

# Wytyczne



**Wytyczne 09/2020 dotyczące mającego znaczenie dla  
sprawy i uzasadnionego sprzeciwu na podstawie  
rozporządzenia 2016/679**

**Wersja 2.0**

**Przyjęto 9 marca 2021 r.**

## Tabela zawierająca informacje o wersji

Wersja 1.0	8 października 2020 r.	Przyjęcie wytycznych do konsultacji publicznych
Wersja 2.0	9 marca 2021 r.	Przyjęcie wytycznych po konsultacjach publicznych

## Spis treści

1	INFORMACJE OGÓLNE.....	4
2	WARUNKI „MAJĄCEGO ZNACZENIE DLA SPRAWY I UZASADNIONEGO” SPRZECIWU.....	6
2.1	„Mający znaczenie dla sprawy” .....	6
2.2	„Uzasadniony” .....	7
3	ISTOTA SPRZECIWU .....	8
3.1	Występowanie naruszenia RODO lub zgodność planowanego działania z RODO .....	8
3.1.1	Występowanie naruszenia RODO.....	9
3.1.2	Zgodność z RODO działania przewidzianego w projekcie decyzji w odniesieniu do administratora lub podmiotu przetwarzającego.....	11
3.2	Waga wynikającego z projektu decyzji ryzyka naruszenia podstawowych praw lub wolności osób, których dane dotyczą, oraz gdy ma to zastosowanie – waga ryzyka zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii.....	11
3.2.1	Znaczenie „wagi ryzyka” .....	12
3.2.2	Ryzyko naruszenia podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą .....	12
3.2.3	Ryzyko zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii .....	13

## Europejska Rada Ochrony Danych

uwzględniając art. 70 ust. 1 lit. e) 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 (zwanego dalej „RODO”),

uwzględniając Porozumienie EOG, w szczególności załącznik XI i protokół 37 do tego Porozumienia, zmienione decyzją Wspólnego Komitetu EOG nr 154/2018 z dnia 6 lipca 2018 r.<sup>1</sup>,

uwzględniając art. 12 i art. 22 swojego regulaminu wewnętrznego,

### PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCE WYTYCZNE:

## 1 INFORMACJE OGÓLNE

1. W ramach mechanizmu współpracy określonego w RODO organy nadzorcze „wymieniają się wszelkimi stosownymi informacjami” i współpracują „w celu osiągnięcia porozumienia”<sup>2</sup>. Ten obowiązek współpracy dotyczy wszystkich etapów procedury, począwszy od rozpoczęcia sprawy, i obejmuje cały proces podejmowania decyzji. Osiągnięcie porozumienia dotyczącego wyniku sprawy jest zatem ostatecznym celem całej procedury ustanowionej w art. 60 RODO. Jeżeli organy nadzorcze nie osiągną porozumienia, EROD jest uprawniona do przyjmowania wiążących decyzji na podstawie art. 65 RODO. Wymiana informacji i konsultacje między wiodącym organem nadzorczym a organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy, często umożliwiają osiągnięcie porozumienia na wczesnych etapach sprawy.
2. Zgodnie z art. 60 ust. 3 i 4 RODO wiodący organ nadzorczy przekazuje projekt decyzji organom nadzorczym, których sprawa dotyczy; te ostatnie mogą w określonym terminie (cztery tygodnie) zgłosić mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw<sup>3</sup>. Po otrzymaniu mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu wiodący organ nadzorczy ma do wyboru dwie możliwości. Jeżeli nie przychyli się do mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu lub sądzi, że sprzeciw nie ma znaczenia dla sprawy lub nie jest uzasadniony – przekazuje sprawę EROD w ramach mechanizmu spójności. Jeżeli zaś wiodący organ nadzorczy przychyli się do sprzeciwu i wydaje zmieniony projekt decyzji, organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, mogą wyrazić mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw dotyczący zmienionego projektu decyzji w terminie dwóch tygodni.
3. Jeżeli wiodący organ nadzorczy nie przychyli się do sprzeciwu lub odrzuci taki sprzeciw jako niemający znaczenia dla sprawy lub nieuzasadniony, a co za tym idzie, przekazuje sprawę EROD zgodnie z art. 65 ust. 1 lit. a) RODO, na EROD spoczywa obowiązek przyjęcia wiążącej decyzji w kwestii, czy sprzeciw „ma znaczenie dla sprawy i jest uzasadniony”. W przypadku przyjęcia decyzji pozytywnej EROD jest zobowiązana do przyjęcia wiążącej decyzji dotyczącej wszystkich spraw będących przedmiotem sprzeciwu.

---

<sup>1</sup> Odniesienia do „państw członkowskich” zawarte w niniejszym dokumencie należy rozumieć jako odniesienia do „państw członkowskich EOG”.

<sup>2</sup> Rozporządzenie 2016/679, zwane dalej „RODO”, art. 60 ust. 1.

<sup>3</sup> Organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, ma możliwość wycofania wcześniej zgłoszonego sprzeciwu.

4. Jednym z kluczowych elementów oznaczających brak porozumienia między wiodącym organem nadzorczym a organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy, jest zatem pojęcie „mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu”. Celem niniejszego dokumentu jest przedstawienie wytycznych dotyczących tego pojęcia i ustalenie jednolitego rozumienia znaczenia terminów „mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony”, w tym określenie kwestii, które należy uwzględnić przy dokonywaniu oceny, czy sprzeciw „jasno wskaz[uje] wagę wynikającego z projektu decyzji ryzyka” (art. 4 pkt 24 RODO).
5. W art. 4 pkt 24 RODO zdefiniowano „mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw” jako sprzeciw wobec projektu decyzji dotyczącej tego, czy doszło do naruszenia tego rozporządzenia lub czy planowane działanie wobec administratora lub podmiotu przetwarzającego jest zgodne z tym rozporządzeniem, który to sprzeciw musi jasno wskazywać wagę wynikającego z projektu decyzji ryzyka naruszenia podstawowych praw lub wolności osób, których dane dotyczą, oraz gdy ma to zastosowanie – wagę ryzyka zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii.
6. Pojęcie to służy jako **próg** w sytuacjach, w których organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, zamierzają zgłosić sprzeciw wobec (zmienionego) projektu decyzji, który ma zostać przyjęty przez wiodący organ nadzorczy na podstawie art. 60 RODO. Niewiedza na temat tego, „czym jest mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw”, może prowadzić do nieporozumień i niespójnego stosowania przepisów przez organy nadzorcze. Prawodawca Unii zasugerował zatem, aby EROD wydała wytyczne dotyczące tego pojęcia (koniec motywu 124 RODO).
7. Aby osiągnąć próg określony w art. 4 pkt 24 RODO, zgłoszenie dokonane przez organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, powinno co do zasady wyraźnie wymieniać każdy element definicji w odniesieniu do każdego konkretnego sprzeciwu. **Celem sprzeciwu jest zatem przede wszystkim wskazanie, w jaki sposób i dlaczego, w opinii organu nadzorczego, którego sprawa dotyczy, projekt decyzji nie uwzględnia w odpowiedni sposób sytuacji naruszenia RODO lub nie przewiduje odpowiednich działań wobec administratora lub podmiotu przetwarzającego w świetle wykazanego ryzyka naruszenia podstawowych praw lub wolności osób, których dane dotyczą, oraz, w stosownych przypadkach, ryzyka zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii, które to ryzyko wynikałoby z projektu decyzji, jeżeli projekt ten pozostałby niezmieniony.** W zgłaszanym sprzeciwie organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, powinien wskazać każdą część projektu decyzji, którą uznał za wadliwą, błędną lub wykazującą brak niezbędnych elementów, albo poprzez odniesienie do określonych artykułów/ustępów, albo poprzez inne jasne odniesienia, oraz wykazać, dlaczego kwestie te należy uznać za „mające znaczenie dla sprawy”, jak szerzej wyjaśniono poniżej. Przedstawione w sprzeciwie wnioski o wprowadzenie zmian powinny mieć na celu naprawienie tych potencjalnych błędów.
8. **Na stopień szczegółowości sprzeciwu i szczegółowość zawartej w nim analizy może jednak mieć wpływ stopień szczegółowości projektu decyzji oraz stopień zaangażowania organu nadzorczego, którego sprawa dotyczy,** w proces prowadzący do sporządzenia projektu decyzji wydanego przez wiodący organ nadzorczy. Norma, jaką stanowi „mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw”, opiera się na założeniu, że wiodący organ nadzorczy przestrzega obowiązku w zakresie wymiany wszelkich stosownych informacji<sup>4</sup>, umożliwiając organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, dogłębne zrozumienie sprawy, a co za tym idzie – zgłoszenie solidnego i dobrze uzasadnionego sprzeciwu. W związku z tym należy mieć również na uwadze konieczność „podawania powodów zastosowania środka” (zob. motyw 129 RODO) w przypadku każdego prawnie wiążącego środka zastosowanego przez organy nadzorcze. Stopień zaangażowania organu nadzorczego, którego sprawa dotyczy, przez wiodący organ nadzorczy w proces prowadzący do sporządzenia projektu decyzji – jeżeli

---

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 60 ust. 1 RODO.

na podstawie takiego stopnia zaangażowania nie uzyskano wystarczającej znajomości wszystkich aspektów sprawy – można zatem uznać za czynnik umożliwiający ustalenie w sposób bardziej elastyczny stopnia szczegółowości mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu.

9. EROD chce przede wszystkim podkreślić, że wszystkie zaangażowane organy nadzorcze (wiodący organ nadzorczy i organy nadzorcze, których sprawa dotyczy) powinny skupiać się na eliminowaniu wszelkich niedociągnięć w procesie dążenia do porozumienia, tak aby w efekcie jego osiągnięcia powstał projekt decyzji. EROD przyznaje, że zgłaszanie sprzeciwu nie jest najbardziej preferowanym narzędziem służącym poprawie niedostatecznego stopnia współpracy na poprzednich etapach postępowania w ramach kompleksowej współpracy, uznaje jednak jednocześnie, że jest to opcja, z której mogą skorzystać organy nadzorcze, których sprawa dotyczy. Jest to również środek ostateczny pozwalający na wyeliminowanie (domniemanych) niedociągnięć dotyczących zaangażowania organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, przez wiodący organ nadzorczy w proces, który powinien być doprowadzić do sporządzenia projektu decyzji opartego na porozumieniu, w tym niedociągnięć dotyczących rozumowania prawnego i zakresu dochodzeń przeprowadzonych w danej sprawie przez wiodący organ nadzorczy.
10. W RODO przewidziano wymóg, aby organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, uzasadnił swoje stanowisko dotyczące projektu decyzji wydanej przez wiodący organ nadzorczy poprzez zgłoszenie sprzeciwu, który „ma znaczenie dla sprawy” i jest „uzasadniony”. Należy mieć na uwadze, że oba wymogi – „mający znaczenie dla sprawy” i „uzasadniony” – powinno się uznać za **łącznie**, tzn. oba z nich muszą być spełnione<sup>5</sup>. W art. 60 ust. 4 przewidziano zatem wymóg, aby wiodący organ nadzorczy przekazał sprawę do EROD w ramach mechanizmu spójności, jeżeli sądzi, że sprzeciw nie spełnia co najmniej jednego z tych dwóch elementów<sup>6</sup>.
11. EROD zdecydowanie zaleca organom nadzorczym, aby dokonywały zgłoszeń sprzeciwu i wymiany informacji za pomocą ustanowionego systemu służącego do przekazywania i wymiany informacji między organami nadzorczymi<sup>7</sup>. Informacje powinny być w wyraźny sposób odpowiednio oznaczone za pomocą specjalnych funkcji i narzędzi do tego przeznaczonych.

## 2 WARUNKI „MAJĄCEGO ZNACZENIE DLA SPRAWY I UZASADNIONEGO” SPRZECIWU

### 2.1 „Mający znaczenie dla sprawy”

12. Aby sprzeciw został uznany za „mający znaczenie dla sprawy”, musi występować **bezpośrednie powiązanie między sprzeciwem a istotą danego projektu decyzji**<sup>8</sup>. Mówiąc bardziej konkretnie, sprzeciw musi **dotyczyć albo ewentualnego naruszenia RODO, albo tego, czy planowane działanie wobec administratora albo podmiotu przetwarzającego jest zgodne z RODO**.
13. Zgłoszony sprzeciw spełnia zatem kryterium „mającego znaczenie dla sprawy”, jeżeli przychylenie się do niego spowodowałoby wyciągnięcie **odmiennego wniosku** w kwestii ewentualnego naruszenia

<sup>5</sup> Zob. brzmienie art. 60 ust. 4 RODO.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 60 ust. 4 RODO wiodący organ nadzorczy przekazuje sprawę w ramach mechanizmu spójności, o którym mowa w art. 63, również jeżeli nie przychylił się do mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu.

<sup>7</sup> Zob. Regulamin Europejskiej Rady Ochrony Danych.

<sup>8</sup> Oksfordzki słownik języka angielskiego (Oxford English Dictionary) podaje definicję określenia „mający znaczenie dla sprawy” (ang. „relevant”) jako *mający znaczenie dla danej sprawy lub powiązany z daną sprawą; mający ścisły związek z omawianym tematem lub kwestią; odnoszący się do określonej rzeczy* („relevant”, przymiotnik, *OED Online*, Oxford University Press, czerwiec 2020 r., [www.oed.com/view/Entry/161893](http://www.oed.com/view/Entry/161893). Dostęp 24 lipca 2020 r.).

RODO lub w kwestii tego, czy planowane działanie wobec administratora albo podmiotu przetwarzającego, proponowane przez wiodący organ nadzorczy, jest zgodne z RODO. Między treścią sprzeciwu a ewentualnym odmiennym wnioskiem musi zawsze występować powiązanie, jak objaśniono szerzej poniżej. Chociaż istnieje możliwość zgłoszenia w sprzeciwie różnicy zdań dotyczącej obu elementów, istnienie takiej różnicy w odniesieniu do tylko jednego z tych elementów byłoby wystarczające do spełnienia warunków sprzeciwu mającego znaczenie dla sprawy.

14. Sprzeciw należy uznać za mający znaczenie dla sprawy wyłącznie w przypadku, gdy odnosi się on do konkretnej prawnej i merytorycznej treści projektu decyzji wydanej przez wiodący organ nadzorczy. Abstrakcyjnych lub ogólnych obaw lub uwag nie można uznać w tym kontekście za mające znaczenie dla sprawy. Podobnie niewielkich różnic zdań dotyczących brzmienia projektu decyzji lub rozumowania prawnego, które nie odnoszą się do ewentualnego wystąpienia naruszenia RODO ani do zgodności z RODO planowanego działania wobec administratora albo podmiotu przetwarzającego, nie powinno uznawać się za mające znaczenie dla sprawy.
15. Rozumowanie, na którym wiodący organ nadzorczy opiera wnioski zawarte w projekcie decyzji, może być przedmiotem sprzeciwu, lecz tylko w zakresie, w jakim rozumowanie to powiązane jest z wnioskiem co do tego, czy doszło do naruszenia, czy naruszenie RODO prawidłowo wykazano lub czy rozumowanie to jest powiązane ze zgodnością planowanego działania z RODO, oraz pod warunkiem, że osiągnięto w całości próg określony w art. 4 pkt 24, opisany w niniejszym dokumencie.

## 2.2 „Uzasadniony”

16. Aby sprzeciw był „uzasadniony”<sup>9</sup>, musi zawierać wyjaśnienia i argumenty tłumaczące, **dłaczego proponuje się zmianę decyzji** (tj. błędy prawne/merytoryczne w projekcie decyzji sporządzonym przez wiodący organ nadzorczy). Musi również wykazywać, **w jaki sposób zmiana prowadzi do odmiennego wniosku** w kwestii występowania naruszenia RODO lub w kwestii tego, czy planowane działanie wobec administratora albo podmiotu przetwarzającego jest zgodne z RODO.
17. Organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, powinien przedstawić solidne i umotywowane uzasadnienie sprzeciwu, podając szczegółowo **argumenty prawne** (na podstawie prawa Unii lub właściwego prawa krajowego, z uwzględnieniem np. przepisów prawnych, orzecznictwa, wytycznych) lub, w stosownych przypadkach, **fakty**. Organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, powinien przedstawić fakty, które w jego ocenie prowadzą do wyciągnięcia odmiennego wniosku w odniesieniu do naruszenia RODO przez administratora/podmiot przetwarzający, lub aspekt projektu decyzji, który, jego zdaniem, jest wadliwy/błędny.
18. Sprzeciw jest ponadto „uzasadniony” w zakresie, w jakim jest w stanie **„jasno wskazać” wagę ryzyka wynikającego z projektu decyzji**, jak opisano w sekcji 3.2 poniżej. W tym celu sprzeciw musi przedstawiać argumenty lub uzasadnienia dotyczące skutków wydania decyzji bez wprowadzenia zmian proponowanych w sprzeciwie oraz tego, w jaki sposób skutki te stwarzałyby istotne ryzyko naruszenia podstawowych praw lub wolności osób, których dane dotyczą, oraz, w stosownych przypadkach, istotne ryzyko zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii.
19. Aby sprzeciw był należyście uzasadniony, musi zawierać **spójne, jasne, precyzyjne i szczegółowe wytłumaczenie przyczyn zgłoszenia sprzeciwu**. W sprzeciwie należy przedstawić w sposób jasny i precyzyjny **główne elementy**, na których organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, oparł swoją ocenę, oraz **powiązanie między przewidywanymi skutkami projektu decyzji** (jeżeli wydano by ją

---

<sup>9</sup> Oksfordzki słownik języka angielskiego (Oxford English Dictionary) podaje definicję słowa „uzasadniony” (ang. „reasoned”) jako „charakteryzujący się rozumowaniem lub oparty na rozumowaniu; uważnie zbadany” („reasoned”, przymiotnik 2OED Online, Oxford University Press, czerwiec 2020 r., [www.oed.com/view/Entry/159078](http://www.oed.com/view/Entry/159078). Dostęp 24 lipca 2020 r.).

w obecnej formie) a wagą przewidywanego ryzyka naruszenia podstawowych praw lub wolności osób, których dane dotyczą, oraz – w stosownych przypadkach – wagę ryzyka zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii. Organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, powinien ponadto jasno wskazać, które części projektu decyzji są przedmiotem różnicy zdań. W przypadku gdy podstawą sprzeciwu jest opinia, że wiodący organ nadzorczy nie zbadał w pełni ważnego faktu dotyczącego sprawy lub dodatkowego naruszenia RODO, wystarczyłoby, aby organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, przedstawił odnośne argumenty w sposób jednoznaczny i umotywowany.

20. Aby skutecznie przedstawić swoją argumentację, organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, muszą przekazać wszystkie informacje (fakty, dokumenty, argumenty prawne), na których się opierają. Ma to zasadnicze znaczenie dla wyznaczenia zakresu (potencjalnego) sporu. Oznacza to, że **co do zasady organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, powinien dążyć do przekazania mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu w postaci jednego zgłoszenia** popartego wszystkimi merytorycznymi i legalnymi argumentami, które opisano powyżej. **Organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, może jednak w terminie określonym w art. 60 ust. 4 RODO przekazywać dodatkowe informacje związane ze zgłoszonym sprzeciwem i potwierdzające go, z uwzględnieniem konieczności przestrzegania wymogów określających, że sprzeciw musi „mieć znaczenie dla sprawy i być uzasadniony”.**

**Przykład 1:** Organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, zgłasza formalny sprzeciw, lecz kilka dni później przekazuje wiodącemu organowi nadzorczemu dodatkowe informacje dotyczące faktów związanych ze sprawą za pośrednictwem systemu służącego do przekazywania i wymiany informacji. Wiodący organ nadzorczy może uwzględnić te informacje wyłącznie w przypadku, gdy zostały one przekazane w terminie określonym w art. 60 ust. 4 RODO.

21. W ramach dobrej praktyki sprzeciw powinien w miarę możliwości zawierać **proponowane nowe brzmienie** do rozważenia przez wiodący organ nadzorczy, które to brzmienie, zdaniem organu nadzorczego, którego sprawa dotyczy, pozwala wyeliminować domniemane niedociągnięcia w projekcie decyzji. Działanie takie może służyć lepszemu wyjaśnieniu sprzeciwu w odpowiednim kontekście.

### 3 ISTOTA SPRZECIWU

22. Przedmiot sprzeciwu może dotyczyć ewentualnego naruszenia RODO lub tego, czy planowane działanie wobec administratora albo podmiotu przetwarzającego jest zgodne z RODO. Rodzaj treści będzie zależał od przedmiotowego projektu decyzji wiodącego organu nadzorczego oraz od okoliczności sprawy.
23. Sprzeciw organu nadzorczego, którego sprawa dotyczy, musi ponadto jasno wskazywać wagę wynikającego z projektu decyzji ryzyka naruszenia podstawowych praw lub wolności osób, których dane dotyczą, oraz gdy ma to zastosowanie – wagę ryzyka zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii. Występowanie naruszenia lub niezgodności planowanego działania z RODO należy oceniać w świetle wagi ryzyka naruszenia podstawowych praw lub wolności osób, których dane dotyczą, oraz, w stosownych przypadkach, ryzyka zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii, wynikających z projektu decyzji, o ile pozostanie on niezmieniony.

#### 3.1 Występowanie naruszenia RODO lub zgodność planowanego działania z RODO



### 3.1.1 Występowanie naruszenia RODO

24. W pierwszym przypadku istotą sprzeciwu będzie różnica zdań między organem nadzorczym, którego sprawa dotyczy, a wiodącym organem nadzorczym w kwestii tego, czy w ramach przedstawionych faktów czynności i operacje przetwarzania dokonane przez administratora lub podmiot przetwarzający doprowadziły do naruszenia RODO, a jeżeli tak, to do jakich konkretnie naruszeń.
25. W tym kontekście termin „naruszenie” należy interpretować jako „naruszenie określonego przepisu RODO”. Sprzeciw organu nadzorczego, którego sprawa dotyczy, wobec projektu decyzji musi być zatem uzasadniony i umotywowany przez odniesienie do dowodów i faktów, które wiodący organ nadzorczy i organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, wymieniły między sobą („stosowne informacje”, o których mowa w art. 60 RODO). Wymogi te należy stosować do każdego naruszenia i do każdego odnośnego przepisu.

**Przykład 2:** W projekcie decyzji stwierdzono, że administrator naruszył art. 6, 7 i 14 RODO. Organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, nie zgadza się w kwestii występowania naruszenia art. 7 i 14 oraz uważa, że dodatkowo naruszono art. 13 RODO.

**Przykład 3:** Organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, argumentuje, że wiodący organ nadzorczy nie uwzględnił faktu, iż wyłączenie czynności o domowym charakterze nie ma zastosowania do niektórych operacji przetwarzania dokonywanych przez administratora i obejmujących używanie telewizji przemysłowej, zatem nie występuje naruszenie RODO. Aby uzasadnić swój sprzeciw, organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, powołuje się na art. 2 ust. 2 lit. c) RODO, wytyczne EROD 3/2019 w sprawie przetwarzania danych osobowych przez urządzenia wideo oraz wyrok TSUE w sprawie C-212/13 Rynesh.

26. Sprzeciw w kwestii wystąpienia naruszenia RODO może również obejmować różnicę zdań dotyczącą wniosków, jakie należy wyciągnąć z ustaleń dochodzenia. Sprzeciw może na przykład stwierdzać, że z ustaleń wynika naruszenie przepisu RODO inne niż te naruszenia, które zostały już zbadane w projekcie decyzji wiodącego organu nadzorczego (lub dodatkowe w stosunku do nich). Wystąpienie takiej sytuacji jest jednak mniej prawdopodobne, jeżeli w czasie poprzedzającym wydanie projektu decyzji należycie przestrzegano obowiązku współpracy między wiodącym organem nadzorczym i organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy, i wymiany wszelkich stosownych informacji, zgodnie z art. 60 ust. 1 RODO.
27. W pewnych okolicznościach w sprzeciwie można wręcz wskazać luki w projekcie decyzji uzasadniające potrzebę prowadzenia przez wiodący organ nadzorczy dalszego dochodzenia. Jeżeli na przykład dochodzenie przeprowadzone przez wiodący organ nadzorczy z nieuzasadnionych przyczyn nie obejmuje niektórych kwestii poruszonych przez skarżącego lub wynikających z naruszenia zgłoszonego przez organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, możliwe jest zgłoszenie mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu poprzez powołanie się na nienależyte rozpatrzenie skargi i niezabezpieczenie praw osoby, której dane dotyczą, przez wiodący organ nadzorczy. W tym zakresie należy rozróżnić, z jednej strony, postępowania z własnej inicjatywy, a z drugiej strony dochodzenia wszczęte na podstawie skarg lub zgłoszeń potencjalnych naruszeń przekazanych przez organy nadzorcze, których sprawa dotyczy. W procedurach na podstawie skargi lub naruszenia zgłoszonych przez organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, zakres procedury (tj. te aspekty przetwarzania danych, które stanowią potencjalnie przedmiot naruszenia) powinna określać treść skargi lub zgłoszenia przekazanego przez organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy: innymi słowy powinno się go definiować na podstawie aspektów, do których odnosi się skarga lub zgłoszenie. W postępowaniach z własnej inicjatywy wiodący organ nadzorczy lub organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, powinny dążyć do konsensusu, jeżeli chodzi o zakres procedury (tj. aspekty przetwarzania danych będącego przedmiotem kontroli) przed formalnym wszczęciem procedury. To samo dotyczy przypadków,

w których organ nadzorczy rozpatrujący skargę lub zgłoszenie innego organu nadzorczego stwierdza, że postępowanie z własnej inicjatywy jest niezbędne również po to, aby rozwiązać problemy systemowe w zakresie przestrzegania RODO wykraczające poza konkretną skargę lub zgłoszenie.

28. Jak wspomniano powyżej, zgłoszenie sprzeciwu należy rozważać wyłącznie jako ostateczność w celu zaradzenia rzekomo niewystarczającemu zaangażowaniu organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, na wcześniejszych etapach procesu. Z systemu opracowanego przez prawodawcę wynika, że konsensus w sprawie zakresu dochodzenia powinny osiągnąć na wcześniejszym etapie właściwe organy nadzorcze.
29. Niewystarczające informacje lub opis przedmiotowej sprawy, brak oceny lub uzasadnienia, lub niewystarczająca ocena lub uzasadnienie (w wyniku czego przeprowadzona ocena i przedstawione dowody nie stanowią odpowiedniego poparcia dla wniosku wiodącego organu nadzorczego zawartego w projekcie decyzji, jak wymaga tego art. 58 RODO) mogą być także przedmiotem sprzeciwu związanego z istnieniem naruszenia. Warunkiem jest, aby został osiągnięty w pełni próg określony w art. 4 pkt 24 RODO i aby było możliwe istnienie powiązania między taką rzekomo niewystarczającą analizą a stwierdzeniem naruszenia / planowanym działaniem.
30. W mającym znaczenie dla sprawy i uzasadnionym sprzeciwie można podnieść kwestie dotyczące aspektów proceduralnych w zakresie, w jakim dotyczą one sytuacji, w których wiodący organ nadzorczy rzekomo naruszył wymogi proceduralne nałożone przez RODO, co miało wpływ na wniosek sformułowany w projekcie decyzji.

**Przykład 4:** Organ nadzorczy państwa członkowskiego YY może pełnić rolę wiodącego organu nadzorczego w przypadku transgranicznego przetwarzania prowadzonego przez administratora CC, którego główna jednostka organizacyjna znajduje się w YY. Właściwy organ nadzorczy państwa członkowskiego XX informuje wiodący organ nadzorczy (YY) o skardze wniesionej do organu nadzorczego XX, która w poważnym stopniu wpływa na osoby, których dane dotyczą, wyłącznie w XX zgodnie z art. 56 ust. 2 i 3 RODO. Wiodący organ nadzorczy decyduje, że zajmie się daną sprawą.

Organ nadzorczy XX podejmuje decyzję o przedłożeniu wiodącemu organowi nadzorczemu projektu decyzji zgodnie z art. 56 ust. 4 RODO. Wiodący organ nadzorczy przygotowuje projekt decyzji zgodnie z art. 60 ust. 3 RODO i przedkłada go organowi nadzorczemu, którego sprawa dotyczy. Organ nadzorczy XX jest zdania, że podczas przygotowywania swojego projektu decyzji wiodący organ nadzorczy nie spełnił swojego obowiązku dotyczącego uwzględnienia w jak największym stopniu projektu przedłożonego przez organ nadzorczy XX zgodnie z art. 56 ust. 4 RODO, ponieważ nie przedstawił uzasadnienia powodów, dla których projekt decyzji wiodącego organu nadzorczego odbiega od projektu decyzji przedłożonego przez organ nadzorczy XX.

Następnie organ nadzorczy XX zgłasza mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw, w ramach którego przedstawia argumenty na poparcie innego wniosku, który byłby zawarty w projekcie decyzji, gdyby wiodący organ nadzorczy przychylił się do jego projektu decyzji, pod względem stwierdzenia naruszenia lub określenia działań przewidzianych wobec administratora, a także w celu uniknięcia wykazanego ryzyka naruszenia podstawowych praw lub wolności osoby, której dane dotyczą, oraz – w stosownych przypadkach – ryzyka zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii.

31. Sprzeciw zgłoszony zgodnie z art. 60 ust. 4 i art. 65 ust. 1 lit. a) RODO pozostaje bez uszczerbku dla przepisów art. 65 ust. 1 lit. b) RODO. W związku z tym braku porozumienia co do kompetencji organu nadzorczego pełniącego rolę wiodącego organu nadzorczego do wydania decyzji w danej sprawie nie należy podnosić poprzez sprzeciw na podstawie art. 60 ust. 4 RODO. Wspomniany brak porozumienia nie wchodzi również w zakres art. 4 pkt 24 RODO. Inaczej niż w przypadku sprzeciwu na podstawie

art. 60 ust. 4 RODO EROD uważa, że procedura określona w art. 65 ust. 1 lit. b) RODO może mieć zastosowanie na każdym etapie.

### 3.1.2 Zgodność z RODO działania przewidzianego w projekcie decyzji w odniesieniu do administratora lub podmiotu przetwarzającego

32. W tym drugim scenariuszu istota mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu jest równoznaczna z brakiem porozumienia, jeżeli chodzi o konkretne działanie naprawcze zaproponowane przez wiodący organ nadzorczy lub inne działanie przewidziane w projekcie decyzji.
33. Mówiąc bardziej konkretnie, mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw powinien obejmować wyjaśnienie powodu, dla którego działanie przewidziane w projekcie decyzji nie jest zgodne z RODO. W związku z tym organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, musi wyraźnie określić fakty i argumenty prawne leżące u podstaw innej oceny sytuacji poprzez wskazanie, jakie działanie powinien podjąć i uwzględnić w swojej ostatecznej decyzji wiodący organ nadzorczy.

**Przykład 5:** Administrator ujawnił stronie trzeciej wrażliwe dane medyczne skarżącego, nie mając do tego podstawy prawnej. W projekcie decyzji wiodący organ nadzorczy zaproponował udzielenie upomnienia, natomiast organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, przedstawił fakty świadczące o tym, że administrator boryka się z ogólnymi problemami systemowymi w zakresie przestrzegania RODO (np. regularnie ujawnia stronom trzecim dane swoich klientów, nie mając do tego podstawy prawnej). W związku z tym proponuje, aby nałożyć nakaz zapewnienia zgodności operacji przetwarzania z przepisami, tymczasowy zakaz przetwarzania danych lub karę pieniężną.

**Przykład 6:** W wyniku błędu jednego z pracowników administrator opublikował na swojej stronie internetowej imiona, nazwiska i numery telefonów wszystkich swoich 100 000 klientów. Te dane osobowe były publicznie dostępne przez dwa dni. Ponieważ administrator zareagował tak szybko, jak to było możliwe, błąd zgłoszono, a wszystkich klientów indywidualnie powiadomiono o sytuacji, która zaszła, wiodący organ nadzorczy zamierzał udzielić administratorowi tylko upomnienia. Jeden z organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, uważa jednak, że ze względu na dużą skalę naruszenia ochrony danych i ewentualny jego wpływ na życie prywatne klientów/ryzyko dla życia prywatnego klientów konieczne byłoby nałożenie kary pieniężnej.

34. Zgodnie z ostatnim zdaniem art. 65 ust. 1 lit. a) RODO wiążąca decyzja EROD dotyczy wszystkich spraw, które są przedmiotem sprzeciwu, w szczególności w przypadku naruszenia. W motywie 150 zdanie piąte RODO określono, że aby wspierać spójne stosowanie administracyjnych kar pieniężnych, można także użyć mechanizmu spójności. W związku z tym istnieje możliwość, że sprzeciw podważy elementy, na których podstawie obliczono kwotę kary pieniężnej. Jeżeli w ocenie EROD w tym kontekście zostaną zidentyfikowane niedociągnięcia w rozumowaniu prowadzącym do nałożenia przedmiotowej kary pieniężnej, wiodący organ nadzorczy zostanie poinstruowany, by przeprowadzić ponowną ocenę kary pieniężnej i wyeliminować zidentyfikowane niedociągnięcia. Ocena EROD w tej kwestii powinna opierać się na wspólnych normach EROD wynikających z art. 83 ust. 1 i 2 RODO oraz wytycznych w sprawie obliczania administracyjnych kar pieniężnych.

**Przykład 7:** Organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, uważa, że – jeżeli uwzględni się okoliczności sprawy – kara pieniężna w wysokości przewidzianej przez wiodący organ nadzorczy w projekcie decyzji nie jest ani skuteczna, ani proporcjonalna, ani odstrasżająca, jak wymaga tego art. 83 ust. 1 RODO.

## 3.2 Waga wynikającego z projektu decyzji ryzyka naruszenia podstawowych praw lub wolności osób, których dane dotyczą, oraz gdy ma to zastosowanie – waga ryzyka zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii

### 3.2.1 Znaczenie „wagi ryzyka”

35. Istotne jest, aby mieć na uwadze, że celem pracy wykonywanej przez organy nadzorcze jest ochrona podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą, oraz ułatwianie swobodnego przepływu danych osobowych w Unii (art. 4 pkt 24, art. 51 i motyw 123 RODO).
36. **Obowiązek wykazania wagi wynikającego z projektu decyzji (np. ze środków przewidzianych w decyzji lub z braku działań naprawczych itp.) ryzyka naruszenia praw lub wolności osób, których dane dotyczą, oraz gdy ma to zastosowanie – wagi ryzyka zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii spoczywa na organie nadzorczym, którego sprawa dotyczy.** Możliwość wykazania tego przez organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, zależy także od stopnia szczegółowości samego projektu decyzji oraz wcześniejszego przekazania informacji przez wiodący organ nadzorczy, jak podkreślono powyżej w pkt 8.
37. O „ryzyku” mowa jest w wielu sekcjach RODO, a we wcześniejszych wytycznych EROD<sup>10</sup> zdefiniowano je jako „scenariusz opisujący zdarzenie i jego konsekwencje oszacowane pod względem powagi i prawdopodobieństwa ryzyka”. W art. 4 pkt 24 RODO odniesiono się do potrzeby wykazania „wagi” ryzyka związanego z projektem decyzji, tj. wykazania wpływu, jaki projekt decyzji miałby na chronione wartości. Organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, będzie musiał wykazać wagę ryzyka poprzez przedstawienie wystarczających argumentów, wyraźnie wskazujących, że takie ryzyko jest znaczące i prawdopodobne w odniesieniu do podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą, oraz – w stosownych przypadkach – do swobodnego przepływu danych w Unii. Wykazana waga ryzyka nie może wynikać w dorozumiany sposób z argumentów prawnych lub faktów przedstawionych przez organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, ale musi być wyraźnie zidentyfikowana i omówiona w sprzeciwie.
38. Należy podkreślić, że choć w mającym znaczenie dla sprawy i uzasadnionym sprzeciwie należy zawsze wyraźnie wykazać wagę wynikającego z projektu decyzji ryzyka naruszenia podstawowych praw lub wolności osób, których dane dotyczą, (zob. sekcja 3.2.2 poniżej), wykazanie wagi ryzyka zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii Europejskiej jest wymagane tylko, „gdy ma to zastosowanie” (zob. sekcja 3.2.3 poniżej).

### 3.2.2 Ryzyko naruszenia podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą

39. Przedmiotowa kwestia dotyczy wpływu, jaki projekt decyzji jako całość mógłby wywrzeć na podstawowe prawa i wolności osób, których dane dotyczą. Może to dotyczyć ustaleń dokonanych przez wiodący organ nadzorczy w odniesieniu do tego, czy administrator lub podmiot przetwarzający naruszyli przepisy RODO, lub wprowadzenia działań naprawczych.
40. Podejście, jakie należy zastosować podczas oceny ryzyka wynikającego z projektu decyzji, nie jest tym samym podejściem, jakie stosuje administrator podczas przeprowadzania oceny skutków dla ochrony danych w celu ustalenia ryzyka związanego z planowaną operacją przetwarzania. Przedmiot oceny jest w istocie zupełnie inny – przedmiotem oceny są mianowicie skutki wniosków wyciągniętych przez wiodący organ nadzorczy określone w jego projekcie decyzji dotyczące tego, czy doszło do naruszenia. Wnioski wiodącego organu nadzorczego mogą obejmować wdrożenie określonych środków („planowane działanie”). Jak już wspomniano, organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, musi wykazać takie ryzyko poprzez uwzględnienie projektu decyzji jako całości.
41. W motywie 129 RODO wyjaśniono, że „[s]woje uprawnienia organy nadzorcze powinny wykonywać zgodnie z odpowiednimi zabezpieczeniami proceduralnymi przewidzianymi w prawie Unii i prawie

---

<sup>10</sup> Zob. np. WP 248 rev.01, wytyczne dotyczące oceny skutków dla ochrony danych oraz pomagające ustalić, czy przetwarzanie „może powodować wysokie ryzyko” do celów rozporządzenia 2016/67.

państwa członkowskiego, bezstronnie, sprawiedliwie i w rozsądnym terminie” oraz że „każdy środek powinien być odpowiedni, niezbędny i proporcjonalny, aby zapewnić przestrzeganie niniejszego rozporządzenia – 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”.

42. W związku z tym ocena wynikającego z projektu decyzji ryzyka naruszenia podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą, może opierać się między innymi na prawidłowości, konieczności i proporcjonalności przewidzianych (lub nieprzewidzianych) w projekcie środków jako opierających się na ustaleniach związanych z istnieniem naruszenia oraz ewentualnych działań naprawczych określonych przez administratora lub podmiot przetwarzający.
43. Ponadto takie ryzyko może odnosić się do wpływu projektu decyzji na podstawowe prawa i wolności osób, których dane osobowe są przetwarzane przez administratora lub podmiot przetwarzający, ale także do wpływu na prawa i wolności osób, których dane osobowe mogą być przetwarzane w przyszłości, oraz do ewentualnych ograniczeń naruszeń przepisów RODO w przyszłości, tam gdzie przemawia za tym stan faktyczny.

**Przykład 8:** W projekcie decyzji wiodącego organu nadzorczego stwierdzono, że administrator nie naruszył zasady minimalizacji danych przewidzianej w art. 5 ust. 1 lit. c) RODO. Organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, podnosi w swoim sprzeciwie fakty i argumenty prawne, wykazując, że skutkiem przetwarzania dokonywanego przez administratora faktycznie było naruszenie art. 5 ust. 1 lit. c) RODO, oraz argumentując, że należy udzielić administratorowi upomnienia. W celu wykazania wagi ryzyka naruszenia podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą, organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, argumentuje, że brak upomnienia za naruszenie podstawowej zasady stworzyłby niebezpieczny precedens, ponieważ nie sygnalizowałby konieczności naprawienia działań organizacji związanych z przetwarzaniem danych i zagrażałby osobom, których dane osobowe są i będą przetwarzane przez administratora.

### 3.2.3 Ryzyko zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii

44. Jeżeli sprzeciw odnosi się również do tego konkretnego ryzyka, organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, będzie musiał wyjaśnić, dlaczego uznaje się go za „mający zastosowanie”. Ponadto sprzeciw, w którym zostanie wykazane ryzyko zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii, ale nie ryzyko naruszenia podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą, nie zostanie uznany za sprzeciw, w którym osiągnięto próg określony w art. 4 pkt 24 RODO.
45. W RODO wyraźnie mowa jest o tym, że należy unikać ograniczania lub zakazu swobodnego przepływu danych osobowych z powodów odnoszących się do ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych<sup>11</sup>. Celem RODO jest wprowadzenie w całej UE zharmonizowanych przepisów o ochronie danych oraz umożliwienie swobodnego przepływu danych osobowych w Unii przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego stopnia ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawa do ochrony swoich danych osobowych.
46. Ryzyko zakłócenia swobodnego przepływu danych osobowych w Unii mogą spowodować jakiegokolwiek środki, w tym decyzje krajowych organów nadzorczych, w których wprowadza się nieuzasadnione ograniczenia dotyczące przechowywania danych (np. przepisy, w których zobowiązuje się administratora do przechowywania pewnych informacji w konkretnym państwie członkowskim) lub ograniczenia dotyczące swobodnego przepływu danych osobowych między państwami członkowskimi

---

<sup>11</sup> Art. 1 ust. 3 RODO.

(np. poprzez zawieszenie przepływu danych lub nałożenie tymczasowego lub całkowitego ograniczenia przetwarzania, w tym zakazu przetwarzania).

47. Podobnie swobodnemu przepływowi danych osobowych w Unii może zagrażać określanie oczekiwań (lub nakładanie wymogów) dotyczących sposobu, w jaki administratorzy wypełniają swoje obowiązki w ramach RODO, a mianowicie w taki sposób, że działania, których realizacji oczekuje się od administratorów, stają się powiązane z konkretnym regionem UE (np. poprzez szczegółowe wymogi dotyczące kwalifikacji).
48. Ponadto swobodny przepływ danych osobowych w Unii może również zostać utrudniony w razie wydania przez organy nadzorcze bezzasadnie odmiennych decyzji w sytuacjach, które są identyczne lub podobne (np. pod względem sektora lub rodzaju przetwarzania), ponieważ brak jednorodności zagrażałby równym warunkom działania w UE oraz prowadziłyby do powstania w UE sytuacji, w których zachodzi sprzeczność, i wystąpienia ryzyka przemieszczania się pomiędzy jurysdykcjami ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. *forum shopping*). W tym względzie należy wziąć pod uwagę specyfikę krajową dopuszczoną w RODO w odniesieniu do niektórych sektorów takich jak opieka zdrowotna, dziennikarstwo lub archiwa.