

Wiążąca decyzja Rady (art. 65)



Decyzja 01/2022 w sprawie sporu dotyczącego projektu decyzji francuskiego organu nadzorczego w sprawie Accor SA na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a RODO

Przyjęta 15 czerwca 2022 r.

Spis treści

1	Streszczenie SPORU	5
2	Warunki przyjęcia wiążącej decyzji	9
2.1	Sprzeciw zgłoszony przez organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, wobec projektu decyzji	9
2.2	Wiodący organ nadzorczy nie przychylił się do mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu wobec projektu decyzji	9
2.3	Wnioski dotyczące kompetencji EROD	9
3	Prawo do dobrej administracji	10
4	Struktura wiążącej decyzji	11
5	Kwestia UPRAWNIENÍ naprawczych – w szczególności ustalenia wysokości administracyjnej kary pieniężnej	11
5.1	Analiza przeprowadzona przez wiodący organ nadzorczy w projekcie decyzji	11
5.2	Podsumowanie sprzeciwu zgłoszonego przez polski organ nadzorczy	12
5.3	Stanowisko wiodącego organu nadzorczego w sprawie sprzeciwu	14
5.4	Analiza przeprowadzona przez EROD	14
5.4.1	Ocena, czy sprzeciw ma znaczenie dla sprawy i czy jest uzasadniony	14
5.4.2	Ocena zasadności	16
6	Wiążąca decyzja.....	22
7	Uwagi końcowe	23

Europejska Rada Ochrony Danych

uwzględniając art. 63 i art. 65 ust. 1 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”)¹,

uwzględniając Porozumienie EOG, a w szczególności jego załącznik XI i protokół 37, w brzmieniu zmienionym decyzją Wspólnego Komitetu EOG nr 154/2018 z dnia 6 lipca 2018 r.²,

uwzględniając art. 11 i 22 swojego regulaminu wewnętrznego³,

mając również na uwadze, co następuje:

(1) Główną rolą Europejskiej Rady Ochrony Danych (zwaną dalej „EROD”) jest zapewnienie spójnego stosowania RODO na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (zwanym dalej „EOG”). W związku z tym, jak wynika z art. 60 RODO, wiodący organ nadzorczy współpracuje z innymi organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy, w celu osiągnięcia porozumienia; wiodący organ nadzorczy i organy nadzorcze, których sprawa dotyczy, wymieniają się wszelkimi stosownymi informacjami; ponadto wiodący organ nadzorczy niezwłocznie przekazuje innym organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, stosowne informacje dotyczące danej sprawy. Wiodący organ nadzorczy niezwłocznie przedkłada innym organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, projekt decyzji w celu uzyskania ich opinii i należytego uwzględnienia ich uwag.

(2) Jeżeli którykolwiek z organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, zgłosi mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw wobec projektu decyzji zgodnie z art. 4 pkt 24 RODO i art. 60 ust. 4 RODO, a wiodący organ nadzorczy nie przychyli się do mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu lub sądzi, że sprzeciw nie ma znaczenia dla sprawy lub nie jest uzasadniony, wiodący organ nadzorczy przekazuje sprawę w ramach mechanizmu spójności, o którym mowa w art. 63 RODO.

(3) Zgodnie z art. 65 ust. 1 lit. a RODO, EROD wydaje wiążącą decyzję dotyczącą wszystkich spraw, które są przedmiotem mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu, w szczególności dotyczącą tego, czy doszło do naruszenia RODO.

(4) EROD przyjmuje wiążącą decyzję większością dwóch trzecich głosów swoich członków zgodnie z art. 65 ust. 2 RODO w związku z art. 11 ust. 4 regulaminu wewnętrznego EROD w terminie miesiąca od podjęcia przez przewodniczącego i właściwy organ nadzorczy decyzji o kompletności akt. Okres ten może zostać przedłużony o kolejny miesiąc z uwagi na złożony charakter sprawy, na podstawie decyzji podjętej przez przewodniczącego z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej jednej trzeciej członków EROD.

(5) Zgodnie z art. 65 ust. 3 RODO, jeżeli pomimo takiego przedłużenia EROD nie jest w stanie przyjąć decyzji we wskazanych terminach, przyjmuje decyzję w terminie dwóch tygodni po upływie przedłużonego terminu zwykłą większością głosów swoich członków.

¹ Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 1, Dz. Urz. UE L 127 z 23.5.2018, str. 2 oraz Dz. Urz. UE L 74 z 4.3.2021, str. 35.

² Odniesienia do „państw członkowskich” w niniejszej decyzji należy rozumieć jako odniesienia do „państw członkowskich EOG”.

³ Regulamin wewnętrzny EROD przyjęty w dniu 25 maja 2018 r., ostatnio zmieniony i przyjęty w dniu 6 kwietnia 2022 r.

(6) Zgodnie z art. 11 ust. 6 regulaminu wewnętrznego EROD autentyczny jest tylko angielski tekst wiążącej decyzji EROD, ponieważ jest to język procedury przyjmowania decyzji przez EROD.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ WIĄŻĄCĄ DECYZJĘ:

1 STRESZCZENIE SPORU

1. Niniejszy dokument zawiera wiążącą decyzję przyjętą przez EROD zgodnie z art. 65 ust. 1 lit. a RODO. Decyzja dotyczy sporu powstałego w następstwie projektu decyzji (zwanego dalej „**projektem decyzji**”) wydanego przez francuski organ nadzorczy („Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés”, zwany również w niniejszym dokumencie „wiodącym organem nadzorczym”) oraz późniejszego sprzeciwu jednego organu nadzorczego, którego sprawa dotyczy, tj. polskiego organu nadzorczego („Urząd Ochrony Danych Osobowych”). Przedmiotowy projekt decyzji dotyczy dochodzenia opartego na skardze wszczętego przez francuski organ nadzorczy (zwanego dalej „**dochodzeniem**”) dotyczącego tego, czy ACCOR SA (zwana dalej „**ACCOR**”), spółka działająca w sektorze hotelarsko-gastronomicznym, wypełnia swoje obowiązki wynikające z RODO. Niniejsze dochodzenie było następstwem kilku skarg, które zostały wniesione przeciwko ACCOR do francuskiego organu nadzorczego, a także do następujących organów nadzorczych: polskiego organu nadzorczego, hiszpańskiego organu nadzorczego („Agencia Española de Protección de Datos”), niemieckiego organu nadzorczego właściwego dla kraju związkowego Dolnej Saksonii („Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen”), niemieckiego organu nadzorczego właściwego dla kraju związkowego Saary („Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland”) oraz organu nadzorczego Zjednoczonego Królestwa („Information Commissioner's Office”)⁴.
2. W okresie od listopada 2018 r. do grudnia 2019 r. francuski organ nadzorczy otrzymał 11 skarg przeciwko ACCOR. Skargi te dotyczyły nieuwzględnienia prawa do sprzeciwu wobec otrzymywania wiadomości marketingowych drogą pocztową i/lub trudności napotkanych podczas korzystania z prawa dostępu⁵.
3. Po otrzymaniu tych skarg francuski organ nadzorczy zakwalifikował działania wchodzące w zakres wyżej wymienionych skarg jako przetwarzanie transgraniczne zgodnie z art. 4 pkt 23 RODO. Ze względu na fakt, że główna jednostka organizacyjna ACCOR (zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 16 RODO) znajduje się we Francji, francuski organ nadzorczy został uznany za wiodący organ nadzorczy w rozumieniu RODO w odniesieniu do transgranicznego przetwarzania dokonywanego przez ACCOR^{6, 7}.

⁴ Uwaga: punkt 5 projektu decyzji błędnie odnosi się do tej skargi jako złożonej do irlandzkiego organu nadzorczego.

⁵ Projekt decyzji, pkt 3 i 5.

⁶ Projekt decyzji, pkt 3.

⁷ Następujące organy nadzorcze zostały uznane za organy nadzorcze, których sprawa dotyczy: austriacki organ nadzorczy („Österreichische Datenschutzbehörde”), belgijski organ nadzorczy („Autorité de la protection des données – Gegevensbeschermingsautoriteit (APD-GBA)”), bułgarski organ nadzorczy („Commission for Personal Data Protection”), chorwacki organ nadzorczy („Croatian Personal Data Protection Agency”), czeski organ nadzorczy („Office for Personal Data Protection”), duński organ nadzorczy („Datatilsynet”), estoński organ nadzorczy („Andmekaitse Inspeksioon”), grecki organ nadzorczy („Hellenic Data Protection Authority”), irlandzki organ nadzorczy („Data Protection Commission”), włoski organ nadzorczy („Garante per la protezione dei dati personali”), łotewski organ nadzorczy („Data State Inspectorate”), litewski organ nadzorczy („State Data Protection Inspectorate”), luksemburski organ nadzorczy („Commission Nationale pour la Protection des Données”), niderlandzki organ nadzorczy („Autoriteit Persoonsgegevens”), polski organ nadzorczy („Urząd Ochrony Danych Osobowych”), portugalski organ nadzorczy („Comissão Nacional de Proteção de Dados”), rumuński organ nadzorczy („The National Supervisory Authority for Personal Data Processing”), słowacki organ nadzorczy („Office for Personal Data Protection of the Slovak Republic”), słoweński organ nadzorczy

4. W poniższej tabeli przedstawiono podsumowanie przebiegu wydarzeń, które doprowadziły do objęcia tej sprawy mechanizmem spójności:

<i>listopad 2018 r. – grudzień 2019 r.</i>	Francuski organ nadzorczy otrzymał jedenaście skarg przeciwko ACCOR, spółce z siedzibą (jednostką organizacyjną) we Francji. Pięć z tych skarg przekazano francuskiemu organowi nadzorczemu z następujących organów nadzorczych, do których wniesiono skargi: niemieckiego organu nadzorczego właściwego dla kraju związkowego Dolnej Saksonii, niemieckiego organu nadzorczego właściwego dla kraju związkowego Saary, hiszpańskiego organu nadzorczego, organu nadzorczego Zjednoczonego Królestwa oraz polskiego organu nadzorczego.
<i>23 grudnia 2019 r.</i>	Po przeprowadzeniu dochodzenia francuski organ nadzorczy przedłożył organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, pierwszy projekt decyzji zgodnie z art. 60 ust. 3 RODO, wobec którego kilka z nich zgłosiło sprzeciwy. W związku z tym francuski organ nadzorczy postanowił wstrzymać przedmiotową procedurę przewidzianą w art. 60 w celu dalszego zbadania sprawy ⁸ .
<i>11 i 24 lutego 2020 r.</i>	W celu dalszego zbadania sprawy francuski organ nadzorczy przeprowadził kontrolę w siedzibie ACCOR 1 lutego 2020 r., a 24 lutego 2020 r. przeprowadzono kontrolę online ⁹ .

(„Information Commissioner of the Republic of Slovenia”), hiszpański organ nadzorczy („Agencia Española de Protección de Datos”), szwedzki organ nadzorczy („Integritetsmyndigheten”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Badenii-Wirtembergii („Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Bawarii (sektor niepubliczny) („Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Berlina („Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Brandenburgii („Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Bremy („Die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Hamburga („Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Hesji („Der Hessische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Dolnej Saksonii („Die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Meklemburgii-Pomorza Zachodniego („Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Mecklenburg-Vorpommern”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Nadrenii Północnej-Westfalii („Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Nadrenii-Palatynatu („Der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Saary („Unabhängiges Datenschutzzentrum Saarland Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Saksonii („Die Sächsische Datenschutzbeauftragte”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Saksonii-Anhalt („Landesbeauftragter für den Datenschutz Sachsen-Anhalt”), niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Szlezwiku-Holsztyna („Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein”) oraz niemiecki organ nadzorczy właściwy dla kraju związkowego Turynгии („Thüringer Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit”).

⁸ Projekt decyzji, pkt 6-8.

⁹ Projekt decyzji, pkt 9.

<i>luty – sierpień 2020 r.</i>	W różnych terminach ACCOR przysłał listownie francuskiemu organowi nadzorcemu dodatkowe informacje ¹⁰ .
<i>24 listopada 2020 r.</i>	Sprawozdawca wyznaczony przez francuski organ nadzorczy przedstawił swoje sprawozdanie ¹¹ , które zostało przesłane do ACCOR ¹² .
<i>22 grudnia 2020 r.</i>	Accor przesała francuskiemu organowi nadzorcemu swoje pisemne uwagi do sprawozdania sprawozdawcy francuskiego organu nadzorczego ¹³ .
<i>28 stycznia 2021 r.</i>	ACCOR przedstawiła przed francuskim organem nadzorczym uwagi w formie ustnej na temat sprawozdania sprawozdawcy ¹⁴ .
<i>30 kwietnia 2021 r.</i>	Francuski organ nadzorczy przekazał swój nowy projekt decyzji organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, zgodnie z art. 60 ust. 3 RODO.
<i>28 maja 2021 r.</i>	Polski organ nadzorczy zgłosił trzy sprzeciwy zgodnie z art. 60 ust. 4 RODO (zwane dalej „ sprzeciwami polskiego organu nadzorczego ”).
<i>21 października 2021 r.</i>	Po przedłożeniu sprzeciwów polskiego organu nadzorczego sprawozdawca wyznaczony przez francuski organ nadzorczy przedstawił uzupełnienie ¹⁵ do swojego sprawozdania.
<i>22 października 2021 r.</i>	Francuski organ nadzorczy przekazał ACCOR zarówno sprzeciwy polskiego organu nadzorczego, jak i uzupełnienie sprawozdawcy.
<i>27 października 2021 r.</i>	Na wniosek ACCOR francuski organ nadzorczy udostępnił ACCOR projekt decyzji.
<i>29 listopada 2021 r.</i>	ACCOR przesała francuskiemu organowi nadzorcemu swoje uwagi ¹⁶ na piśmie w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego.
<i>13 stycznia 2022 r.</i>	Francuski organ nadzorczy przyjął „Deliberation of the Restricted Committee n° SAN-2022-001” [„Postanowienie Komitetu Ograniczonego nr SAN-2022-001”] w odniesieniu do ACCOR, w którym przedstawia swoją opinię na temat sprzeciwów polskiego organu nadzorczego i wyjaśnia, dlaczego postanowił się do nich nie przychylić ¹⁷ .

¹⁰ Tamże.

¹¹ Sprawozdanie zawierające propozycję nałożenia sankcji na spółkę ACCOR (zwane dalej „**sprawozdaniem**”).

¹² Projekt decyzji, pkt 11-12.

¹³ Projekt decyzji, pkt 13; pisemne uwagi spółki ACCOR SA z 22 grudnia 2020 r. (zwane dalej „**uwagami ACCOR z grudnia 2020 r.**”).

¹⁴ Projekt decyzji, pkt 14; transkrypcja przesłuchania spółki ACCOR SA podczas posiedzenia Komitetu Ograniczonego CNIL w dniu 28 stycznia 2021 r. (zwana dalej „**uwagami ACCOR ze stycznia 2021 r.**”).

¹⁵ Uzupełnienie z dnia 21 października 2021 r. do sprawozdania, w którym proponuje się nałożenie sankcji na ACCOR (zwane dalej „**uzupełnieniem**”).

¹⁶ Uwagi na piśmie ACCOR SA z dnia 29 listopada 2021 r. (zwane dalej „**uwagami ACCOR z listopada 2021 r.**”).

¹⁷ Deliberation of the Restricted Committee n° SAN-2022-001 [Postanowienie Komitetu Ograniczonego nr SAN-2022-001] dotyczące spółki ACCOR SA z dnia 13 stycznia 2022 r. (zwane dalej „**Postanowieniem w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego**”).

5. 18 lutego 2022 r. francuski organ nadzorczy uruchomił proces rozstrzygania sporów za pośrednictwem systemu informacyjno-komunikacyjnego, o którym mowa w art. 17 regulaminu wewnętrznego EROD, czyli Systemu Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym (IMI). Po przekazaniu przez wiodący organ nadzorczy przedmiotowej sprawy EROD, zgodnie z art. 60 ust. 4 RODO Sekretariat EROD przeprowadził ocenę kompletności akt w imieniu Przewodniczącej EROD zgodnie z art. 11 ust. 2 regulaminu wewnętrznego EROD. 22 lutego 2022 r. Sekretariat EROD potwierdził francuskiemu organowi nadzorcemu, że otrzymał dokumentację.
6. Tego samego dnia, tj. 22 lutego 2022 r., polski organ nadzorczy poinformował francuski organ nadzorczy o wycofaniu jednego z jego trzech sprzeciwów. Francuski organ nadzorczy przekazał te informacje Sekretariatowi EROD 23 marca 2022 r.
7. 15 marca 2022 r. Sekretariat EROD skontaktował się z francuskim organem nadzorczym, aby zwrócić się o dodatkowe dokumenty i informacje. W następstwie tego wniosku w dniach 22 i 23 marca 2022 r. francuski organ nadzorczy przedłożył Sekretariatowi EROD dodatkowe informacje i podkreślił, że dalsze informacje zostaną przekazane.
8. 25 marca 2022 r. polski organ nadzorczy potwierdził Sekretariatowi EROD, że nie ma już sporu w odniesieniu do jednego z dwóch pozostałych sprzeciwów.
9. 11 kwietnia 2022 r. francuski organ nadzorczy przedłożył 17 dodatkowych dokumentów w systemie IMI.
10. 22 kwietnia 2022 r. Sekretariat EROD skontaktował się z francuskim organem nadzorczym w celu zadania pytań dotyczących kompletności dokumentacji, na które francuski organ nadzorczy odpowiedział 26 kwietnia 2022 r.
11. 27 kwietnia 2022 r., po potwierdzeniu przez francuski organ nadzorczy i Przewodniczącą EROD kompletności akt, Sekretariat EROD w imieniu Przewodniczącej EROD rozesłał akta do wszystkich członków EROD.
12. Kwestia, która została szczególnie przeanalizowana przez Sekretariat EROD, dotyczyła prawa do bycia wysłuchanym, zgodnie z wymogami art. 41 ust. 2 lit. a Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. 15 marca 2022 r. Sekretariat EROD zwrócił się do francuskiego organu nadzorczego w celu potwierdzenia, między innymi, czy ACCOR miała możliwość skorzystania ze swojego prawa do bycia wysłuchanym w odniesieniu do dokumentów przedłożonych EROD w celu podjęcia przez nią decyzji. Ponadto 29 kwietnia 2022 r. Przewodnicząca EROD zwróciła się do ACCOR w celu umożliwienia jej skorzystania z prawa do bycia wysłuchanym w odniesieniu do sporu przed EROD. ACCOR przedstawiła swoją opinię 13 maja 2022 r.¹⁸. Dodatkowe informacje na ten temat można znaleźć w sekcji 3 poniżej.
13. Przewodnicząca postanowiła, zgodnie z art. 65 ust. 3 RODO w związku z art. 11 ust. 4 regulaminu wewnętrznego EROD, przedłużyć domyślny termin przyjęcia decyzji wynoszący jeden miesiąc o kolejny miesiąc ze względu na złożoność przedmiotu niniejszego sporu.

¹⁸ Uwagi ACCOR SA z dnia 13 maja 2022 r. (zwane dalej „uwagami ACCOR z maja 2022 r.”).

2 WARUNKI PRZYJĘCIA WIĄŻĄCEJ DECYZJI

14. Ogólne warunki przyjęcia przez EROD wiążącej decyzji określono w art. 60 ust. 4 i art. 65 ust. 1 lit. a RODO¹⁹.

2.1 Sprzeciw zgłoszony przez organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, wobec projektu decyzji

15. EROD zauważa, że polski organ nadzorczy zgłosił i przedłożył za pośrednictwem IMI sprzeciw wobec projektu decyzji w sprawie kwoty kary pieniężnej, którą francuski organ nadzorczy zaproponował nałożyć na ACCOR. Sprzeciw został wniesiony zgodnie z art. 60 ust. 4 RODO i w przewidzianym w tym przepisie terminie.
16. Portugalski organ nadzorczy („Comissão Nacional de Proteção de Dados”) przedstawił uwagi dotyczące projektu decyzji. Z racji, że uwagi te same w sobie nie stanowią sprzeciwów w rozumieniu art. 4 pkt 24 RODO, nie mogą uruchomić mechanizmu rozstrzygania sporów przewidzianego w art. 65 ust. 1 lit. a RODO, a zatem nie wchodzą w zakres niniejszej wiążącej decyzji EROD²⁰.

2.2 Wiodący organ nadzorczy nie przychylił się do mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu wobec projektu decyzji

17. W swoim Postanowieniu w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego²¹ francuski organ nadzorczy postanowił nie przychylić się do sprzeciwu polskiego organu nadzorczego i przekazać sprawę do mechanizmu rozstrzygania sporów zgodnie z art. 65 ust. 1 lit. a RODO.

2.3 Wnioski dotyczące kompetencji EROD

18. Przedmiotowa sprawa spełnia wymogi określone w art. 65 ust. 1 lit. a RODO, ponieważ organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, wniósł sprzeciw wobec projektu decyzji wiodącego organu nadzorczego w terminie przewidzianym w art. 60 ust. 4 RODO, a wiodący organ nadzorczy nie przychylił się do tego sprzeciwu.
19. EROD zauważa, że projekt decyzji dotyczy nie tylko kwestii wchodzących w zakres RODO, ale również kwestii wchodzących w zakres dyrektywy 2002/58/WE (zwanej dalej „**dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej**”) oraz jej odpowiedniej transpozycji na szczeblu krajowym. Dokładniej rzecz ujmując, projekt decyzji przewiduje nałożenie kary pieniężnej za naruszenie RODO oraz nałożenie kary pieniężnej za naruszenie francuskiego kodeksu łączności pocztowej i elektronicznej, transponującego dyrektywę o prywatności i łączności elektronicznej we Francji. EROD nie jest uprawniona do wydawania wiążącej decyzji w sprawach, które wchodzą wyłącznie w zakres stosowania dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej. Niniejsza wiążąca decyzja nie odnosi się do części projektu decyzji dotyczących transpozycji dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej do prawa krajowego.

¹⁹ Zgodnie z art. 65 ust. 1 lit. a RODO, EROD wyda wiążącą decyzję, jeżeli organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, zgłosił mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony sprzeciw wobec projektu decyzji wiodącego organu nadzorczego, a wiodący organ nadzorczy nie przychylił się do tego sprzeciwu lub odrzucił taki sprzeciw jako niemający znaczenia dla sprawy lub nieuzasadniony.

²⁰ Zob. Wytyczne EROD 3/2021 w sprawie stosowania art. 65 ust. 1 lit. a RODO (zwane dalej „**wytycznymi w sprawie stosowania art. 65 ust. 1 lit. a**”), pkt 17.

²¹ Postanowienie w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego, pkt 18.

20. W związku z tym EROD jest uprawniona do przyjęcia wiążącej decyzji we wszystkich kwestiach objętych zakresem RODO, które są przedmiotem mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu polskiego organu nadzorczego, w szczególności w odniesieniu do tego, czy doszło do naruszenia RODO lub czy planowane działanie w odniesieniu do administratora lub podmiotu przetwarzającego jest zgodne z RODO.
21. Wszystkie ustalenia przedstawione w niniejszej decyzji pozostają bez uszczerbku dla wszelkich ocen lub wiążących decyzji wydanych przez EROD w innych sprawach, w tym również wobec tych samych stron, w zależności od dalszych i/lub nowych ustaleń.

3 PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI

22. EROD ma obowiązek przestrzegać art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (prawo do dobrej administracji). Zostało to również uwzględnione w art. 11 regulaminu wewnętrznego EROD.
23. Zgodnie z art. 65 ust. 2 RODO, decyzja EROD „zostaje wraz z uzasadnieniem skierowana do wiodącego organu nadzorczego i wszystkich organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, i jest dla nich wiążąca”. Artykuł 65 ust. 2 RODO odzwierciedla fakt, że wiążąca decyzja EROD ma na celu rozstrzygnięcie sporu powstałego między co najmniej dwoma krajowymi organami nadzorczymi²². Nie jest ona skierowana bezpośrednio do żadnej strony trzeciej. Jednak z uwagi na to, że decyzja przyjęta przez EROD jest wiążąca dla organów nadzorczych, których sprawa dotyczy, w tym dla wiodącego organu nadzorczego, i może mieć decydujące znaczenie dla wyniku procedur na szczeblu krajowym, należy ocenić, czy może ona wpłynąć na interesy osób, które brały udział w procedurze, w wyniku której powstał projekt decyzji, takich jak administrator, do którego skierowana jest ostateczna decyzja wiodącego organu nadzorczego²³.
24. Po pierwsze, aby odnieść się do ewentualnego prawa ACCOR do bycia wysłuchanym, EROD oceniła, czy ACCOR miała już możliwość skorzystania z prawa do bycia wysłuchanym w odniesieniu do przedmiotu sporu, który ma zostać rozstrzygnięty przez EROD, na szczeblu krajowym w odniesieniu do dokumentów otrzymanych w ramach tej procedury i wykorzystanych przez EROD do podjęcia wiążącej decyzji²⁴.
25. D29 kwietnia 2022 r. Przewodnicząca EROD skontaktowała się z ACCOR, informując ją o przekazaniu sprawy do mechanizmu rozstrzygania sporów przewidzianego w art. 65 ust. 1 lit. a RODO. W tym samym piśmie Przewodnicząca EROD zwróciła uwagę ACCOR na fakt, że polski organ nadzorczy nie uważa już, iż istnieje spór w odniesieniu do dwóch z trzech sprzeciwów, które pierwotnie zgłosił, i że w związku z tym przedmiotem wiążącej decyzji EROD będzie pozostały sprzeciw co do wysokości kary pieniężnej. Celem niniejszego pisma było również przyznanie ACCOR prawa do bycia wysłuchanym w sprawie dokumentów zawartych w aktach sprawy, na temat których nie miała jeszcze możliwości przedstawienia swoich poglądów. Przewodnicząca EROD umożliwiła ACCOR przedstawienie wszelkich uwag dotyczących tych dokumentów do 13 maja 2022 r. 13 maja 2022 r. ACCOR przesłała swoje uwagi (uwagi ACCOR z maja 2022 r.) oraz pierwotną wersję uwag ACCOR z listopada 2021 r. w języku francuskim. Po tym przedłożeniu EROD uznała, że ACCOR miała możliwość przedstawienia swojego stanowiska w odniesieniu do przedmiotu sporu, który ma zostać rozstrzygnięty przez EROD.

²² Wytyczne w sprawie stosowania art. 65 ust. 1 lit. a, pkt 97.

²³ Wytyczne w sprawie stosowania art. 65 ust. 1 lit. a, pkt 98 i 99.

²⁴ Wytyczne w sprawie stosowania art. 65 ust. 1 lit. a, pkt 105 i 106.

26. W świetle zakresu sporu przedłożonego EROD i okoliczności sprawy Przewodnicząca EROD podjęła decyzję o nieprzyznaniu skarżącym prawa do bycia wysłuchanym przed wydaniem tej wiążącej decyzji, ponieważ jest mało prawdopodobne, aby decyzja EROD w sprawie sprzeciwu dotyczącego wysokości kary pieniężnej wpłynęła na ich sytuację prawną.

4 STRUKTURA WIĄŻĄCEJ DECYZJI

27. W odniesieniu do sprzeciwu wniesionego przez organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, EROD powinna ocenić najpierw, czy należy go uznać za „mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony” w rozumieniu art. 4 pkt 24 RODO, jak wyjaśniono w Wytycznych dotyczących mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu²⁵.
28. Jeżeli EROD uzna, że sprzeciw (lub jego część) nie spełnia wymogów art. 4 pkt 24 RODO, nie zajmuje ona żadnego stanowiska w sprawie zasadności jakichkolwiek istotnych kwestii podniesionych w ramach tego sprzeciwu (lub jego części) w tym konkretnym przypadku. EROD powinna zająć się zasadnością istotnych kwestii podniesionych w sprzeciwie tylko wtedy, gdy sprzeciw zostanie uznany za mający znaczenie dla sprawy i uzasadniony²⁶.

5 KWESTIA UPRAWNIEŃ NAPRAWCZYCH – W SZCZEGÓLNOŚCI USTALENIA WYSOKOŚCI ADMINISTRACYJNEJ KARY PIENIĘŻNEJ

5.1 Analiza przeprowadzona przez wiodący organ nadzorczy w projekcie decyzji

29. W projekcie decyzji wymieniono kryteria, które francuski organ nadzorczy uwzględnił przy podejmowaniu decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej, oraz kryteria dotyczące kwoty tej kary²⁷.
30. W projekcie decyzji francuski organ nadzorczy wskazał, że „w 2019 r. spółka [ACCOR]) wygenerowała dochód w wysokości 1,2 mld EUR i zysk netto w wysokości 208 mln EUR. Dochody te spadły o 54 % w latach 2019–2020”²⁸.
31. W odniesieniu do charakteru i wagi naruszenia francuski organ nadzorczy w swoim projekcie decyzji po raz pierwszy przyjął do wiadomości liczbę naruszeń popełnionych przez ACCOR, a mianowicie: „[...] brak łatwo dostępnych i kompletnych informacji na temat przeprowadzonego przetwarzania, trudności napotkanych w trakcie korzystania przez skarżących z przysługujących im praw oraz wady w zakresie bezpieczeństwa danych”²⁹. W tym względzie w projekcie decyzji podkreślono, że te naruszenia RODO dotyczyły kilku podstawowych zasad zawartych w obowiązujących przepisach dotyczących

²⁵ Wytyczne EROD 09/2020 dotyczące mającego znaczenie dla sprawy i uzasadnionego sprzeciwu na podstawie rozporządzenia 2016/679, wersja 2.0 przyjęta 9 marca 2021 r., (zwane dalej „**Wytycznymi dotyczącymi sprzeciwu**”).

²⁶ Zob. Wytyczne w sprawie stosowania art. 65 ust. 1 lit. a, pkt 63 („W odniesieniu do każdego zgłoszonego sprzeciwu EROD oceni, czy sprzeciw spełnia wymogi art. 4 pkt 24 RODO, a jeżeli tak, odniesie się do zasadności sprzeciwu w wiążącej decyzji”).

²⁷ Projekt decyzji, pkt 78-88.

²⁸ Projekt decyzji, pkt 2. Podczas oceny kompletności dokumentacji francuski organ nadzorczy wyjaśnił, że odniesienie do „dochodu” ACCOR w projekcie decyzji należy rozumieć jako odniesienie do jego obrotu.

²⁹ Projekt decyzji, pkt 80.

ochrony danych osobowych i stanowiły „istotne naruszenie” praw osób, których dane dotyczą³⁰. W projekcie decyzji uwzględniono również „szczególnie dużą liczbę osób dotkniętych tymi naruszeniami, gdyż w 2019 r. █████ mln osób otrzymało co najmniej jeden z biuletynów grupy ACCOR na prawidłowy adres e-mail”³¹.

32. Ponadto, w projekcie decyzji przypomniano, że przedmiotowe naruszenia „mają bezpośrednie konsekwencje dla osób, których dane dotyczą, o czym świadczy fakt, że CNIL otrzymała jedenaście skarg dotyczących w szczególności prawa do sprzeciwu wobec wiadomości marketingowych”³².
33. Na podstawie powyższego rozumowania francuski organ nadzorczy stwierdził w projekcie decyzji, że na ACCOR powinna zostać nałożona kara pieniężna³³.
34. W odniesieniu do określenia maksymalnej kwoty kary pieniężnej francuski organ nadzorczy wskazał, że „art. 83 ust. 3 rozporządzenia stanowi, że w przypadku wielokrotnych naruszeń [...] całkowita wysokość kary pieniężnej nie może przekroczyć wysokości kary za najpoważniejsze naruszenie”³⁴. Francuski organ nadzorczy stwierdził, że ACCOR naruszyła art. 12 ust. 1, art. 12 ust. 3, art. 13, art. 15 ust. 1, art. 21 ust. 2 i art. 32 RODO, a w projekcie decyzji stwierdził, że „maksymalna kara pieniężna, którą można nałożyć, wynosi 20 mln EUR lub 4 % rocznego światowego obrotu, w zależności od tego, która z tych wartości jest wyższa”³⁵.
35. Oceniając proporcjonalność kary pieniężnej, francuski organ nadzorczy uznał, że ACCOR usunęła wszystkie naruszenia wskazane w projekcie decyzji i że „niektóre z nich, w odniesieniu do korzystania z praw osób fizycznych, nie miały charakteru strukturalnego”³⁶. Ponadto, w projekcie decyzji wskazano, że ACCOR w pełni współpracowała z francuskim organem nadzorczym³⁷. Dodatkowo francuski organ nadzorczy uwzględnił sytuację finansową ACCOR, która odnotowała „spadek obrotów o 54 % w latach 2019-2020”³⁸.
36. Francuski organ nadzorczy stwierdził w projekcie decyzji, że biorąc pod uwagę „kontekst gospodarczy spowodowany kryzysem zdrowotnym związanym z COVID-19, jego wpływ na sytuację finansową [ACCOR]” oraz „odpowiednie kryteria określone w art. 83 ust. 2 powyżej”, francuski organ nadzorczy postanowił nałożyć karę pieniężną w wysokości 100 000 EUR za stwierdzone naruszenia RODO³⁹.

5.2 Podsumowanie sprzeciwu zgłoszonego przez polski organ nadzorczy

37. Sprzeciw zgłoszony przez polski organ nadzorczy dotyczy wysokości kary pieniężnej określonej w projekcie decyzji.
38. Polski organ nadzorczy twierdzi w swoim sprzeciwie, że zaproponowana przez wiodący organ nadzorczy kwota administracyjnej kary pieniężnej jest zbyt niska dla administratora takiego jak ACCOR oraz że kara pieniężna nie byłaby skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca, jak wymaga tego art. 83 ust. 1 RODO. W związku z tym polski organ nadzorczy stwierdza, że „należy odpowiednio zmienić

³⁰ Tamże.

³¹ Projekt decyzji, pkt 81.

³² Projekt decyzji, pkt 82.

³³ Projekt decyzji, pkt 83.

³⁴ Projekt decyzji, pkt 84.

³⁵ Tamże.

³⁶ Projekt decyzji, pkt 86.

³⁷ Tamże.

³⁸ Projekt decyzji, pkt 87.

³⁹ Projekt decyzji, pkt 88 i 92.

projekt decyzji i zaproponować wyższą karę pieniężną za naruszenia stwierdzone w niniejszej sprawie, tak aby kara spełniała warunki proporcjonalnego, skutecznego i odstrasającego środka”⁴⁰.

39. W odniesieniu do wagi naruszeń polski organ nadzorczy odnosi się do następujących czynników określonych w art. 83 ust. 2 lit. a RODO, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie wagi naruszenia: „charakter, zakres lub cel przetwarzania, jak również liczba osób, których dane dotyczą, oraz rozmiar poniesionej przez nie szkody”⁴¹. W tym względzie polski organ nadzorczy stwierdza, że przepisy, które zostały naruszone, oraz transgraniczny charakter przetwarzania wskazują, że naruszenie jest bardzo poważne i że w związku z tym proponowana kara pieniężna powinna być wyższa⁴².
40. W odniesieniu do oceny kary pieniężnej na podstawie art. 83 ust. 1 RODO w nawiązaniu do obowiązku nakładania kar, które w każdym indywidualnym przypadku są skuteczne, proporcjonalne i odstrasające, polski organ nadzorczy zgłasza następujące obawy.
41. Po pierwsze, polski organ nadzorczy zwraca uwagę, że projekt decyzji w sprawie obrotu ACCOR powinien zawierać dalsze informacje. W tym względzie polski organ nadzorczy twierdzi, że ponieważ w projekcie decyzji nie przedstawiono obrotu przedsiębiorstwa, informacje zawarte w projekcie decyzji „nie są wystarczające do obliczenia kwoty proponowanej kary pieniężnej”, ponieważ roczny obrót administratora „może stanowić podstawę obliczenia kary pieniężnej”⁴³.
42. Ponadto w odniesieniu do proporcjonalności polski organ nadzorczy wskazuje, że projekt decyzji nie zawiera dowodów na to, że wyższa kara pieniężna mogłaby nieodwracalnie zagrozić rentowności ACCOR. Zdaniem polskiego organu nadzorczego, proporcjonalność kary pieniężnej „ma zastosowanie do wypłacalności podmiotu objętego sankcjami. Jednakże w celu obniżenia kwoty kary pieniężnej z tego powodu muszą istnieć obiektywne dowody na to, że nałożenie kary pieniężnej w sposób nieodwracalny naraziłoby rentowność danego przedsiębiorstwa i doprowadziłoby do utraty całej wartości jego aktywów”⁴⁴. W związku z tym polski organ nadzorczy stwierdza, że „biorąc pod uwagę przychód [ACCOR] w wysokości 1 621 000 000 EUR w 2020 r. [...], jest bardzo mało prawdopodobne, by rentowności [ACCOR] zagroziła kara nawet kilkakrotnie wyższa, mimo wyraźnych strat odnotowanych w okresie pandemii COVID-19”⁴⁵.
43. W odniesieniu do odstrasającego charakteru kary pieniężnej polski organ nadzorczy uważa, że kwota kary jest zbyt niska dla przedsiębiorstwa, którego obrót jest tak wysoki jak obrót ACCOR, aby skutecznie zniechęcić go do popełniania podobnych naruszeń w przyszłości. Ponadto, polski organ nadzorczy jest zdania, że proponowana kara pieniężna nie będzie wystarczającym środkiem odstrasającym dla innych przedsiębiorstw o obrotach podobnych do obrotów ACCOR. W tym względzie polski organ nadzorczy stwierdza, że wysokość kary pieniężnej zaproponowana przez wiodący organ nadzorczy stanowiłaby wyraźny sygnał dla innych przedsiębiorstw, że mogą one powstrzymać się od znacznych inwestycji w przestrzeganie przepisów w zakresie ochrony danych, ponieważ przestrzeganie przepisów o ochronie danych może wymagać inwestycji finansowej o wartości wyższej niż ewentualna kara pieniężna⁴⁶.

⁴⁰ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 4.

⁴¹ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 2.

⁴² Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 2.

⁴³ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 2.

⁴⁴ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 2.

⁴⁵ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 2-3.

⁴⁶ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 3.

44. Polski organ nadzorczy jest zdania, że jeżeli w projekcie decyzji nie zostaną wprowadzone zmiany, będzie to wiązało się z zagrożeniem dla podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą, a w szczególności z ryzykiem naruszenia art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W tym względzie polski organ nadzorczy wyjaśnił, że celem środków naprawczych jest zniechęcenie do naruszania obowiązujących przepisów i że z tego powodu nałożenie środka naprawczego, który nie jest proporcjonalny, odstrasżający i skuteczny, nie pozwoli osiągnąć tego celu, „co wskazuje na wagę ryzyka naruszenia praw lub wolności osób, których dane dotyczą, w tym ochrony ich danych osobowych, co jest prawem podstawowym na mocy art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej”⁴⁷.

5.3 Stanowisko wiodącego organu nadzorczego w sprawie sprzeciwu

45. W swoim Postanowieniu w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego francuski organ nadzorczy uznał, że sprzeciw polskiego organu nadzorczego jest wyrażony w sposób ogólny i nie proponuje przedziału kwot, które organ ten uznałby za stosowne w odniesieniu do nałożenia kary pieniężnej, ani nie odnosi się do żadnego istotnego precedensu. Zdaniem francuskiego organu nadzorczego polski organ nadzorczy odnosi się zasadniczo do wypłacalności i obrotu ACCOR, aby uzasadnić konieczność zwiększenia kwoty kary pieniężnej. Francuski organ nadzorczy jest jednak zdania, że chociaż obrót stanowi istotny element, który należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej, należy również wziąć pod uwagę inne kryteria przewidziane w art. 83 ust. 2 RODO, wśród których znajduje się waga popełnionych naruszeń⁴⁸.
46. Francuski organ nadzorczy wyjaśnił ponadto, że w celu ustalenia wysokości kary pieniężnej w odniesieniu do ACCOR uznał, że przedmiotowe naruszenia nie miały charakteru strukturalnego, oraz że w następstwie dochodzenia przeprowadzonego przez francuski organ nadzorczy, ACCOR podjęła środki w celu skorygowania przedmiotowych naruszeń⁴⁹. Ponadto francuski organ nadzorczy wyjaśnił, że uwzględnił znaczny spadek obrotów ACCOR w latach 2019-2020 jako czynnik łagodzący zgodnie z art. 83 ust. 2 lit. k RODO ze względu na poważny wpływ kryzysu zdrowotnego związanego z COVID-19 na sektor hotelarski⁵⁰.
47. W związku z tym na podstawie powyższego rozumowania francuski organ nadzorczy stwierdził, że jego zdaniem kara pieniężna była skuteczna, proporcjonalna i odstrasżająca⁵¹.

5.4 Analiza przeprowadzona przez EROD

5.4.1 Ocena, czy sprzeciw ma znaczenie dla sprawy i czy jest uzasadniony

48. Po pierwsze, EROD zauważa, że wiodący organ nadzorczy nie kwestionuje, czy sprzeciw ma znaczenie dla sprawy i jest uzasadniony⁵².
49. Jeśli chodzi o znaczenie sprzeciwu dla sprawy, to sprzeciw polskiego organu nadzorczego dotyczy wysokości kary pieniężnej określonej w projekcie decyzji⁵³. Istnieje zatem bezpośredni związek między

⁴⁷ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 3-4.

⁴⁸ Postanowienie w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego, pkt 13.

⁴⁹ Postanowienie w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego, pkt 14-15. Należy zauważyć, że wytyczne w sprawie stosowania i ustalania administracyjnych kar pieniężnych do celów rozporządzenia 2016/679, WP 253, wyraźnie wskazują, że nie byłoby właściwe dodatkowe uwzględnienie współpracy, która jest już wymagana przez prawo (s. 14). W tym względzie zob. również art. 31 RODO.

⁵⁰ Postanowienie w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego, pkt 16.

⁵¹ Postanowienie w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego, pkt 17.

⁵² Postanowienie w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego, pkt 11-18.

⁵³ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 1-3.

sprzeciwem a projektem decyzji. Należy jednak zauważyć, że chociaż polski organ nadzorczy powołuje się w swoim sprzeciwie na kwotę kary pieniężnej jako całość, tj. obejmującą karę pieniężną, którą francuski organ nadzorczy ustalił za naruszenia związane z dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej, do celów niniejszej wiążącej decyzji, jak wyjaśniono w pkt 18-21 powyżej, w niniejszej decyzji EROD nie odnosi się do części projektu decyzji dotyczących transpozycji dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej na szczeblu krajowym.

50. Ponadto, w swoim sprzeciwie polski organ nadzorczy uważa, że kara pieniężna zaproponowana w projekcie decyzji może być nieskuteczna, nieproporcjonalna i nieodstraszająca w kontekście niniejszej sprawy. Ponadto polski organ nadzorczy wnosi o określenie obrotu spółki w poprzednim roku i twierdzi, że należy nałożyć wyższą karę pieniężną w celu zapewnienia, aby kara ta była proporcjonalna, skuteczna i odstrasżająca zgodnie z art. 83 ust. 1 RODO, wskazując tym samym, w jaki sposób przychylenie się do sprzeciwu doprowadziłoby do zmiany projektu decyzji. Dlatego przedmiotowy sprzeciw dotyczy tego, „czy działania przewidziane w projekcie decyzji są zgodne z RODO”. Jeżeli sprzeciw zostałby przyjęty, skutkowałby innym wynikiem projektu decyzji, tj. zwiększeniem kwoty kary pieniężnej. Z tych powodów EROD uznaje sprzeciw za mający znaczenie dla sprawy.
51. ACCOR argumentowała, że sprzeciw nie jest uzasadniony, ponieważ polski organ nadzorczy „[...] wyraża swój sprzeciw jedynie w formie abstrakcyjnych i ogólnych uwag, nie opierając się na faktach sprawy ani nie uwzględniając uzasadnienia przedstawionego w projekcie decyzji”⁵⁴. Zdaniem ACCOR sprzeciw nie uzasadnia ponadto rozstrzygnięcia innego niż to francuskiego organu nadzorczego⁵⁵.
52. EROD częściowo podziela poglądy ACCOR. W szczególności, w odniesieniu do oceny proporcjonalności kary pieniężnej w stosunku do wagi naruszeń (art. 83 ust. 2 lit. a RODO) EROD uważa, że polski organ nadzorczy nie przedstawia żadnego uzasadnionego rozumowania na poparcie tego twierdzenia. W szczególności sprzeciw nie wyjaśnia, w jaki sposób „przepisy, które zostały naruszone, oraz transgraniczny charakter przetwarzania”⁵⁶ powinny być być odmiennie oceniane i wyważone przez wiodący organ nadzorczy, w celu oceny wagi naruszeń. Dokładniej rzecz ujmując, biorąc pod uwagę, że wiodący organ nadzorczy uznał już naruszenia za „istotne”⁵⁷, polski organ nadzorczy nie wyjaśnia, w jaki sposób poziom wagi naruszenia w projekcie decyzji zmieniłby się, gdyby czynniki zaproponowane przez polski organ nadzorczy były odmiennie oceniane przez wiodący organ nadzorczy. W związku z tym EROD nie uznaje tej części sprzeciwu za wystarczająco uzasadnioną.
53. EROD zauważa jednak, że pozostała część sprzeciwu polskiego organu nadzorczego jest wystarczająco uzasadniona w odniesieniu do tego, w jaki sposób projekt decyzji nie ocenia w odpowiedni sposób i nie stosuje kryteriów określonych w art. 83 ust. 1 RODO. Jeżeli chodzi o argument polskiego organu nadzorczego dotyczący braku informacji w projekcie decyzji w sprawie obrotu, polski organ nadzorczy przedstawia elementy faktyczne oparte na projekcie decyzji i publicznie dostępnych informacjach na temat obrotu ACCOR. Zdaniem polskiego organu nadzorczego rzekomy brak informacji na temat obrotu ACCOR mógł doprowadzić do błędnej oceny kary pieniężnej w projekcie decyzji. Ponadto, w odniesieniu do proporcjonalności kary pieniężnej, polski organ nadzorczy przedstawia argumenty prawne, dlaczego jego zdaniem projekt decyzji nieprawidłowo obniża kwotę kary pieniężnej z powodu pandemii COVID-19, w związku z czym należy nałożyć wyższą karę pieniężną. W szczególności polski organ nadzorczy uważa, że „w celu obniżenia kwoty kary pieniężnej z tego powodu muszą istnieć

⁵⁴ Uwagi ACCOR z listopada 2021 r., sekcja 2.1, s. 2.

⁵⁵ Uwagi ACCOR z listopada 2021 r., sekcja 2.1, s. 3.

⁵⁶ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 2.

⁵⁷ Projekt decyzji, pkt 80.

obiektywne dowody na to, że nałożenie kary pieniężnej w sposób nieodwracalny naraziłoby rentowność danego przedsiębiorstwa i doprowadziłoby do utraty całej wartości jego aktywów”⁵⁸. Wreszcie, polski organ nadzorczy przedstawia argumenty prawne uzasadniające nałożenie wyższej administracyjnej kary pieniężnej w projekcie decyzji w celu zapewnienia jej odstrasżającego charakteru zgodnie z art. 83 ust. 1 RODO, stwierdzając, że taka wysokość kary pieniężnej może powstrzymać ACCOR i inne organizacje przed popełnieniem podobnych naruszeń w przyszłości. Z tych powodów, zdaniem polskiego organu nadzorczego, „niezmieniony projekt decyzji pociąga za sobą ryzyko dla podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą, a w szczególności ryzyko naruszenia art. 8 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej”⁵⁹.

54. W świetle powyższego, EROD zauważa, że polski organ nadzorczy artykułuje, dlaczego proponuje zmianę projektu decyzji i przedstawia swoją opinię na temat wagi wynikającego z projektu decyzji ryzyka dla osób, których dane dotyczą. EROD uważa zatem, że część sprzeciwu dotycząca art. 83 ust. 1 RODO jest uzasadniona.
55. W związku z tym, EROD uważa, że sprzeciw wniesiony przez polski organ nadzorczy ma częściowo znaczenie dla sprawy i jest częściowo uzasadniony zgodnie z art. 4 pkt 24 RODO (w części dotyczącej stosowania art. 83 ust. 1 RODO). Dlatego też należy ocenić jedynie zasadność istotnych kwestii podniesionych przez polski organ nadzorczy w tych częściach sprzeciwu, które uznano za mające znaczenie dla sprawy i uzasadnione.

5.4.2 Ocena zasadności

56. EROD uważa, że część sprzeciwu uznana za mającą znaczenie dla sprawy i uzasadnioną w odniesieniu do art. 83 ust. 1 RODO wymaga oceny jej zasadności pod kątem tego, czy w przedmiotowej sprawie projekt decyzji: i) nie zawiera informacji o obrocie mającym wpływ na ustalenie wysokości kary pieniężnej; ii) pod względem proporcjonalności kary pieniężnej nie powinien przyznać ACCOR zmniejszenia kary pieniężnej pomimo strat, jakie odnotowała ona podczas pandemii COVID-19; oraz iii) proponuje nałożenie kary pieniężnej, która nie spełnia wymogu odstrasżającego charakteru określonego w art. 83 ust. 1 RODO.
57. W związku z tym EROD przypomina, że aby wspierać spójne stosowanie administracyjnych kar pieniężnych, można także użyć mechanizmu spójności⁶⁰.

Kwestia wstępna: obrót mający wpływ na ustalenie wysokości kary pieniężnej

58. Polski organ nadzorczy stwierdził w swoim sprzeciwie, że projekt decyzji nie określa kwoty rocznego obrotu ACCOR w 2020 r., która zgodnie z przepisami RODO dotyczącymi administracyjnych kar pieniężnych może stanowić podstawę do obliczenia kwoty kary pieniężnej⁶¹. Polski organ nadzorczy wyjaśnił ponadto, że roczny obrót ACCOR w 2020 r., który należy uwzględnić jako podstawę obliczenia maksymalnej kwoty kary pieniężnej, wynosi 1 621 000 000 EUR⁶².

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 2-3.

⁶⁰ Zob. RODO, motyw 150; Wytyczne dotyczące sprzeciwu, pkt 34 i Wytyczne w sprawie stosowania art. 65 ust. 1 lit. a RODO, pkt 91.

⁶¹ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 2.

⁶² Według polskiego organu nadzorczego liczba ta pochodziła z publicznie dostępnych źródeł (<https://group.accor.com/en/finance/events-and-announcements/annual-and-half-yearly-information>), Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 2.

59. ACCOR wyraziła pogląd, że kwota kary pieniężnej wskazana przez polski organ nadzorczy w swoim sprzeciwie jest nieprawidłowa pod względem faktycznym. W tym względzie ACCOR zwróciła uwagę, że jej obrót w 2020 r. wyniósł 531 000 000 EUR, a nie 1 621 000 000 EUR⁶³, jak wskazał polski organ nadzorczy.
60. EROD zauważa, że sprzeciw polskiego organu nadzorczego odnosi się do skonsolidowanego obrotu całej grupy ACCOR w 2020 r., natomiast projekt decyzji odnosi się wyłącznie do obrotu administratora, tj. ACCOR SA w 2019 r. Z racji, że polski organ nadzorczy nie zakwestionował w swoim sprzeciwie przedsiębiorstwa, które należy uwzględnić przy określaniu odpowiedniego obrotu, EROD uważa, że nie powinna wydawać decyzji w sprawie tego, czy wiodący organ nadzorczy powinien zmienić swój projekt decyzji w tym zakresie.
61. Ponadto, EROD już wcześniej zdecydowała, że obrót przedsiębiorstwa nie ma znaczenia wyłącznie dla ustalenia maksymalnej kwoty kary pieniężnej zgodnie z art. 83 ust. 4-6 RODO, lecz również przy rzeczywistym obliczaniu kary pieniężnej⁶⁴. W związku z tym EROD uważa, że wielkość obrotu jest ważnym elementem, o którym należy wspomnieć w projekcie decyzji. Ponadto, EROD przypomina, że data przyjęcia ostatecznej decyzji przez wiodący organ nadzorczy zgodnie z art. 65 ust. 6 RODO jest dniem, od którego należy brać pod uwagę poprzedni rok obrotowy⁶⁵. Niemniej jednak w kontekście, w którym wiodący organ nadzorczy przekazuje projekt decyzji organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, zgodnie z art. 60 ust. 3 RODO, EROD zgadza się z podejściem, zgodnie z którym niniejszy projekt decyzji zawiera wstępną kwotę opartą na najbardziej aktualnych informacjach finansowych dostępnych w tym czasie⁶⁶.
62. EROD zauważa ponadto, że projekt decyzji został wydany 30 kwietnia 2021 r. W trakcie procedury rozstrzygania sporów francuski organ nadzorczy wyjaśnił, że w tamtym momencie dostępne było jedynie sprawozdanie finansowe za 2019 r., natomiast sprawozdanie finansowe za 2020 r. nie zostało jeszcze złożone. W związku z tym w projekcie decyzji⁶⁷ francuski organ nadzorczy wyraźnie odniósł się wyłącznie do obrotu wygenerowanego przez ACCOR w 2019 r., wskazując, że obrót ACCOR zmniejszył się o 54 % w latach 2019–2020 na podstawie wstępnego obliczenia, które ACCOR przedstawiła francuskiemu organowi nadzorczemu. W związku z tym, mimo że w projekcie decyzji nie wspomniano wyraźnie o obrocie z 2020 r., projekt decyzji zawiera najnowsze dostępne informacje na temat wyników finansowych ACCOR i umożliwia określenie szacunkowego obrotu za 2020 r. poprzez obliczenie 46 % obrotu z 2019 r., co przedstawiono w projekcie decyzji. W związku z tym, wbrew twierdzeniom polskiego organu nadzorczego, w projekcie decyzji przedstawiono informacje na temat obrotów ACCOR z 2020 r., choć pośrednio i w oparciu o wstępne dane.
63. Dlatego też EROD zgadza się z podejściem przyjętym przez francuski organ nadzorczy w odniesieniu do przedmiotowej sprawy, aby uwzględnić tymczasową wielkość obrotu opartą na najbardziej aktualnych informacjach finansowych dostępnych w momencie przekazania projektu decyzji organom nadzorczym, których sprawa dotyczy, zgodnie z art. 60 ust. 3 RODO. EROD przypomina jednak, że wydając ostateczną decyzję zgodnie z art. 65 ust. 6 RODO, francuski organ nadzorczy uwzględni roczny

⁶³ Uwagi Accor z listopada 2021 r., sekcja 2.2.1, s. 3-4.

⁶⁴ EROD, Wiążąca decyzja 1/2021 w sprawie sporu powstałego w związku z projektem decyzji irlandzkiego organu nadzorczego w sprawie WhatsApp Ireland na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a RODO, przyjęta w dniu 28 lipca 2021 r., pkt 405-412.

⁶⁵ EROD, Wiążąca decyzja 1/2021, pkt 297-298.

⁶⁶ EROD, Wiążąca decyzja 1/2021, pkt 298, który również odnosi się do faktu, że art. 60 ust. 6 RODO, stanowiący, że wiodący organ nadzorczy i organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy, są związane projektem decyzji, co do którego (uznaje się, że) się porozumiały, w żadnym razie nie ma zastosowania do niniejszej sytuacji.

⁶⁷ Projekt decyzji, pkt 2.

obrót przedsiębiorstwa za rok obrotowy poprzedzający datę ostatecznej decyzji, tj. obrót ACCOR w 2021 r.

Obniżenie kwoty kary pieniężnej przez wiodący organ nadzorczy

64. EROD zauważa, że w celu obliczenia kary pieniężnej francuski organ nadzorczy uwzględnił „kontekst gospodarczy spowodowany kryzysem zdrowotnym związanym z COVID-19” i „jego konsekwencje dla sytuacji finansowej [ACCOR]”⁶⁸, która, jak wspomniano w projekcie decyzji, odnotowała spadek obrotów o 54 % w latach 2019-2020 ze względu na kryzys zdrowotny związany z pandemią COVID-19⁶⁹.
65. W swoim sprzeciwie polski organ nadzorczy twierdzi, że w celu zapewnienia proporcjonalności kary pieniężnej francuski organ nadzorczy nie powinien przyznać ACCOR obniżenia kary pieniężnej. W tym względzie polski organ nadzorczy twierdzi, że w celu obniżenia kwoty kary pieniężnej ze względu na jej wpływ na wypłacalność podmiotu objętego sankcjami należy obiektywnie wykazać, że nałożenie tej kary pieniężnej „naraziłoby w sposób nieodwracalny rentowność danego przedsiębiorstwa i spowodowałoby utratę całej wartości jego aktywów”⁷⁰. W związku z tym polski organ nadzorczy podkreśla, że ponieważ obrót ACCOR w 2020 r. wynosi 1,6 mld EUR⁷¹, „jest bardzo mało prawdopodobne”, że wypłacalność ACCOR byłaby zagrożona z powodu kary pieniężnej, nawet kilkakrotnie wyższej, pomimo utraty obrotów przez ACCOR w czasie pandemii COVID-19⁷².
66. W odpowiedzi na ten sprzeciw francuski organ nadzorczy wyraził pogląd, że „mimo że obrót administratora jest istotnym elementem przy ustalaniu kwoty kary pieniężnej, powinien on iść w parze ze wszystkimi innymi kryteriami przewidzianymi w art. 83 ust. 2 RODO”⁷³. W odniesieniu do obliczania kary pieniężnej francuski organ nadzorczy doprecyzował, że wziął pod uwagę znaczący wpływ kryzysu zdrowotnego związanego z COVID-19 na sektor hotelarski jako czynnik łagodzący zgodnie z art. 83 ust. 2 lit. k RODO⁷⁴.
67. W uwagach przekazanych EROD ACCOR stwierdza, że ryzyko szkody dla wypłacalności przedsiębiorstwa nie jest koniecznym elementem, który musi zostać udowodniony przez organ nadzorczy, aby móc obniżyć kwotę kary pieniężnej⁷⁵. W tej konkretnej kwestii ACCOR odnosi się do wiążącej decyzji 1/2021, w której EROD wskazuje, że obrót przedsiębiorstwa można uwzględnić m.in. przy obliczaniu kary pieniężnej. Ponadto ACCOR podkreśla, że początkową kwotę kary pieniężnej zaproponowaną przez sprawozdawcę (1 000 000 EUR) obliczono na podstawie obrotu przedsiębiorstwa w 2019 r., przed kryzysem związanym z COVID-19. Zdaniem ACCOR, biorąc pod uwagę, że EROD uznała, iż obrót, który należy uwzględnić przy obliczaniu kary pieniężnej, musi odpowiadać obrotowi z roku poprzedzającego wydanie decyzji, logiczne jest, że francuski organ nadzorczy uznał znaczny spadek przychodów ACCOR w latach 2019-2020⁷⁶.
68. Po pierwsze, EROD przyznaje, że w ramach oceny proporcjonalności kary pieniężnej na podstawie art. 83 ust. 1 RODO wiodący organ nadzorczy, zgodnie ze swoim prawem krajowym, może obniżyć karę

⁶⁸ Projekt decyzji, pkt 87.

⁶⁹ Projekt decyzji, pkt 87-88.

⁷⁰ Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 2.

⁷¹ Zob. wyjaśnienia przedstawione w tym względzie w pkt 60 powyżej.

⁷² Sprzeciw polskiego organu nadzorczego, s. 2-3.

⁷³ Postanowienie w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego, pkt 13.

⁷⁴ Postanowienie w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego, pkt 16.

⁷⁵ Uwagi ACCOR z listopada 2021 r., sekcja 2.2.b, s. 6.

⁷⁶ Tamże.

pieniężną na podstawie zasady niezdolności do zapłaty, ale tylko w bardzo wyjątkowych okolicznościach. Podobnie jak w przypadku praktyki stosowanej w dziedzinie prawa konkurencji⁷⁷, aby wiodący organ nadzorczy mógł rozważyć taką obniżkę ze względu na niezdolność do zapłaty kary pieniężnej, wnioskujące przedsiębiorstwo musi wykazać, że zachodzą nie do pokonania trudności w zapłacie proponowanej kwoty kary pieniężnej. W szczególności przedsiębiorstwo, którego to dotyczy, przedstawia obiektywne dowody na to, że proponowana kwota kary pieniężnej nieodwracalnie zagrożiłaby jego rentowności i spowodowałaby utratę jego aktywów w całości lub w większości⁷⁸. Ponadto, ryzyko to należy oceniać tylko wtedy, gdy istnieje szczególny „kontekst społeczny i gospodarczy”⁷⁹.

69. W niniejszej sprawie EROD zauważa, że wbrew temu, co twierdzi polski organ nadzorczy, obniżenie kwoty kary pieniężnej przez wiodący organ nadzorczy nie zostało podjęte ze względu na niezdolność ACCOR do zapłaty, lecz raczej na podstawie spadku obrotów wynikającego bezpośrednio z trudnego kontekstu gospodarczego, w którym spółka prowadziła działalność⁸⁰. Biorąc pod uwagę, że w toku postępowania nie powołano się na powód niezdolności do zapłaty, EROD uważa, że wiodący organ nadzorczy nie jest zobowiązany do zmiany projektu decyzji w celu oceny niezdolności przedsiębiorstwa do zapłaty przy ocenie proporcjonalności kary pieniężnej na podstawie art. 83 ust. 1 RODO.
70. W odniesieniu do przedstawionego przez wiodący organ nadzorczy uzasadnienia obniżenia kary pieniężnej EROD przypomina, że obrót danego przedsiębiorstwa, jako że stanowi on istotne wskazanie wielkości przedsiębiorstwa, stanowi już jeden z elementów, które powinien wziąć pod uwagę wiodący organ nadzorczy w celu zapewnienia, aby kara pieniężna była skuteczna, proporcjonalna i odstrasząca w każdym indywidualnym przypadku⁸¹. Ponadto, EROD zwraca uwagę na fakt, że z uwagi na nadrzędny charakter art. 83 ust. 1 RODO, wiodący organ nadzorczy musi zapewnić, aby okoliczności brane pod uwagę przy obliczaniu kary pieniężnej nie były liczone dwukrotnie. W związku z tym, ponieważ obrót należy już uwzględnić w ramach oceny na podstawie art. 83 ust. 1 RODO, EROD uważa, że wiodący organ nadzorczy nie powinien uwzględniać spadku obrotów ACCOR jako czynnika łagodzącego również zgodnie z art. 83 ust. 2 lit. k RODO. Bez uszczerbku dla powyższego EROD odnotowuje jednak celowo otwarte brzmienie art. 83 ust. 1 RODO, które pozostawia wiodącemu organowi nadzorczemu pewien stopień elastyczności w wyborze elementów, które należy wziąć pod uwagę w celu zapewnienia, aby ostateczna kwota kary pieniężnej była zgodna z zasadami skuteczności, proporcjonalności i odstraszącego charakteru⁸². Na tej podstawie EROD uważa, że wiodący organ nadzorczy może obniżyć karę pieniężną ze względu na złe warunki finansowe sektora danego przedsiębiorstwa, o ile wykaże, że odpowiedni obrót do celów obliczenia kary pieniężnej⁸³ sam w sobie

⁷⁷ W odniesieniu do tej zasady zob. na przykład wytyczne Komisji w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 1/2003 (2006/C 210/02).

⁷⁸ Zob. Tokai Carbon i inni przeciwko Komisji, (sprawy połączone T-236/01, T-239/01, T-244/01 do T-246/01, T-251/01 oraz T-252/01, wyrok wydany 29 kwietnia 2004 r.), ECLI:EU:T:2004:118, pkt 372; Westfälische Drahtindustrie i inni przeciwko Komisji (sprawa T-393/10, wyrok wydany 15 lipca 2015 r.), ECLI:EU:T:2015:515, pkt 292-294.

⁷⁹ Zob. SGL Carbon przeciwko Komisji, (sprawa C-308/04 P, wyrok wydany 29 czerwca 2006 r.), ECLI:EU:C:2006:433, pkt 106.

⁸⁰ Postanowienie w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego, pkt 13-16.

⁸¹ Wiążąca decyzja 1/2021, pkt 405-412.

⁸² Zgodnie z art. 83 ust. 1 „każdy organ nadzorczy zapewnia, by stosowane na mocy niniejszego artykułu za naruszenia niniejszego rozporządzenia administracyjne kary pieniężne, o których mowa w ust. 4, 5 i 6, były w każdym indywidualnym przypadku skuteczne, proporcjonalne i odstraszące” (podkreślenie dodane).

⁸³ Tj. obrót w roku poprzedzającym wydanie decyzji. Zob. pkt 63 powyżej.

nie odzwierciedla odpowiednio jego zdolności finansowej ze względu na wyjątkową i niedawną⁸⁴ sytuację gospodarczą w sektorze, która bezpośrednio i znacząco wpływa na jego działalność. W każdym razie EROD uważa, że samo stwierdzenie, iż przedsiębiorstwo znajduje się w niekorzystnej lub przynoszącej straty sytuacji finansowej, nie uzasadnia automatycznie obniżenia kwoty kary pieniężnej⁸⁵. W związku z tym ostateczna decyzja w sprawie uwzględnienia, przy obliczaniu kary pieniężnej, obrotu w świetle ostatnich zmian sytuacji gospodarczej w danym sektorze, prowadzących do złej sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, która nie została odzwierciedlona w danym obrocie, należy do wiodącego organu nadzorczego, zgodnie z jego własnymi krajowymi praktykami w zakresie nakładania kar pieniężnych.

71. W związku z powyższym, EROD zauważa, że nic w przedmiotowej sprawie nie wskazuje na to, by obrót ACCOR w 2020 r. nie odzwierciedlał odpowiednio sytuacji finansowej tego przedsiębiorstwa w momencie wydania projektu decyzji⁸⁶.
72. EROD zobowiązuje zatem wiodący organ nadzorczy, aby w celu zapewnienia proporcjonalności kary pieniężnej zgodnie z art. 83 ust. 1 RODO uwzględnił sytuację finansową ACCOR na podstawie wielkości obrotów tego przedsiębiorstwa za 2021 r., nie uwzględniając zmniejszenia obrotów z powodu pandemii COVID-19 jako czynnika łagodzącego zgodnie z art. 83 ust. 2 lit. k RODO.

Odstraszający charakter kary pieniężnej na podstawie art. 83 ust. 1 RODO

73. W części sprzeciwu, która została uznana przez EROD za mającą znaczenie dla sprawy i uzasadnioną, polski organ nadzorczy twierdzi, że kwota kary pieniężnej ustalona przez wiodący organ nadzorczy nie spełnia wymogu odstraszającego charakteru określonego w art. 83 ust. 1 RODO, który stanowi, że „każdy organ nadzorczy zapewnia, by stosowane na mocy niniejszego artykułu za naruszenia niniejszego rozporządzenia administracyjne kary pieniężne, o których mowa w ust. 4, 5 i 6, były w każdym indywidualnym przypadku skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”. W szczególności polski organ nadzorczy twierdzi, że proponowana kwota kary pieniężnej nie jest wystarczająco wysoka, aby zniechęcić ACCOR lub inne podmioty do popełniania podobnych naruszeń w przyszłości⁸⁷.
74. W uwagach przedłożonych EROD ACCOR stwierdziła, że zgadza się z rozumowaniem opracowanym przez francuski organ nadzorczy, który stwierdził, że administracyjna kara pieniężna jest wystarczająco odstraszająca⁸⁸.

⁸⁴ Na przykład termin „niedawny” może obejmować sytuacje, w których wyjątkowe sektorowe okoliczności gospodarcze pojawiają się po roku odniesienia dla danego obrotu lub tuż przed zakończeniem tego roku, tak że obrót przedsiębiorstwa nie odzwierciedla już dokładnie zdolności finansowej przedsiębiorstwa.

⁸⁵ Zob. wyrok z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji (sprawy połączone C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P), ECLI:EU:C:2005:408, pkt 327 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁸⁶ W tym względzie EROD przypomina, że przy wydawaniu ostatecznej decyzji zgodnie z art. 65 ust. 6 RODO francuski organ nadzorczy powinien uwzględnić zaktualizowany obrót ACCOR z 2021 r. Zob. pkt 63 powyżej.

⁸⁷ Sprzeciwu polskiego organu nadzorczego, s. 2.

⁸⁸ Uwagi ACCOR z maja 2022 r., s. 1, odnoszące się do: Postanowienia w sprawie sprzeciwów polskiego organu nadzorczego, pkt 11-18.

75. Na wstępie należy zauważyć, że ustalenie kary pieniężnej nie jest działaniem precyzyjnym arytmetycznie⁸⁹, a organy nadzorcze dysponują w tym względzie pewnym zakresem uznania⁹⁰. EROD uważa jednak, że nawet jeśli wiodący organ nadzorczy nie jest zobowiązany, w ramach ciążącego na nim obowiązku uzasadnienia, do przedstawienia szczegółowych danych liczbowych dotyczących metody zastosowanej do obliczenia kary pieniężnej, wiodący organ nadzorczy powinien wskazać czynniki, które miały wpływ na korzystanie z przysługującego mu swobodnego uznania przy ustalaniu kar pieniężnych, w szczególności w odniesieniu do odstrasżającego skutku proponowanej kary pieniężnej.
76. Ponadto, EROD przypomina, że aby zapewnić odstrasżający charakter kary pieniężnej, należy ją ustalić na poziomie zapewniającym jej rzeczywiście odstrasżający skutek⁹¹. Aby zapewnić efekt odstrasżający, kara pieniężna musi zostać ustalona na poziomie, który zniechęca zarówno danego administratora lub podmiot przetwarzający, jak i innych administratorów lub podmioty przetwarzające dokonujących podobnych operacji przetwarzania, do powtarzania tego samego lub podobnego bezprawnego zachowania⁹², nie wykraczając przy tym poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu⁹³. Ponadto, wielkość danego przedsiębiorstwa jest jednym z elementów, które należy wziąć pod uwagę przy obliczaniu kwoty kary pieniężnej w celu zapewnienia jej odstrasżającego charakteru⁹⁴. Uwzględnienie zasobów danego przedsiębiorstwa jest bowiem uzasadnione zamierzonym wpływem na dane przedsiębiorstwo w celu zapewnienia wystarczająco odstrasżającego skutku kary pieniężnej, biorąc pod uwagę, że kara pieniężna nie może być nieznaczna, w szczególności w świetle jego możliwości finansowych⁹⁵.
77. W świetle powyższego EROD uważa, że karę pieniężną w niniejszej sprawie dotyczącą „istotnych” naruszeń⁹⁶ należy ustalić na poziomie, który nie jest nieznaczny w stosunku do obrotów ACCOR, co zniechęciłoby nie tylko ACCOR, ale również inne organizacje do popełniania podobnych naruszeń w przyszłości. W tym względzie EROD zauważa, że chociaż zasoby ACCOR znacznie spadły w latach 2019-2020 ze względu na pandemię COVID-19, kwota kary pieniężnej zaproponowana przez wiodący organ nadzorczy stanowiłaby jedynie 0,02 % szacowanego obrotu ACCOR w 2020 r. EROD uważa, że kwota ta kwalifikowałaby się jako nieistotna w okolicznościach niniejszej sprawy, w szczególności ze względu na fakt, że została nałożona za naruszenia, które wiodący organ nadzorczy uznał za „istotne”⁹⁷. W

⁸⁹ Zob. m.in. wyrok z dnia 22 września 2021 r., Altice Europe NV przeciwko Komisji (sprawa T-425/18), ECLI:EU:T:2021:607, pkt 362; Romana Tabacchi przeciwko Komisji (sprawa T-11/06, wyrok z dnia 5 października 2011 r.), ECLI:EU:T:2011:560, pkt 266.

⁹⁰ Zob. m.in. wyrok z dnia 16 czerwca 2011 r., Caffaro Srl przeciwko Komisji (sprawa T-192/06), ECLI:EU:T:2011:278, pkt 38.

⁹¹ EROD, decyzja 01/2020 w sprawie sporu dotyczącego projektu decyzji irlandzkiego organu nadzorczego w sprawie Twitter International Company na podstawie art. 65 ust. 1 lit. a RODO, przyjęta w dniu 9 listopada 2020 r., pkt 196; EROD, decyzja 01/2021, pkt. 415.

⁹² Zob. m.in. wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., Versalis Spa przeciwko Komisji Europejskiej, C-511/11, ECLI:EU:C:2013:386, pkt 94.

⁹³ Wyrok wydany 22 września 2021 r., MT przeciwko Landespolizeidirektion Steiermark (sprawa C-231/20), ECLI:EU:T:2021:60, pkt 45 („konieczne jest oprócz tego, by surowość nałożonych sankcji była adekwatna do wagi naruszeń, za które one grożą, w szczególności poprzez zapewnienie rzeczywiście odstrasżającego skutku, bez wykraczania przy tym poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tego celu”).

⁹⁴ EROD, decyzja 1/2021, pkt 405-412.

⁹⁵ Wyrok wydany w dniu 4 września 2014 r., YKK i inni przeciwko Komisji (sprawa C-408/12 P), ECLI:EU:C:2014:2153, pkt 85; wyrok wydany w dniu 17 czerwca 2010 r., Lafarge przeciwko Komisji Europejskiej (sprawa C-413/08 P), ECLI:EU:C:2010:346, pkt 104 i cytowane tam orzecznictwo.

⁹⁶ Projekt decyzji, pkt 80.

⁹⁷ Tamże.

związku z tym EROD jest zdania, że taka kwota nie zniechęci ACCOR i innych przedsiębiorstw do popełniania podobnych „istotnych” naruszeń, a tym bardziej do popełniania mniej „istotnych” naruszeń, ponieważ ryzyko, na jakie napotkałyby one w przypadku takich naruszeń, stanowiłoby minimalną rekompensatę w stosunku do ich wielkości ekonomicznej.

78. W związku z tym EROD uważa, że kara pieniężna przewidziana w projekcie decyzji nie jest wystarczająco odstrasżająca. Na tej podstawie EROD zobowiązuje wiodący organ nadzorczy do ponownej oceny elementów, na których oparł się przy obliczaniu kwoty kary pieniężnej, aby upewnić się, że spełnia ona kryterium odstrasżającego charakteru zgodnie z art. 83 ust. 1 RODO, biorąc pod uwagę w szczególności odpowiedni obrót ACCOR⁹⁸.

WNIOSKI

EROD nakazuje francuskiemu organowi nadzorcemu dokonanie ponownej oceny planowanego środka naprawczego w postaci administracyjnej kary pieniężnej zgodnie z wnioskami sformułowanymi przez EROD, mianowicie:

- odpowiedni obrót to obrót odpowiadający rokowi obrotowemu poprzedzającemu datę przyjęcia ostatecznej decyzji przez wiodący organ nadzorczy zgodnie z art. 65 ust. 6 RODO (pkt 58-63);
- zapewnienie proporcjonalności kary pieniężnej zgodnie z art. 83 ust. 1 RODO z uwzględnieniem, jak opisano w wiążącej decyzji, odpowiedniego obrotu ACCOR (pkt 64-72).
- przeprowadzenie ponownej oceny elementów, na których oparł się przy obliczaniu wysokości kary pieniężnej w celu zapewnienia, że spełnia ona kryterium odstrasżającego charakteru zgodnie z art. 83 ust. 1 RODO, biorąc pod uwagę w szczególności odpowiednie obroty ACCOR (pkt 73-78).

6 WIĄŻĄCA DECYZJA

79. W świetle powyższego oraz w związku z zadaniem EROD wynikającym z art. 70 ust. 1 lit. t RODO dotyczącym wydawania wiążących decyzji zgodnie z art. 65 RODO, EROD wydaje następującą wiążącą decyzję zgodnie z art. 65 ust. 1 lit. a RODO:
- EROD stwierdza, że sprzeciw polskiego organu nadzorczego, który kwestionuje wysokość kary pieniężnej nałożonej przez francuski organ nadzorczy w projekcie decyzji, spełnia wymogi art. 4 pkt 24 RODO w odniesieniu do twierdzeń polskiego organu nadzorczego, zgodnie z którymi w projekcie decyzji i) brakuje informacji na temat odpowiednich obrotów przy ustalaniu kwoty kary pieniężnej; ii) jeżeli chodzi o proporcjonalność kary pieniężnej, nie powinien on przyznawać ACCOR obniżki kary pieniężnej pomimo strat odnotowanych podczas pandemii COVID-19; oraz iii) proponuje nałożenie kary pieniężnej, która nie spełnia wymogu odstrasżającego określonego w art. 83 ust. 1 RODO.
 - W związku z tym EROD postanawia, że i) w swojej ostatecznej decyzji francuski organ nadzorczy musi wziąć pod uwagę obrót ACCOR z poprzedniego roku, a mianowicie z roku 2021; ii) chociaż francuski organ nadzorczy nie ma obowiązku sprawdzania wypłacalności ACCOR, to w celu zapewnienia proporcjonalności kary pieniężnej powinien wziąć pod uwagę sytuację finansową ACCOR na podstawie odpowiedniej wartości obrotu tego przedsiębiorstwa, nie traktując tego zmniejszenia obrotu jako okoliczności łagodzącej zgodnie z art. 83 ust. 2 lit. k RODO; oraz iii) kara pieniężna nie spełnia wymogu

⁹⁸ W tym względzie EROD przypomina, że przy wydawaniu ostatecznej decyzji zgodnie z art. 65 ust. 6 RODO francuski organ nadzorczy powinien uwzględnić zaktualizowany obrót ACCOR z 2021 r. Zob. pkt 63 powyżej.

odstraszającego charakteru zgodnie z art. 83 ust. 1 RODO i z tego powodu nakazuje francuskiemu organowi nadzorczemu ponowną ocenę elementów, na których oparł się przy obliczaniu wysokości kary pieniężnej, w celu zapewnienia, że spełnia ona kryterium odstraszającego charakteru zgodnie z art. 83 ust. 1 RODO, uwzględniając w szczególności odpowiedni obrót ACCOR.

- EROD postanawia, że francuski organ nadzorczy nie jest zobowiązany do zmiany projektu decyzji na podstawie części sprzeciwu dotyczącej zasady proporcjonalności w odniesieniu do wagi naruszenia (art. 83 ust. 2 lit. a RODO), ponieważ nie spełnia ona wymogów art. 4 pkt 24 RODO.

7 UWAGI KOŃCOWE

80. Niniejsza wiążąca decyzja skierowana jest do francuskiego organu nadzorczego oraz do organów nadzorczych, których sprawa dotyczy. Francuski organ nadzorczy przyjmie swoją ostateczną decyzję na podstawie tej wiążącej decyzji, zgodnie z art. 65 ust. 6 RODO.
81. Jeśli chodzi o część sprzeciwu uznaną za niespełniającą wymogów określonych w art. 4 pkt 24 RODO, EROD nie zajmuje stanowiska co do istoty jakichkolwiek znaczących kwestii podniesionych w tej części sprzeciwu. EROD powtarza, że jej obecna decyzja pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich ocen, do których przeprowadzenia EROD może zostać wezwana w innych sprawach, w tym również z udziałem tych samych stron, zważywszy na treść odpowiedniego projektu decyzji i sprzeciwów zgłoszonych przez organy nadzorcze, których sprawa dotyczy.
82. Zgodnie z art. 65 ust. 6 RODO francuski organ nadzorczy przekazuje swoją ostateczną decyzję Przewodniczącej EROD w terminie miesiąca po otrzymaniu wiążącej decyzji.
83. Po jej przekazaniu przez francuski organ nadzorczy wiążąca decyzja zostanie opublikowana zgodnie z art. 65 ust. 5 RODO.
84. Zgodnie z art. 70 ust. 1 lit. y RODO ostateczna decyzja francuskiego organu nadzorczego przekazana EROD zostanie wpisana do rejestru decyzji, które zostały objęte mechanizmem spójności.

W imieniu Europejskiej Rady Ochrony Danych

Przewodnicząca

(Andrea Jelinek)