

Opinia Rady (art. 64)



**Opinia 04/2024 w sprawie pojęcia głównej jednostki
organizacyjnej administratora w Unii w rozumieniu
art. 4 pkt 16 lit. a) RODO**

przyjęta 13 lutego 2024 r.

Streszczenie

Francuski organ nadzorczy zwrócił się do Europejskiej Rady Ochrony Danych o wydanie opinii w sprawie pojęcia głównej jednostki organizacyjnej administratora w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO oraz w sprawie kryteriów stosowania mechanizmu kompleksowej współpracy, w szczególności w odniesieniu do pojęcia „miejsca, w którym znajduje się centralna administracja” administratora w Unii.

Rada w niniejszej opinii stwierdza, że „miejsce, w którym znajduje się centralna administracja” administratora w Unii, można uznać za główną jednostkę organizacyjną w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO tylko wtedy, gdy w jednostce tej zapadają decyzje co do celów i sposobów przetwarzania danych osobowych i jednostka ta ma prawo do nakazania wykonania takich decyzji.

Rada uważa także, że mechanizm kompleksowej współpracy można stosować tylko wtedy, gdy istnieją dowody, że jedna z jednostek organizacyjnych administratora w Unii podejmuje decyzje co do celów i sposobów prowadzenia odpowiednich operacji przetwarzania i ma prawo nakazać wykonanie tych decyzji. Jeżeli zatem decyzje co do celów i sposobów przetwarzania są podejmowane poza Unią i prawo do nakazania wykonania takich decyzji jest wykonywane poza Unią, nie powinno być główną jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO ani nie należy stosować mechanizmu kompleksowej współpracy.

Ponadto Rada wyjaśnia, w jaki sposób organy nadzorcze powinny w praktyce stosować art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, aby zapewnić spójność w tym względzie. W szczególności Rada przypomina, że ciężar dowodu w odniesieniu do miejsca, w którym podejmuje się odpowiednie decyzje dotyczące przetwarzania danych, i miejsca, w którym wykonuje się prawo do nakazania wykonania takich decyzji w Unii, spoczywa ostatecznie na administratorach i mają oni obowiązek współpracy z organami nadzorczymi.

Ponadto Rada wyjaśnia, że organy nadzorcze zachowują możliwość podważenia twierdzenia administratora na podstawie obiektywnego zbadania istotnych faktów, a w razie konieczności zwracają się o przekazanie dodatkowych informacji. Rada przypomina, że na potrzeby tej analizy organy nadzorcze muszą współpracować i w związku z tym powinny wspólnie uzgodnić poziom szczegółowości odpowiedni dla konkretnego przypadku. W szczególności ustalenie miejsca, w którym znajduje się centralna administracja w Unii (np. siedziby regionalnej), jest punktem wyjścia, który pomaga organom nadzorczym określić, gdzie prawdopodobnie zapadają decyzje co do celów i sposobów przetwarzania i gdzie wykonuje się prawo do nakazania wykonania tych decyzji. Organ nadzorczy – przed uznaniem danej jednostki organizacyjnej (lub jakiegokolwiek innej jednostki organizacyjnej w Unii) za główną jednostkę organizacyjną – nadal jednak muszą ocenić miejsce, w którym zapadają decyzje co do celów i sposobów przetwarzania oraz w którym wykonuje się prawo do nakazania wykonania takich decyzji w Unii.

Spis treści

1	WPROWADZENIE	3
1.1	Streszczenie faktów.....	3
1.2	Dopuszczalność wniosku o wydanie opinii na podstawie art. 64 ust. 2 RODO	4
2	ISTOTA WNIOSKU.....	5
2.1	Wykładnia art. 4 pkt 16 lit. a) RODO	5
2.2	Praktyczne kwestie dotyczące określania „głównej jednostki organizacyjnej” w Unii w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO.....	11
3	WNIOSKI.....	13

Europejska Rada Ochrony Danych,

uwzględniając art. 63 i art. 64 ust. 2 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 („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.¹,

uwzględniając art. 10 i 22 swojego regulaminu wewnętrznego,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

1 WPROWADZENIE

1.1 Streszczenie faktów

1. 10 października 2023 r. francuski organ nadzorczy zwrócił się do Europejskiej Rady Ochrony Danych („EROD” lub „Rada”) o opinię w sprawie pojęcia głównej jednostki organizacyjnej administratora w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO oraz kryteriów stosowania mechanizmu kompleksowej współpracy (*one-stop-shop*).
2. Francuski organ nadzorczy w swoim wniosku wyraźnie podkreślił możliwe różne wykładnie definicji „głównej jednostki organizacyjnej” administratora² na podstawie art. 4 pkt 16 lit. a) RODO. Co do istoty francuski organ nadzorczy skierował do Rady pytanie, czy aby zakwalifikować „miejsce, w którym znajduje się centralna administracja” administratora w Unii, jako główną jednostkę organizacyjną w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, organy nadzorcze muszą gromadzić dowody na to, że w „miejscu, w którym znajduje się centralna administracja”, zapadają decyzje co do celów i sposobów przetwarzania danych i wykonuje się prawo do nakazania wykonania takich decyzji.
3. Rada uważa, że aby udzielić odpowiedzi na wniosek francuskiego organu nadzorczego, należy odpowiedzieć na następujące pytania:
 - Pytanie 1: Czy aby „miejsce, w którym znajduje się centralna administracja administratora w Unii”, zostało zakwalifikowane jako główna jednostka organizacyjna w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, jednostka ta powinna podejmować decyzje co do celów i sposobów przetwarzania danych i mieć prawo nakazać wykonanie tych decyzji?
 - Pytanie 2: Czy mechanizm kompleksowej współpracy ma zastosowanie tylko wtedy, gdy istnieją dowody na to, że jedna z jednostek organizacyjnych administratora w Unii („miejsce,

¹ Odniesienia do „państw członkowskich” zawarte w niniejszej opinii należy rozumieć jako odniesienia do „państw członkowskich EOG”. Odniesienia do „Unii” zawarte w niniejszej opinii należy rozumieć jako odniesienia do „EOG”.

² W związku z tym niniejsza opinia nie dotyczy stosowania pojęcia głównej jednostki organizacyjnej w odniesieniu do podmiotów przetwarzających w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. b) RODO.

w którym znajduje się centralna administracja” administratora lub inna jednostka) podejmuje decyzje co do celów i sposobów prowadzenia operacji przetwarzania i ma prawo nakazać wykonanie takich decyzji?

4. W dniu 11 października 2023 r. przewodnicząca Rady i francuski organ nadzorczy uznali dokumentację za kompletną. W tym samym dniu Sekretariat przekazał dokumentację. Ze względu na złożony charakter sprawy przewodnicząca postanowiła przedłużyć termin na podstawie art. 64 ust. 3 RODO.

1.2 Dopuszczalność wniosku o wydanie opinii na podstawie art. 64 ust. 2 RODO

5. Art. 64 ust. 2 RODO stanowi w szczególności, że każdy organ nadzorczy może wystąpić o przeanalizowanie przez Radę w celu wydania opinii sprawy mającej charakter ogólny lub wywołującej skutki w więcej niż jednym państwie członkowskim.
6. Rada uważa, że wniosek skierowany przez francuski organ nadzorczy dotyczy stosowania pojęcia głównej jednostki organizacyjnej administratora w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, co ma istotne konsekwencje dla praktycznego stosowania mechanizmu kompleksowej współpracy. Dlatego też przedmiotowy wniosek dotyczy „sprawy mającej charakter ogólny” w rozumieniu art. 64 ust. 2 RODO, ponieważ odnosi się do spójnej wykładni granic kompetencji organów nadzorczych na potrzeby zapewnienia m.in. spójnych praktyk współpracy między tymi organami na podstawie rozdziału VII sekcja 1 RODO.
7. W ramach wniosku o wydanie opinii francuski organ nadzorczy przedstawił m.in. scenariusze prezentujące możliwe różne wykładnie art. 4 pkt 16 lit. a) RODO. W związku z tym Rada uznaje, że wniosek francuskiego organu nadzorczego jest uzasadniony na podstawie art. 10 ust. 3 regulaminu wewnętrznego EROD, ponieważ francuski organ nadzorczy wyraźnie wykazał konieczność spójnej wykładni tego przepisu przez organy nadzorcze.
8. Zgodnie z art. 64 ust. 3 RODO EROD nie wydaje opinii, jeżeli wydała już opinię w danej sprawie³. EROD nie udzielała jeszcze odpowiedzi na pytania wynikające z wniosku francuskiego organu nadzorczego. Ponadto w dostępnych wytycznych EROD, w tym zwłaszcza wytycznych „dotyczących ustalania wiodącego organu nadzorczego właściwego dla administratora lub podmiotu przetwarzającego”⁴, nie ma szczegółowych wskazówek dotyczących ewentualnych elementów, które należy zweryfikować w celu zakwalifikowania miejsca, w którym znajduje się centralna administracja w Unii, jako głównej jednostki organizacyjnej w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO.

³ Art. 64 ust. 3 RODO i art. 10 ust. 4 regulaminu wewnętrznego EROD.

⁴ Wytyczne EROD 8/2022 dotyczące ustalania wiodącego organu nadzorczego właściwego dla administratora lub podmiotu przetwarzającego, przyjęte 28 marca 2023 r., ich najnowsza wersja jest dostępna pod adresem: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead_pl

9. Z powyższych powodów Rada uznaje, że wniosek francuskiego organu nadzorczego jest dopuszczalny, a pytania wynikające z tego wniosku należy przeanalizować w opinii przyjętej na podstawie art. 64 ust. 2 RODO.

2 ISTOTA WNIOSKU

10. Na wstępie Rada przypomina, że przed stwierdzeniem istnienia głównej jednostki organizacyjnej w Unii najpierw należy określić przetwarzanie⁵, które trzeba przeanalizować na potrzeby prowadzonego działania, a także (współ-)administratorów przetwarzania⁶. Ponadto należy ocenić, czy i gdzie dany administrator ma jednostki organizacyjne⁷ w Unii w związku z działalnością, w ramach której odbywa się przetwarzanie⁸. Poniższa ocena pojęcia głównej jednostki organizacyjnej opiera się na założeniu, że elementy te zostały już ustalone, i pozostaje ona bez uszczerbku dla innych przypadków, w których może mieć zastosowanie mechanizm kompleksowej współpracy, np. gdy w Unii istnieje jedna jednostka organizacyjna administratora lub podmiotu przetwarzającego.
11. Rada przypomina również, że RODO nie zezwala, aby przy określaniu głównej jednostki organizacyjnej wybierano sąd ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy („turystyka sądowa”)⁹. Zgodnie z motywem 36 główną jednostką organizacyjną należy określać na podstawie obiektywnych kryteriów, a zatem nie można się opierać na subiektywnym wyznaczeniu.

2.1 Wykładnia art. 4 pkt 16 lit. a) RODO

12. Pytanie pierwsze skierowane do Rady dotyczy tego, czy aby „miejsce, w którym znajduje się centralna administracja administratora w Unii”, mogło zostać zakwalifikowane jako główna jednostka organizacyjna w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, jednostka ta powinna podejmować decyzje co do celów i sposobów przetwarzania danych i mieć prawo nakazać wykonanie tych decyzji.

⁵ Art. 4 pkt 2 RODO.

⁶ Art. 4 pkt 7 RODO.

⁷ Zgodnie z motywem 22 RODO „[p]ojęcie »jednostka organizacyjna« zakłada skuteczne i faktyczne prowadzenie działalności poprzez stabilne struktury. Forma prawna takich struktur, niezależnie od tego, czy chodzi o oddział czy spółkę zależną posiadającą osobowość prawną, nie jest w tym względzie czynnikiem decydującym”. Pojęcie jednostki organizacyjnej omówiono także w wyroku z dnia 1 października 2015 r., Weltimmo, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, pkt 29–30, i wyroku z dnia 28 lipca 2016 r., Verein für Konsumenteninformation, C-191/15, ECLI:EU:C:2016:612, pkt 76.

⁸ Art. 4 pkt 23 RODO. W odniesieniu do pojęcia „przetwarzania w związku z działalnością prowadzoną przez jednostkę organizacyjną” zob. również wyrok z dnia 13 maja 2014 r., Google Spain i Google, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, pkt 52, i wyrok z dnia 1 października 2015 r., Weltimmo, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, pkt 35.

⁹ Wytyczne EROD 8/2022 dotyczące ustalania wiodącego organu nadzorczego właściwego dla administratora lub podmiotu przetwarzającego, pkt 37 i 38.

13. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa UE należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele uregulowania, którego część przepis ten stanowi¹⁰.
14. Jeśli chodzi o **wykładnię literalną tego przepisu prawnego**, Rada zauważa, że art. 4 pkt 16 lit. a) RODO składa się z trzech części. Po pierwsze, zawiera warunek, zgodnie z którym administrator danych ma jednostki organizacyjne w więcej niż jednym państwie członkowskim w Unii (część pierwsza). Dodatkowo, jeżeli ten warunek jest spełniony, w drugiej i trzeciej części przewidziano dwie sytuacje, w których jedną z tych jednostek organizacyjnych można zakwalifikować jako główną jednostkę organizacyjną administratora. Jest tak w przypadku, gdy dana jednostka organizacyjna odpowiada miejscu, „w którym znajduje się [...] centralna administracja [administratora] w Unii” (część druga), chyba że „decyzje co do celów i sposobów przetwarzania danych osobowych zapadają w innej jednostce organizacyjnej tego administratora w Unii i ta jednostka organizacyjna ma prawo nakazać wykonanie takich decyzji” (część trzecia).
15. W odniesieniu do części pierwszej tego przepisu należy zauważyć, że ocena dokonana na podstawie art. 4 pkt 16 lit. a) RODO dotyczy konkretnie jednostek organizacyjnych *administratora* w Unii, a zatem podmiotu, który ustala „cele i sposoby przetwarzania danych osobowych”¹¹.
16. W odniesieniu do części drugiej tego przepisu Rada zauważa po pierwsze, że chociaż pojęcie miejsca, w którym znajduje się centralna administracja, jest stosowane w innych przepisach w RODO¹², rozporządzenie to nie zawiera definicji miejsca, w którym znajduje się centralna administracja administratora w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, ani nie odnosi się do konkretnego przepisu w celu ustalenia znaczenia tego pojęcia w RODO. Dlatego, wobec braku konkretnych wskazówek, przy wykładni tego pojęcia należy uwzględnić inne źródła prawa UE¹³.
17. W tym względzie należy zauważyć, że pojęcie miejsca, w którym znajduje się centralna administracja, jest stosowane w kontekście swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do spółek na podstawie art. 54 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”)¹⁴ i jest ugruntowane w prawie cywilnym i handlowym¹⁵. W szczególności, dokonując wykładni art. 54 TFUE, Trybunał uznał, że miejsce,

¹⁰ Zob. wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r., Leistrizt, C-534/20, ECLI:EU:C:2022:495, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹¹ Art. 4 pkt 7 RODO.

¹² Zob. art. 4 pkt 16 lit. b) i motyw 36 RODO.

¹³ Zob. m.in. wyrok z dnia 18 maja 2017 r., Hummel Holding, C-617/15, ECLI:EU:C:2017:390, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁴ Zgodnie z art. 54 TFUE „spółki założone zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego i mające swoją statutową siedzibę, zarząd lub główne przedsiębiorstwo wewnątrz Unii” korzystają ze swobody przedsiębiorczości w taki sam sposób jak obywatele UE.

¹⁵ Zob. np. art. 19 ust. 1 rozporządzenia Rzym I (WE) nr 593/2008; art. 60 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Bruksela I (WE) nr 44/2001 i art. 63 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Bruksela I bis (UE) nr 1215/2012.

w którym znajduje się centralna administracja spółki, odpowiada „rzeczywistej siedzibie” tej spółki¹⁶, tj. jej rzeczywistej siedzibie, z której sprawowane są główny zarząd i kontrola¹⁷. Podobną wykładnię pojęcia miejsca, w którym znajduje się centralna administracja, można również znaleźć w innych dziedzinach prawa UE¹⁸. Z powyższego wynika, że przez centralną administrację spółki powszechnie rozumie się miejsce, w którym podejmuje się najważniejsze dla tej spółki decyzje^{19 20}.

18. Ponadto trzecia część art. 4 pkt 16 lit. a) RODO dotyczy sytuacji, w których decyzje dotyczące przetwarzania zapadają w „innej jednostce organizacyjnej tego administratora w Unii”, tj. jednostce organizacyjnej innej niż miejsce, w którym znajduje się centralna administracja administratora. W szczególności użycie słowa „innej” jasno wskazuje, że podejście przyjęte w RODO zakłada, iż centralna administracja w Unii odpowiada w pierwszej kolejności miejscu, w którym na ogół zapadają

¹⁶ Zob. wyrok z dnia 27 września 1988 r., *The Queen przeciwko H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, sprawa C-81/87, EU:C:1988:456, pkt 21–25, i wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, sprawa C-210/06, EU:C:2008:723, pkt 105.

¹⁷ Zob. wyrok z dnia 27 września 1988 r., *The Queen przeciwko H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, sprawa C-81/87, EU:C:1988:456, pkt 20–25, w którym terminy „rzeczywista siedziba” i „główny zarząd i kontrola” wydają się użyte jako synonimy „miejsca, w którym znajduje się centralna administracja”. Zob. także w tym względzie: rozporządzenie (WE) nr 2157/2001, w którym termin „siedziba zarządu” – w wersji angielskiej „head office” – jest tłumaczony jako „Hauptverwaltung”, „administración central” lub „administration centrale” w wersji niemieckiej, hiszpańskiej i francuskiej tego tekstu prawnego.

¹⁸ Zob. np. motyw 114 dyrektywy NIS 2 (UE) 2022/2555, odnoszący się do miejsca, „w którym głównie podejmuje się w Unii decyzje związane ze środkami zarządzania ryzykiem w cyberbezpieczeństwie”; motyw 41 rozporządzenia w sprawie europejskiego zarządzania danymi (UE) 2022/868, zgodnie z którym główna jednostka organizacyjna powinna odpowiadać miejscu, w którym znajduje się centralna administracja dostawcy usług pośrednictwa danych w Unii, i „powinna [...] wiązać się ze skutecznym i faktycznym wykonywaniem zadań w zakresie zarządzania” oraz motyw 123 rozporządzenia w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (UE) 2022/2065, gdzie w kontekście głównego miejsca prowadzenia działalności dostawcy usług pośrednich w rozumieniu tego rozporządzenia określono miejsce, w którym „ma on swoją siedzibę główną lub statutową, w ramach której wykonywane są główne funkcje finansowe i sprawowany jest nadzór operacyjny” (podkreślenie dodano). Związek z miejscem, w którym znajduje się centralna administracja, jest jeszcze wyraźniejszy w wersji francuskiej i niemieckiej.

¹⁹ Zob. także opinia rzecznika generalnego z dnia 7 czerwca 1988 r. w sprawie *The Queen przeciwko H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, sprawa C-81/87, EU:C:1988:286, pkt 4, w której wskazuje się fakt, że „miejsce, w którym sprawowane są główny zarząd i kontrola” jest ogólnie rozumiane jako miejsce, „w którym organy spółki podejmują decyzje niezbędne do funkcjonowania spółki”, i opinia rzecznika generalnego z dnia 4 grudnia 2001 r. w sprawie *C-208/00, Überseering BV przeciwko Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*, EU:C:2001:655, przypis 4.

²⁰ W konwencjach międzynarodowych, których UE jest stroną, również stosuje się pojęcie miejsca, w którym znajduje się centralna administracja, i określa je podobnie jako miejsce, w którym podejmuje się najważniejsze decyzje dotyczące działalności danego podmiotu. Zob. np. sprawozdanie wyjaśniające dotyczące Konwencji z dnia 2 lipca 2019 r. o uznawaniu i wykonywaniu zagranicznych orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych, pkt 107, i sprawozdanie wyjaśniające dotyczące konwencji z 30 czerwca 2005 r. o umowach dotyczących własności sądu, pkt 120.

decyzje co do celów i sposobów przetwarzania danych osobowych, oraz że ta centralna administracja ma prawo nakazać wykonanie tych decyzji. Dlatego też wyrażenie „a jeżeli” w art. 4 ust. 16 lit. a) RODO należy interpretować jako warunek, który ma zostać oceniony przez administratora – i podlega kontroli ze strony organów nadzorczych – przed określeniem głównej jednostki organizacyjnej, ponieważ jeżeli decyzje te zapadają w *innej* jednostce organizacyjnej administratora w Unii, która ma prawo nakazać ich wykonanie, ta inna jednostka organizacyjna administratora będzie uznana za główną jednostkę organizacyjną.

19. Rada zauważa, że powyższą wykładnię art. 4 pkt 16 lit. a) RODO potwierdza motyw 36 RODO, zgodnie z którym główna jednostka organizacyjna administratora powinna „oznaczać skuteczne i faktycznie zarządzanie za pośrednictwem stabilnych struktur polegające na podejmowaniu najważniejszych decyzji co do celów i sposobów przetwarzania”.
20. W związku z tym art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, objaśniony w motywie 36, potwierdza wykładnię, zgodnie z którą miejsce, w którym znajduje się centralna administracja administratora w Unii, należy uznać za główną jednostkę organizacyjną administratora tylko wówczas, gdy w jednostce tej zapadają decyzje co do sposobów i celów przetwarzania oraz jednostka ta ma prawo do nakazania wykonania takich decyzji.
21. Dodatkowo wykładnię tę potwierdza **kontekst, w jaki wpisuje się art. 4 pkt 16 lit. a) RODO**.
22. Po pierwsze, Rada zauważa, że pierwotny wniosek Komisji Europejskiej wyraźnie przewidywał możliwość posiadania przez administratora głównej jednostki organizacyjnej, nawet „jeśli decyzji dotyczących celów, warunków i sposobów przetwarzania danych osobowych nie podejmuje się w Unii”²¹. Tę część przepisu jednak usunięto w trakcie procesu legislacyjnego bez jej zastąpienia. Zmiany wprowadzane w tym przepisie w trakcie procesu legislacyjnego wskazują, że prawodawca zamierzał ograniczyć korzystanie z mechanizmu kompleksowej współpracy do administratorów, którzy podejmują decyzje co do celów i sposobów przetwarzania w Unii i mają prawo nakazać wykonanie takich decyzji.
23. Po drugie, EROD zwraca uwagę na zmiany dokonane w tym przepisie przez Radę Unii Europejskiej, polegające na wprowadzeniu pojęcia miejsca, w którym znajduje się centralna administracja, z zamiarem zapewnienia „bardziej obiektywnych i przejrzystych kryteriów” określania głównej jednostki organizacyjnej administratora²². Wydaje się zatem, że to kryterium uwzględniono jako punkt

²¹ Zob. art. 4 pkt 13 wniosku Komisji dotyczącego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, 2012/0011 (COD). Ostateczne brzmienie odnoszące się do miejsca, w którym znajduje się centralna administracja, po zmianach wprowadzonych przez Radę Unii Europejskiej, jest sprzeczne z pierwotnym wnioskiem Komisji, zgodnie z którym „główna siedziba» oznacza, jeśli chodzi o administratora, jego siedzibę w Unii, w której podejmowane są najważniejsze decyzje dotyczące celów, warunków i sposobów przetwarzania danych”. Usunięto drugą część zdania we wniosku Komisji, przewidującą określenie głównej jednostki organizacyjnej, „jeśli decyzji dotyczących celów, warunków i sposobów przetwarzania danych osobowych nie podejmuje się w Unii”.

²² Zob. m.in. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7105-2013-REV-6/en/pdf> (s. 32).

wyjścia, aby pomóc organom nadzorczym w określaniu głównej jednostki organizacyjnej administratora, w której zapadają decyzje. Wydaje się jednak, że to kryterium nie miało na celu rozszerzenia zakresu pojęcia głównej jednostki organizacyjnej w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO (a tym samym stosowania mechanizmu kompleksowej współpracy) przez rozszerzenie go o przypadki, w których uprawnienia decyzyjne nie należą do głównej jednostki organizacyjnej²³.

24. Wykładnię tę potwierdza również **cel ogólny mechanizmu kompleksowej współpracy**, którym było przede wszystkim uniknięcie niepewności prawa dla administratorów i fragmentacji stosowania RODO w Unii²⁴. W tym celu mechanizm ten pozwala administratorowi (lub podmiotowi przetwarzającemu) działającemu w kilku państwach członkowskich korzystać z jednego punktu kontaktowego – wiodącego organu nadzorczego – do celów jego działalności transgranicznej dotyczącej kilku państw członkowskich. Zamiast kontaktowania się z kilkoma lokalnymi organami nadzorczymi administrator powinien kontaktować się wyłącznie z wiodącym organem nadzorczym ściśle współpracującym z organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy, zgodnie między innymi z procedurą przewidzianą w art. 60 RODO.
25. W tym kontekście definicja „głównej jednostki organizacyjnej” zawarta w art. 4 pkt 16 lit. a) RODO w związku z art. 56 ust. 1 RODO ma właśnie na celu określenie, który organ nadzorczy powinien pełnić rolę wiodącego organu nadzorczego, obejmującą funkcję jedyne go organu, z którym administrator komunikuje się w sprawie dokonywanego przez siebie transgranicznego przetwarzania.
26. Zdaniem Rady rola i zadania powierzone wiodącemu organowi nadzorczemu, które odpowiadają raczej pozycji *primus inter pares*, a nie „jedynego podmiotu egzekwującego przepisy RODO w sytuacjach transgranicznych”²⁵, zakładają bliskość tego organu nadzorczego (w przeciwieństwie do innych organów nadzorczych, których sprawa dotyczy) z jednostką organizacyjną administratora wywierającą rzeczywisty i skuteczny wpływ na przetwarzanie²⁶, tj. w przypadku administratora konkretną jednostką organizacyjną mającą uprawnienia decyzyjne w odniesieniu do przetwarzania. Taki podział kompetencji między wiodącym organem nadzorczym a pozostałymi organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy, wymagający, aby wiodący organ nadzorczy był jedynym

²³ W tym względzie warto zauważyć, że chociaż kilka państw członkowskich w trakcie procesu legislacyjnego opowiedziało się za bardziej formalnym kryterium przez odniesienie do ustanowienia administratora, pojęcie miejsca, w którym znajduje się centralna administracja, zostało celowo wybrane przez Radę Unii Europejskiej. Zob. np. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11028-2014-INIT/en/pdf> (s. 77, przypis 54).

²⁴ Opinia rzecznika generalnego z dnia 13 stycznia 2021 r. w sprawie C-645/19, Facebook Ireland i in., ECLI:EU:C:2021:5, pkt 75–80.

²⁵ Zob. także opinia rzecznika generalnego z dnia 13 stycznia 2021 r. w sprawie C-645/19, Facebook Ireland i in., EU:C:2021:5, pkt 111.

²⁶ Tę zasadę bliskości potwierdza wyjątek przewidziany w art. 56 ust. 2 RODO, który daje wiodącemu organowi nadzorczemu możliwość zwrócenia się do innego organu nadzorczego, którego sprawa dotyczy, o rozpatrzenie spraw dotyczących wyłącznie jednostki organizacyjnej w jego państwie członkowskim lub znacznie wpływających na osoby, których dane dotyczą, w państwie członkowskim tego innego organu nadzorczego, którego sprawa dotyczy.

organem, z którym administrator komunikuje się w sprawie transgranicznego przetwarzania²⁷, w tym w razie konieczności w ramach prowadzonych dochodzeń w jego głównej jednostce organizacyjnej²⁸, jest uzasadniony przede wszystkim bliskością wiodącego organu nadzorczego z tą jednostką organizacyjną, która jest najlepiej przygotowana do udzielenia odpowiedzi związanych z prowadzonym przetwarzaniem. Ta bliskość gwarantuje również, że wiodący organ nadzorczy może wydać decyzję²⁹, w tym w razie konieczności środki naprawcze na podstawie art. 58 RODO, bezpośrednio w stosunku do jednostki organizacyjnej, która może zdecydować o wprowadzeniu zmian niezbędnych do zapewnienia zgodności przetwarzania i ma prawo nakazać wdrożenie tych zmian.

27. W świetle powyższego w odniesieniu do pytania pierwszego EROD stwierdza, że miejsce, w którym znajduje się centralna administracja administratora w Unii można uznać za główną jednostkę organizacyjną w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO tylko wówczas, gdy w jednostce tej zapadają decyzje co do celów i sposobów przetwarzania danych osobowych i jednostka ta ma prawo do nakazania wykonania tych decyzji.
28. To prowadzi do pytania drugiego skierowanego do Rady, czy mechanizm kompleksowej współpracy może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy istnieją dowody na to, że jedna z jednostek organizacyjnych administratora w Unii podejmuje decyzje co do celów i sposobów prowadzenia odpowiedniego przetwarzania i ma prawo do nakazania wykonania tych decyzji.
29. W tym względzie z odpowiedzi na pytanie pierwsze wynika, że miejsce, w którym znajduje się centralna administracja administratora w Unii, może zostać zakwalifikowane jako główna jednostka organizacyjna tylko wtedy, gdy w jednostce tej zapadają decyzje co do celów i sposobów przetwarzania oraz jednostka ta ma prawo do nakazania wykonania tych decyzji. Ponadto druga część art. 4 pkt 16 lit. a) RODO ma zastosowanie tylko wtedy, gdy inny podmiot podejmujący decyzje co do celów i sposobów przetwarzania oraz mający prawo do nakazania wykonania takich decyzji jest jednostką organizacyjną administratora w Unii.
30. W związku z tym Rada jest zdania, że w przypadku gdy **nie ma dowodów** na to, że uprawnienia decyzyjne co do celów i sposobów konkretnego przetwarzania (a także prawo do nakazania wykonania tych decyzji) należą do miejsca, w którym znajduje się centralna administracja w Unii, lub do „innej jednostki organizacyjnej administratora w Unii”, tj. jeżeli są one umiejscowione poza Unią, **nie ma głównej jednostki organizacyjnej** w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO w odniesieniu do tego przetwarzania. Dlatego też w takim przypadku nie należy stosować mechanizmu kompleksowej współpracy³⁰.

²⁷ Art. 56 pkt 6 RODO.

²⁸ Zob. w tym względzie art. 60 ust. 3 RODO: możliwość szybkiego przeprowadzenia dochodzenia jest niezbędna, aby wiodący organ nadzorczy mógł wypełnić swoje obowiązki niezwłocznego przedłożenia projektu decyzji.

²⁹ Taka decyzja krajowa wdraża wyniki prac wszystkich organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, w ramach procedury współpracy.

³⁰ Pozostaje to bez uszczerbku dla innych przypadków, w których mechanizm kompleksowej współpracy może mieć zastosowanie, np. przypadku jednej jednostki organizacyjnej administratora lub podmiotu przetwarzającego.

2.2 Praktyczne kwestie dotyczące określania „głównej jednostki organizacyjnej” w Unii w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO

31. Podczas gdy w sekcji powyżej udzielono odpowiedzi na pytania prawne wyrażone w sposób abstrakcyjny, warto wyjaśnić, jak organy nadzorcze w praktyce powinny stosować art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, aby zapewnić jego jednolite wykonanie. Jak wspomniano w pkt 10 powyżej, zakres niniejszej opinii obejmuje sprawy związanej z główną jednostką organizacyjną w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, bez uszczerbku dla innych przypadków, w których może mieć zastosowanie mechanizm kompleksowej współpracy.
32. W tym względzie Rada podtrzymuje przede wszystkim, że ciężar dowodu w odniesieniu do miejsca, w którym zapadają odpowiednie decyzje dotyczące przetwarzania i w którym wykonuje się prawo do nakazania wykonania takich decyzji w Unii, spoczywa ostatecznie na administratorach³¹. Zgodnie z zasadą rozliczalności i obowiązkiem współpracy administratorów z organami nadzorczymi wynikającym z art. 31 RODO administratorzy, którzy zamierzają wskazać organom swoją główną jednostkę organizacyjną w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, powinni zatem określić, czy dana jednostka organizacyjna jest miejscem, w którym znajduje się centralna administracja administratora w Unii i podejmuje się decyzje co do celów i sposobów przetwarzania oraz wykonuje się prawo do nakazania wykonania tych decyzji, czy też odnosi się to do innej jednostki organizacyjnej administratora w Unii, w którym to przypadku tę jednostkę należy uznać za główną jednostkę organizacyjną³². W tym kontekście różne elementy, takie jak stosowne rejestry czynności przetwarzania na podstawie art. 30 RODO bądź polityka prywatności, mogą stanowić odpowiednią podstawę do przeprowadzenia oceny³³ pozwalającej administratorowi udowodnić jego twierdzenie³⁴.
33. Rada przypomina jednak, że te twierdzenia administratora podlegają kontroli ze strony krajowych organów nadzorczych. Innymi słowy, właściwe organy nadzorcze mogą podważyć analizę administratora (i nie zgadzać się z tą analizą) na podstawie obiektywnego badania istotnych faktów

³¹ Zob. wytyczne EROD 8/2022 dotyczące ustalania wiodącego organu nadzorczego właściwego dla administratora lub podmiotu przetwarzającego, pkt 24 i 37, oraz opinia EROD nr 8/2019 w sprawie właściwości organu nadzorczego w przypadku zmiany okoliczności związanych z główną lub pojedynczą jednostką organizacyjną, pkt 26.

³² Zob. wytyczne EROD 8/2022 dotyczące ustalania wiodącego organu nadzorczego właściwego dla administratora lub podmiotu przetwarzającego, pkt 21.

³³ Wytyczne EROD 8/2022 dotyczące ustalania wiodącego organu nadzorczego właściwego dla administratora lub podmiotu przetwarzającego, pkt 37.

³⁴ Zob. także wytyczne EROD 8/2022 dotyczące ustalania wiodącego organu nadzorczego właściwego dla administratora lub podmiotu przetwarzającego, pkt 25.

i żądać w razie konieczności dodatkowych informacji³⁵ ³⁶. W tym kontekście organy nadzorcze mogą skorzystać z uprawnień przysługujących im na mocy art. 58 ust. 1 lit. a) RODO i skontaktować się z odpowiednią jednostką organizacyjną administratora lub, w razie konieczności, wykorzystać wzajemną pomoc na podstawie art. 61 RODO w celu uzyskania niezbędnych informacji z pomocą innego organu nadzorczego³⁷.

34. Jak wskazano w poprzedniej sekcji, ustalenie miejsca, w którym znajduje się centralna administracja w Unii (np. siedziby regionalnej), jest punktem wyjścia pomagającym organom nadzorczym określić, gdzie prawdopodobnie zapadają decyzje co do celów i sposobów przetwarzania oraz wykonuje się prawo do nakazania wykonania takich decyzji w Unii. Jednak w przypadku wykazania, że miejsce, w którym znajduje się centralna administracja administratora, znajduje się w Unii, organy nadzorcze nadal muszą ocenić miejsce, w którym zapadają decyzje co do celów i sposobów w odniesieniu do konkretnego przetwarzania oraz w którym wykonuje się prawo do nakazania wykonania tych decyzji, z uwzględnieniem klauzuli „a jeżeli”. Organ nadzorczy powinny wspólnie uzgodnić poziom szczegółowości odpowiedni dla tej oceny w zależności od konkretnego przypadku.
35. W przypadku gdy organy nadzorcze stwierdzą, że administrator przekazał wystarczające lub niewystarczające informacje w przedmiocie istnienia głównej jednostki organizacyjnej w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, tę ocenę i wnioski należy przekazać wszystkim pozostałym organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, w duchu art. 60 ust. 1 RODO oraz w celu osiągnięcia szybkiego porozumienia w danej kwestii³⁸. Jeżeli administrator przekazał wystarczające informacje, a jego twierdzenie dotyczące określenia głównej jednostki organizacyjnej zostało potwierdzone przez organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, ustanowiony wiodący organ nadzorczy może poinformować tę główną jednostkę organizacyjną o sformułowanych wnioskach³⁹. Natomiast w przypadku gdy twierdzenie zostało podważone przez organy nadzorcze, których sprawa dotyczy⁴⁰, organ nadzorczy odpowiedzialny za zebranie dowodów powinien skontaktować się z odpowiednią jednostką organizacyjną i poinformować ją o takich wnioskach. Powinien ponadto poinformować o praktycznych konsekwencjach, w tym w przypadku potwierdzenia braku wiodącego organu nadzorczego, o tym, że mechanizm kompleksowej współpracy nie ma zastosowania i że w związku z tym każdy organ nadzorczy w stosownych przypadkach jest właściwy do podejmowania indywidualnych działań.
36. Ponadto w przypadku braku porozumienia co do wniosków sformułowanych przez organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, pomimo dalszej wymiany informacji w duchu współpracy, organy nadzorcze

³⁵ Zob. wytyczne EROD 8/2022 dotyczące ustalania wiodącego organu nadzorczego właściwego dla administratora lub podmiotu przetwarzającego, pkt 37.

³⁶ Ponadto należy zauważyć, że na podstawie art. 55 ust. 1 RODO w związku z art. 56 ust. 1 RODO każdy organ nadzorczy ma możliwość zwrócenia się do administratora o przekazanie informacji, jeżeli dana kwestia nie dotyczy transgranicznego przetwarzania lub nie ustalono jeszcze, że ma miejsce transgraniczne przetwarzanie.

³⁷ Zob. w tym względzie wewnętrzny dokument EROD 6/2020 w sprawie wstępnych kroków rozpatrywania skargi: dopuszczalność i weryfikacja skarg, przyjęty 15 grudnia 2020 r.

³⁸ W tym celu utworzono specjalny proces w systemie wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IT) wykorzystywanym przez organy ochrony danych do współpracy na podstawie RODO.

³⁹ Nie wyklucza to dalszej komunikacji ze strony organów nadzorczych pierwotnie prowadzących dochodzenie w sprawie administratora, jeżeli są to organy inne niż potwierdzony wiodący organ nadzorczy.

⁴⁰ To może wynikać albo z faktu, że organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, stwierdziły brak głównej jednostki organizacyjnej, albo z faktu, że rolę tę odgrywa inna jednostka organizacyjna w Unii.

mogą skierować sprawę do Rady na podstawie art. 63 RODO. Może to mieć miejsce w przypadku sprzecznych opinii co do tego, który z organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, jest właściwy względem głównej jednostki organizacyjnej w ramach procedury przewidzianej w art. 65 ust. 1 lit. b) RODO, lub w przypadku, gdy brak porozumienia wynika z różnych wykładni odnośnej abstrakcyjnej kwestii prawnej, w ramach procedury przewidzianej w art. 64 ust. 2 RODO.

3 WNIOSKI

37. Na podstawie wniosku o wydanie opinii złożonego przez francuski organ nadzorczy oraz na podstawie powyższej analizy Rada stwierdza w odniesieniu do wykładni art. 4 pkt 16 lit. a) RODO, że:

1) „miejsce, w którym znajduje się centralna administracja” administratora w Unii można uznać za główną jednostkę organizacyjną w rozumieniu art. 4 pkt 16 lit. a) RODO tylko wtedy, gdy w jednostce tej zapadają decyzje co do celów i sposobów przetwarzania danych osobowych oraz jednostka ta ma prawo do nakazania wykonania tych decyzji;

2) mechanizm kompleksowej współpracy może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy istnieją dowody na to, że jedna z jednostek organizacyjnych administratora w Unii podejmuje decyzje co do celów i sposobów prowadzenia odpowiednich operacji przetwarzania oraz ma prawo nakazać wykonanie takich decyzji.

W imieniu Europejskiej Rady Ochrony Danych

Przewodnicząca

(Anu Talus)