość

adekwatna do czynu i postawy ukaranego. Co więcej, jedną z cech tych kar jest to, że mogą być one nakładane zamiast lub obok innych sankcji przewidzianych w RODO. Generuje to dodatkową niejasność, czy kara taka będzie zastosowana w danym przypadku.

Powyższe uwagi mają znaczenie nie tylko z perspektywy podmiotów podlegających potencjalnie tym karom, ale również z perspektywy beneficjenta wpływów z ich tytułu. Istotne dla budżetu państwa jest bowiem ustalenie znaczenia tych kar jako środków publicznych. Przyjmując różne kryteria klasyfikacji dochodów publicznych, administracyjne kary pieniężne za naruszenie ochrony danych osobowych zakwalifikować można w następujący sposób. Ze względu na rodzaj zasilanego budżetu kary te stanowią dochód budżetu państwa (są to dochody państwowe). Ze względu na podmiot, od którego mogą być one pobierane, kary te zakwalifikować należy do dochodów publicznych pochodzących od osób fizycznych, prawnych, jak i innych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej. Przyjmując kryterium funkcji (podział dochodów na zasadnicze i uboczne), kary te zaliczyć należy do dochodów ubocznych. Ich podstawowym celem nie są cele fiskalne. Uwzględniając kryterium ostatecznego pobrania (podział dochodów na bezzwrotne i zwrotne), zaliczyć je należy do dochodów bezzwrotnych. Są to również dochody nieodpłatne. Ze względu na możliwość egzekwowania zaliczyć je należy do dochodów o charakterze przymusowym, a według podziału na obligatoryjne i fakultatywne do obligatoryjnych. Odnosząc się do kryterium okoliczności pobrania (dochody zwyczajne i nadzwyczajne), uznać je należy za dochody zwyczajne. Dochody dzielimy również ze względu na to, czy są pobierane okresowo – w sposób powtarzający – czy sporadycznie. Kary te są dochodami sporadycznymi²⁵.

Pomimo że administracyjne kary pieniężne ze swej istoty nie realizują funkcji fiskalnej, to zasadna jest ich ocena również w kategoriach ich znaczenia jako dochodu budżetu państwa. Stwierdzić należy, że w obecnym początkowym okresie obowiązywania RODO trudno jest przewidzieć, wbrew powszechnym obawom, jaki udział w dochodach publicz-

²⁵ Klasyfikacja dochodów publicznych wg W. Wójtowicz [w:] L. Etel (red.), *System prawa finansowego. Tom III Prawo daninowe*, Warszawa 2010, s. 17–21.

nych mogą mieć wpływy z tych kar. Prawodawca unijny zaleca szczególną ostrożność w ich nakładaniu i wymiarze. W żadnym stopniu nie zwraca uwagi na ich potencjalne cele fiskalne (co zrozumiałe, biorąc pod uwagę istotę tych świadczeń), wielokrotnie zaś zwraca uwagę na sytuację podmiotów naruszających przepisy ochrony danych osobowych, w tym zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw i dotkliwość finansową tych kar. Tymczasem polski ustawodawca postrzega ewentualne ulgi w zapłacie tych kar jako uszczuplenie dochodów państwa. Spodziewać się należy, że dopiero praktyka poszczególnych państw ujawni na dalszych etapach obowiązywania RODO, jakie mogą być tendencje wpływów z tytułu tych kar i jakie mogą mieć one udział w dochodach publicznych ogółem. Możliwe są przy tym dwie tendencje. Mogą one stanowić źródło rzadko zasilające budżet państwa, ale za to w wysokiej kwocie. Możliwa też jest inna prawidłowość – częstych wpływów w niewielkich kwotach. Koncepcja przyjęcia maksymalnej wysokości kar z opisowymi kryteriami, które decydują o karze wymierzonej w indywidualnym przypadku, pozostawia znaczny margines swobody dla krajowych organów nadzorczych. Zanim ukształtuje się pewna trwała tendencja w kwestii wysokości kar w skali całej unii – swoista ich „taryfa” – spodziewać się można, że o ich wysokości w poszczególnych państwach decydować mogą założenia ich wewnętrznej polityki (zwłaszcza wobec prywatnych przedsiębiorców) i ich kultura prawna.

Bibliografia:

- Gawroński M. [w:] M. Gawroński (red.), *RODO Przewodnik ze wzorami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Kornberger-Sokołowska E. [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Kosikowski C., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Kozik P. *Zakres swobody regulacyjnej państw członkowskich przy wdrażaniu ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych do prawa krajowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 5, s. 18–22.

- Kucia-Guściora B. [w:] P. Smoleń (red.), *Ustawa o finansach publicznych*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Lubasz D., *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, WKP 2019, Lex/el.
- Łuczak J. [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Ofiarski Z. [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, WKP 2019, Lex/el.
- Rokita K., *Niezależność organów ochrony danych osobowych w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 7, s. 4–12.
- Wójtowicz W. [w:] L. Etel (red.), *System prawa finansowego. Tom III Prawo daninowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.