



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [www.mfa.gov.pl/en](http://www.mfa.gov.pl/en) - Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Foreign Affairs for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl) - Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

Nota informacyjna nt. orzecnictwa Trybunału nr 208  
Czerwiec 2017 r.

***Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy p. Finlandii [Wielka Izba] – skarga nr 931/13***

Wyrok z 27.06.2017 r. [Wielka Izba]

**Art. 10**

**Art. 10 ust. 1**

**Wolność przekazywania informacji**

Zarządzenie ograniczające masową publikację informacji podatkowych: *brak naruszenia*

*Fakty* – Pierwsza skarżąca spółka (Satakunnan Markkinapörssi Oy) opublikowała gazetę zawierającą informacje na temat podlegających opodatkowaniu dochodów i aktywów fińskich podatników. Informacja ta była z mocy prawa publiczna.\* Druga skarżąca spółka (Satamedia Oy) oferowała usługę dostarczania informacji podatkowej za pomocą wiadomości tekstowych (SMS).

W kwietniu 2003 r. Rzecznik ds. Ochrony Danych Osobowych wystąpił do Rady ds. Ochrony Danych Osobowych o powstrzymanie skarżących spółek od przetwarzania danych podatkowych w sposób i w zakresie, w jakim robiły to w 2002 r., i od przekazywania takich danych do usług SMS-owych. Rada ds. Ochrony Danych Osobowych oddaliła wniosek Rzecznika na tej podstawie, że skarżące spółki zaangażowane były w działalność dziennikarską i jako takie były uprawnione do wyłączenia przewidzianego na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy o ochronie danych osobowych. Sprawa została następnie przekazana do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w lutym 2007 r. wystąpił o orzeczenie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie wykładni Dyrektywy UE w sprawie ochrony danych osobowych.\*\* W wyroku z dnia 16 grudnia 2008 r.\*\*\* TSUE orzekł, że działania w odniesieniu do danych pochodzących z dokumentów funkcjonujących na podstawie ustawodawstwa krajowego w przestrzeni publicznej mogą być zakwalifikowane jako „działalność dziennikarska”, jeśli ich przedmiotem jest przekazanie do publicznej wiadomości informacji, opinii lub idei, niezależnie od nośnika użytego w celu ich przekazania. We wrześniu 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny nakazał Radzie ds. Ochrony Danych Osobowych, by zakazała przetwarzania danych podatkowych w sposób i w zakresie, w jakim skarżące spółki zrealizowały to w 2002 r. Odnotowując stwierdzenie TSUE, że decydującym czynnikiem jest ocena, czy publikacja przyczynia się do debaty publicznej, czy też ma na celu jedynie zaspokojenie ciekawości czytelników, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że publikacja całej bazy danych zebranych na potrzeby dziennikarskie i przekazywanie informacji za pomocą wiadomości SMS nie może być uważane za działalność dziennikarską.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

W postępowaniu na podstawie Konwencji [o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności] skarżące spółki zarzucały, między innymi, naruszenie art. 10 Konwencji. W wyroku z 21 lipca 2015 r. Izba Trybunału orzekła, sześcioma głosami do jednego, że nie doszło do naruszenia tego postanowienia. W dniu 14 grudnia 2015 r. sprawa została przekazana na wniosek skarżących do Wielkiej Izby.

*Prawo – art. 10*

(a) *Kwestia wstępna – czy podatnicy mieli konkurujące prawo do prywatności na podstawie art. 8* – Fakt, że informacja funkcjonowała już w przestrzeni publicznej, niekoniecznie pozbawia ochrony z art. 8. Względy życia prywatnego wchodzą w grę tam, gdzie doszło do zebrania danych na temat konkretnej osoby, przetwarzania lub wykorzystywania danych osobowych lub publikacji przedmiotowych materiałów w sposób i w zakresie wykraczającym poza możliwy do przewidzenia w normalnych okolicznościach. W obecnej sprawie dane, które skarżące spółki zebrały, przetworzyły i opublikowały w gazecie zawierały szczegóły dotyczące dochodów pochodzących i niepochodzących z pracy zarobkowej podlegających opodatkowaniu oraz podlegających opodatkowaniu aktywów netto, a zatem zdecydowanie dotyczyły one życia prywatnego zainteresowanych osób, pomimo że zgodnie z prawem fińskim opinia publiczna mogła mieć do nich dostęp.

(b) *Ingerencja przewidziana przez ustawę i uprawniony cel* – Decyzja Rady ds. Ochrony Danych Osobowych o zakazie przetwarzania danych podatkowych w zaskarżony sposób, utrzymana przez sądy krajowe, stanowiła ingerencję w prawo skarżących spółek do przekazywania informacji gwarantowane przez art. 10. Ingerencja ta była przewidziana przez ustawę – zapisy właściwego ustawodawstwa dotyczącego ochrony danych osobowych oraz charakter i zakres wyłączenia działalności dziennikarskiej, na którym chciały się oprzeć skarżące spółki, były stosowane w sposób wystarczająco przewidywalny po udzieleniu przez TSUE wskazówek interpretacyjnych Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Skarżące spółki, działając w sektorze mediów, powinny były być świadome, że masowe zbieranie danych i ich rozpowszechnienie w sposób „hurtowy” nie może być uznane za przetwarzanie „jedynie” do celów dziennikarskich – a ingerencja dążyła do realizacji uprawnionego celu ochrony dobrego imienia i praw innych osób.

(c) *Niezbędność w społeczeństwie demokratycznym* – Trybunał zbadał sprawę z punktu widzenia kryteriów wskazanych w jego wcześniejszym orzecznictwie, które są istotne przy przeprowadzaniu procesu ważenia konkurujących praw do poszanowania życia prywatnego na podstawie art. 8 Konwencji i do wolności wyrażania opinii na podstawie art. 10.

(i) *Wkład do debaty w interesie publicznym*: U podstaw fińskiej polityki ustawodawczej zakładającej publiczne udostępnianie danych podatkowych leżała potrzeba zapewnienia możliwości monitorowania przez opinię publiczną działań organów rządowych. Tym niemniej, publiczny dostęp do danych podatkowych, podlegający jasnym zasadom i procedurom, a także ogólna przejrzystość fińskiego systemu podatkowego nie oznaczały, że kwestionowana publikacja sama w sobie wносиła wkład do debaty w interesie publicznym. Biorąc pod uwagę publikację jako całość i jej kontekst, Trybunał, podobnie jak Naczelny Sąd Administracyjny, nie był przekonany, że publikacja danych podatkowych w sposób i w zakresie, w jakim zrobiły to skarżące spółki (nieobrobione dane opublikowane *en masse* jako katalogi, prawie dosłownie), przyczyniła się do takiej debaty ani czy w rzeczywistości było to jej głównym celem.

(ii) *Przedmiot publikacji* – w publikacji znalazły się dane około 1 200 000 osób fizycznych. Wszystkie te osoby były podatnikami, ale tylko bardzo nieliczne były osobami o wysokim dochodzie netto, osobami publicznymi lub znanymi osobistościami w rozumieniu orzecznictwa Trybunału. Większość osób, których dane zostały wymienione w gazecie, należała do grup o niskich dochodach.

(iii) *Sposób uzyskania informacji i jej prawdziwość* – Rzetelność opublikowanej informacji nigdy nie była sporna, a dane nie zostały pozyskane nielegalnymi sposobami. Tym niemniej jasne było, że skarżące spółki, które anulowały swój wniosek o dane skierowany do Krajowej Rady ds. Opodatkowania i zamiast tego wynajęły osoby, których zadaniem było zebranie danych podatkowych bezpośrednio w lokalnych urzędach podatkowych, stosowały strategię omijania normalnych kanałów pozyskiwania informacji, a więc również ustanowionych przez władze krajowe mechanizmów kontroli i równowagi regulujących dostęp i rozpowszechnianie.

(iv) *Treść, forma oraz konsekwencje publikacji* – Chociaż dziennikarze mają możliwość wyboru - spośród wszystkich docierających do nich nowych informacji - tych, na których się skupiają, i sposobu, w jaki to robią, swoboda ta nie jest pozbawiona obowiązków. Pomimo że w sprawie skarżących spółek przedmiotowe dane podatkowe były publicznie dostępne w Finlandii, można się było z nimi zapoznawać jedynie w lokalnych urzędach podatkowych i na jasno określonych warunkach. Dziennikarze mogli otrzymać dane podatkowe w formacie cyfrowym, ale jedynie w określonej ilości. Dziennikarze musieli wskazać, że wnioskuje o informację na potrzeby dziennikarskie oraz że nie będzie ona publikowana w formie listy. A zatem, choć informacja dotycząca konkretnych osób była publicznie dostępna, dostępność ta podlegała szczegółowym regułom i zabezpieczeniom. Dla Trybunału fakt, że przedmiotowe dane były dostępne opinii publicznej na podstawie prawa krajowego, niekoniecznie oznaczał, że mogły być one publikowane w nieograniczonym zakresie. Publikowanie danych w gazecie i dalsze ich rozpowszechnianie za pośrednictwem usługi SMS sprawiło, że stały się one dostępne w sposób i w zakresie, który nie był zamierzony przez ustawodawcę. Zabezpieczenia zawarte w prawie krajowym zostały do niego wprowadzone właśnie z uwagi na publiczną dostępność osobistych danych podatkowych, charakter i cel ustawodawstwa o ochronie danych osobowych oraz przewidziane w nim wyłączenie dziennikarzy. W tych okolicznościach władze pozwanego Państwa miały szeroki margines oceny przy decydowaniu, w jaki sposób osiągnąć sprawiedliwą równowagę między poszczególnymi prawami gwarantowanymi na podstawie art. 8 i 10 Konwencji.

Dokonując procesu ważenia tych praw, sądy krajowe dążyły do osiągnięcia równowagi między wolnością wyrażania opinii a prawem do prywatności zawartym w ustawodawstwie o ochronie danych osobowych. Stosując wyłączenie zawarte w art. 2 ust. 5 ustawy o ochronie danych osobowych oraz test interesu publicznego wobec zaskarżonej ingerencji, przeanalizowały one, a w szczególności Naczelny Sąd Administracyjny, właściwe orzecznictwo na podstawie Konwencji i orzecznictwo TSUE oraz starannie zastosowały orzecznictwo Trybunału do faktów niniejszej sprawy.

(v) *Sankcja* – Skarżącym spółkom nie zakazano publikowania danych podatkowych ani dalszego wydawania gazety – pod warunkiem, że będą to czynić w sposób zgodny z prawem fińskim i regulacjami Unii Europejskiej dotyczącymi ochrony danych osobowych i dostępu do informacji. Fakt, że ograniczenia nałożone na ilość publikowanej informacji mogły w praktyce sprawić, że część ich działalności stała się mniej dochodowa, nie stanowi jako taki sankcji w świetle orzecznictwa Trybunału.

\*\*\*

W podsumowaniu: właściwe władze krajowe, a w szczególności Naczelny Sąd Administracyjny, w sposób należyty wzięły pod uwagę zasady i kryteria wynikające z orzecznictwa Trybunału w odniesieniu do procesu ważenia między prawem do poszanowania życia prywatnego a prawem do wolności wyrażania opinii. Naczelny Sąd Administracyjny za szczególnie ważne uznał ustalenie, że publikacja danych podatkowych w ten sposób i w tym zakresie nie przyczyniała się do debaty w interesie publicznym, a skarżący nie mogli w istocie twierdzić, że uczynili to wyłącznie dla celów dziennikarskich w rozumieniu prawa krajowego i Unii Europejskiej. Uzasadnienie przywołane przez sądy krajowe było zarówno istotne jak i wystarczające, by wykazać,

że zaskarżona ingerencja była „niezbędna w społeczeństwie demokratycznym” oraz że władze pozwanej Państwa działały w ramach przysługującego im marginesu oceny przy poszukiwaniu sprawiedliwej równowagi między wchodzącymi w grę konkurującymi interesami.

*Rozstrzygnięcie:* brak naruszenia (piętnastoma głosami do dwóch).

Wielka Izba orzekła również, piętnastoma głosami do dwóch, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do długości postępowania przed sądami krajowymi.

\* Na mocy art. 5 ustawy o publicznym ujawnieniu i poufności informacji podatkowej.

\*\* Dyrektywa [95/46/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych<sup>1</sup>.

\*\*\* *Tietosuoja- ja valtuutettu p. Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy*, C-73/07, [wyrok z 16 grudnia 2008 r.](#)<sup>2</sup>

---

© Council of Europe/European Court of Human Rights  
Niniejsze streszczenie przygotowane przez Kancelarię nie wiąże Trybunału.

Link do [Not informacyjnych nt. orzecznictwa](#)

---

<sup>1</sup> Zobacz również tekst [Dyrektywy](#) w języku polskim [przyp. tłum.].

<sup>2</sup> Zobacz również tłumaczenie wyroku w sprawie [Tietosuoja- ja valtuutettu p. Satakunnan Markkinapörssi Oy i Satamedia Oy](#) na język polski [przyp. tłum.].