



Ministerstwo Cyfryzacji

Sekretarz Stanu
Michał Gramatyka

BM.WP.057.151.2025
Warszawa, 14 października 2025 r.

**Szanowny Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP**

Dot. pisma z 12 września br. Posła na Sejm RP Pana Marka Rząsy w sprawie potrzeby ochrony obywateli przed natrętnym telemarketingiem (interpelacja nr 12182)

Szanowny Panie Marszałku,

poniżej przedstawiam odpowiedź na zadane przez Pana Posła pytania.

Ad 1) Czy Ministerstwo jest w posiadaniu aktualnych danych o skali problemu natrętnego telemarketingu?

W odpowiedzi na powyższe pytanie informuję, że organami, które z racji swojej właściwości ustawowej dysponują tego rodzaju danymi są Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dalej „Prezes UOKiK”, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, dalej „Prezes UKE” oraz Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, dalej „Prezes UODO”. Wobec powyższego Ministerstwo Cyfryzacji zwróciło się w piśmie z 16 września 2025, znak: DT.WPKE.401.5.2025 z prośbą o udzielenie informacji do wyżej wymienionych Urzędów. Poniżej przekazujemy odpowiedzi otrzymane od UKE, UODO oraz UOKiK.

UKE

W odpowiedzi na wspomniane wyżej pismo Ministerstwa Cyfryzacji, UKE przekazało swoje stanowisko w piśmie z 23 września 2025 r., znak: DP.WOP2.025.1.2025.2. Zaznaczono w nim m.in. informacje o podejmowanych działaniach, w tym o prowadzonych postępowaniach i nałożonych karach, mających na celu ograniczenie nadużyć w tym obszarze. Jak podaje UKE w związku ze stwierdzonymi wcześniej naruszeniami Prezes UKE wszczął i prowadził następujące postępowania administracyjne:

- postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej na Novum S.A. za niewypełnienie obowiązku uzyskania zgody 277 abonentów lub użytkowników końcowych na używanie telekomunikacyjnych urządzeń końcowych dla celów marketingu bezpośredniego w okresie od 8 października 2018 r. do 28 września 2019 r., w którym w dniu 4 października 2023 r. wydano decyzję nakładającą karę w wysokości 26 tys. zł;
- postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej na TELEGO Sp. z o.o. w związku z niewypełnieniem obowiązku uzyskania zgody abonentów lub użytkowników końcowych, o których mowa w art. 172 i 174 ustawy 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, dalej „Pł”, w kontaktach nawiązywanych dla celów marketingu bezpośredniego przy użyciu telekomunikacyjnych urządzeń końcowych lub automatycznych systemów wywołujących w okresie od 1 października 2018 r. do 30 września 2019 r., w którym w dniu 27 października 2023 r. wydano decyzję umarzającą postępowanie;
- postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej na EGF-Centrum Odszkodowań sp. z o.o. użycie telekomunikacyjnych urządzeń końcowych do wykonania 1 678 000 połączeń telefonicznych w pierwszym okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2019 r. do 31 stycznia 2021 r.) oraz 1 595 833 połączeń telefonicznych w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 30 września 2022 r., w celu przedstawienia oferty

handlowej spółki, bez uprzedniego uzyskania zgody użytkowników końcowych będących adresatami tych połączeń, w którym w dniu 11 grudnia 2023 r. wydano decyzję w sprawie kary w wysokości 30 tys. zł;

- postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej na Polkomtel sp. z o.o. za niewypełnienie obowiązku uzyskania uprzedniej zgody abonentów lub użytkowników końcowych na używanie telekomunikacyjnych urządzeń końcowych i automatycznych systemów wywołujących dla celów marketingu bezpośredniego w okresie od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 30 kwietnia 2021 r. poprzez:
 1. nawiązanie 2 194 113 połączeń telefonicznych z numerami należącymi do abonentów lub użytkowników końcowych;
 2. wysłanie 15 677 739 wiadomości SMS do numerów należących do abonentów lub użytkowników końcowych;
 3. wysłanie 1 021 256 wiadomości poczty elektronicznej e-mail na adresy poczty elektronicznej należące do abonentów lub użytkowników końcowych, w którym w dniu 30 czerwca 2024 r. wydano decyzję w sprawie kary w wysokości 2,85 mln zł.

Poniżej znajdują się przekazane przez UKE informacje w zakresie danych dotyczących liczby i charakteru zgłoszeń i skarg obywateli w zakresie niezamówionej informacji handlowej, zwłaszcza w kontekście telemarketingu, jakie wpłynęły do Urzędu w latach 2015-2025.

Rok	Liczba zgłoszeń
2015	119
2016	105
2017	159
2018	190
2019	227
2020	149
2021	316
2022	268
2023	119
2024	114
2025	80
łącznie	1846

UODO

W odpowiedzi na pismo Ministra Cyfryzacji, UODO przekazał swoje stanowisko w piśmie z 25 września 2025 r., znak: DPNT.023.1250.2025. Według danych na jakie powołuje się UODO, w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 19 września 2025 r. Prezes UODO wydał 825 decyzji, które dotyczyły szerokokorozumianego marketingu. Przeważająca większość spraw, w których Departament Skarg UODO prowadził postępowania zakończone decyzją administracyjną, dotyczyła przesyłania treści marketingowych przez administratorów na adres e-mail lub numer telefonu Skarżących. Obecnie w Departamencie Skarg UODO prowadzonych jest łącznie około 380 spraw dotyczących marketingu.

UODO wskazuje, że mocą decyzji administracyjnych, Prezes UODO wydał w ww. okresie łącznie: 171 nakazów, 328 upomnień, 88 odmów uwzględnienia wniosku, 258 postępowań zostało umorzonych (zgodnie z tabelą z podziałem na poszczególne lata).

Rok	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (do dnia 19.09.2025)
Ilość decyzji	77	125	138	163	151	171
Nakaz	15	34	37	42	33	10
Odmowa	23	19	11	13	18	5
Umorzenie	22	30	24	26	45	111
Upomnienie	17	42	85	84	55	45

Zdaniem UODO w większości prowadzonych postępowań skarżone podmioty podnosiły, że w ich ocenie nie przetwarzają danych osobowych; dotyczyło to głównie danych osobowych w zakresie numeru telefonu. Według UODO powyższy temat poddawany jest szerokiej analizie przez sądy administracyjne, gdyż istnieje bogate orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w którym sąd ten w prawomocnych wyrokach stwierdził – zgodnie z prezentowanym przez Prezesa UODO stanowiskiem w wydawanych decyzjach – że numer telefonu stanowi dane osobowe, np.: wyrok z 15.12.2022 r. sygn. II SA/Wa 1335/22, wyrok z 3.04.2023 r. sygn. II SA/Wa 1741/22, wyrok z 23.03.2023 r. sygn. II SA/Wa 2219/22, wyrok z 5.05.2023 r. sygn. II SA/Wa 1662/22, wyrok z 15.05.2023 r. sygn. II SA/Wa 2208/22, wyrok z 9.05.2023 r. sygn. II SA/Wa 2256/22, wyrok z 3.04.2024 r. sygn. II SA/Wa 1741/22, wyrok z 9.10.2023 r. sygn. II SA/Wa 1136/23, wyrok z 15.12.2022 r. sygn. II SA/Wa 1335/22, wyrok z 23.03.2023 r. sygn. II SA/Wa 2219/22. Z kolei, jak przytacza UODO, odmienne stanowisko przedstawił NSA w wyroku z 13.01.2025 r. sygn. III OSK 604/21.

W omawianym okresie Prezes UODO prowadził także transgraniczne postępowania skargowe. Jak przytacza to w swoim piśmie UODO, charakter skarg dotyczył przede wszystkim:

- przekazywania treści marketingowych w formie wiadomości e-mail oraz pocztą tradycyjną mimo braku wyrażonej zgody;
- przekazywania treści marketingowych w formie wiadomości e-mail oraz pocztą tradycyjną mimo wyrażonego sprzeciwu na podstawie art. 21 ust. 2 rozporządzenia 2016/679 i/lub żądania usunięcia danych na podstawie art. 17 rozporządzenia 2016/679;
- w jednej sprawie – przekazywania treści marketingowych w formie kontaktu telefonicznego mimo braku wyrażonej zgody oraz wyrażenia sprzeciwu;
- domyślnie zaznaczonych pól zgody na treści marketingowe podczas dokonywania zakupu w sklepach internetowych.

Ponadto, UODO przywołuje podmioty skarżone, z których wymieniono:

- Dhygietal SAS (1 rue de la Nau des Vignes 51520, La Veuve, Francja)
- HuráLiga s.r.o. (ul. Dlouhá 239/9, 400 01, Ustí nad Labem)
- Gentleman Store s.r.o. (siedziba: Roháčkova 177/7, 130 00 Praga 3, Czechy)
- Atlasformen SAS (siedziba: : 87- 89 rue La Boétie – 75008, Paryż, Francja)
- Notino, s.r.o (siedziba: Londýnské náměstí 881/6, 63900, Brno, Czechy)
- FlixMobility Experience GmbH (siedziba: Karl-Liebknecht-Str. 33, 10178 Berlin, Niemcy)
- Glmr Eood (siedziba: Blvd. Andrei Lyapchev No 1A,1756, Sofia, Bułgaria)
- Eastjob personalservice GmbH (siedziba: Hainstraße 10, 04109 Lipsk, Niemcy)
- HBO Europe s.r.o. (Jankovcova 1037/49, 170 00 Praga, Czechy)
- Franklin Templeton Investment Funds (B.P. 169 L-2011 8A rue Albert Borschette Luxembourg L-1246)
- Toleadoo GmbH (Am Unisys-Park 1, Sulzbach (Taunus) 65843, Niemcy)

- Trussardi Spa (Piazza della Scala 5, Mediolan 20121, Włochy)
- Takeaway.com Group B.V. Oosterdoksstraat 80, Amsterdam 1011 DK, Holandia)
- Zeitmann sp. j. (ul. Jastrzębia 24, 30-654 Kraków, Polska)

UODO wskazał również informację o podejmowanych działaniach, w tym o prowadzonych postępowaniach i nałożonych karach, mających na celu ograniczenie nadużyć w tym obszarze, z których szczegółowo wymieniono następujące z nich:

- wskazane sprawy w zakresie transgranicznego postępowania skargowego zostały przekazane według właściwości do odpowiednich organów nadzorczych, które pełnią rolę wiodących organów nadzorczych na podstawie art. 56 ust. 1 rozporządzenia 2016/679; sprawy te są obecnie przez te organy rozpatrywane,
- w sprawie dotyczącej Gentleman Store s.r.o. (siedziba: Roháčkova 177/7, 130 00 Praga 3, Czechy) czeski organ nadzorczy wydał ostateczną decyzję na podstawie art. 60 ust. 7 rozporządzenia 2016/679, w której stwierdził naruszenie art. 21 ust. 3 rozporządzenia 2016/679 oraz udzielił upomnienia,
- w przypadkach, w których wiodące organy nadzorcze przedstawiały wstępne projekty rozstrzygnięć do konsultacji lub projekty decyzji, zgodnie z którymi projektowały wydanie decyzji oddalającej lub odrzucającej skargi (na podstawie art. 60 ust. 8 rozporządzenia 2016/679) mimo stwierdzenia naruszenia, Prezes UODO nie wyrażał zgody na takie projekty rozstrzygnięć i wskazywał, że zgodnie z praktyką Prezesa UODO w przypadkach, w których stwierdza się naruszenie rozporządzenia 2016/679, organ korzysta co najmniej z art. 58 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2016/679 – udziela upomnienia podmiotowi skarżonemu; te sprawy są obecnie wciąż procedowane.

UOKiK

W odpowiedzi na pismo Ministerstwa Cyfryzacji, UOKiK przekazał swoje stanowisko w piśmie 23 września 2025 r., znak: DOZIK-6.071.4.2025.Amar. Zgodnie z informacjami UOKiK, w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 19 września 2025 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 49 sygnałów, w których konsumenci skarżyli się na praktyki przedsiębiorców związane z telemarketingiem. Wyżej wymienione sygnały dotyczyły przede wszystkim uporczywego telemarketingu i otrzymywania telefonów pomimo wielokrotnych próśb o usunięcie zgód marketingowych

UOKiK wskazuje, iż Urząd podejmuje, w ramach swoich kompetencji, działania mające na celu ograniczenie nadużyć w obszarze telemarketingu. Przykładowo w decyzji z 31 grudnia 2024 r. (RPZ 18/2024) Prezes UOKiK uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działanie Certain Life Sp. z o.o. z siedzibą w Skierniewicach, polegającą na wykonywaniu połączeń telefonicznych do konsumentów dla celów marketingu bezpośredniego pomimo niedysponowania uprzednią zgodą tych konsumentów na wyżej wymienione działania. W konsekwencji Prezes Urzędu nałożył na ww. spółkę karę pieniężną w wysokości ok. 31 tys. zł. Za umyślne dopuszczanie się ww. praktyki Prezes UOKiK nałożył ponadto karę w wysokości 22 tys. zł na prezesa zarządu Certain Life Sp z o.o. z siedzibą w Skierniewicach.

Zgodnie z informacjami UOKiK, podobnie w decyzji z 19 kwietnia 2023 r. (RŁO 2/2023) Prezes UOKiK uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działanie Asmanta Call Center Sp. z o.o. z siedzibą w Charkowie (Ukraina) wykonującej w Polsce działalność gospodarczą w ramach oddziału Asmanta Call Center Sp. z o.o. Oddział w Polsce, polegające na wykorzystywaniu telekomunikacyjnych urządzeń końcowych dla celów marketingu bezpośredniego bez uprzedniej zgody abonentów lub użytkowników końcowych będących konsumentami. Ponadto, jak podaje UOKiK, podczas rozmów z konsultantami tej spółki konsumenci byli celowo wprowadzani w błąd poprzez znaczne

zawyżanie kwoty możliwych dotacji w przypadku instalowania instalacji fotowoltaicznych. Za powyższe naruszenia Prezes UOKiK nałożył na spółkę kary w łącznej wysokości 1,2 mln zł oraz kary na dwie osoby zarządzające spółką w łącznej wysokości 250 tys. zł, w związku z umyślnym dopuszczaniem do naruszenia przez spółkę zbiorowych interesów konsumentów.

Obecnie Prezes UOKiK prowadzi także postępowanie wyjaśniające w związku z działalnością EPG Sp. z o.o. z siedzibą w Sopocie oraz podmiotów z nią współpracujących przy promocji i sprzedaży usługi wykonania montażu instalacji fotowoltaicznych i/lub sprzedaży i montażu pomp ciepła wraz z usługami towarzyszącymi. (sygn. RŁO.405.10.2022). W ramach postępowania UOKiK bada działania marketingowe podejmowane przez ww. podmioty.

W swoim stanowisku UOKiK zwraca także uwagę na to, że z prowadzonych postępowań wobec przedsiębiorców działający w branży telemarketingu wynika, iż niejednokrotnie w momencie podjęcia działań przez Prezesa UOKiK, spółki te podejmują działania mające na celu uniemożliwienie postawienia im zarzutów poprzez np. likwidację, rozwiązanie czy przekształcanie spółek.

Prezes UOKiK podejmuje również działania w zakresie niezamówionej informacji handlowej w ramach współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej. W okresie od 1 stycznia 2024 r. do dnia dzisiejszego UOKiK otrzymywał sygnały dotyczące kierowania do konsumentów niezamówionej informacji handlowej od innych państw członkowskich poprzez system IMI, tj. system wymiany informacji na rynku wewnętrznym. W związku z powyżej wspomnianymi sygnałami Prezes UOKiK kierował do przedsiębiorców wystąpienia na podstawie art. 49a ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Przykładem tego rodzaju działań, wspomnianym w piśmie UOKiK, jest wystąpienie w 2025 r. do Allegro Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu.

Ad 2) Czy UKE, UOKiK i UODO rekomendują zmiany w obecnej ustawie?

W celu poznania opinii wyżej wymienionych organów w przedmiotowej sprawie Ministerstwo wystąpił pismem z 16 września 2025, znak: DT.WPKE.401.5.2025, z zapytaniem do Prezesa UKE, Prezesa UODO i Prezesa UOKiK. Poniżej prezentujemy stanowiska wyżej wymienionych Urzędów, wyrażone we wspomnianych w odpowiedzi na Ad 1) pismach.

UKE

W odpowiedzi UKE wskazało, iż przepisy ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. Prawo komunikacji elektronicznej, dalej „Pke”, w szczególności zaś art. 398, 421 i 423, ustanawiają mechanizmy mające na celu ochronę użytkowników końcowych przed niezamówioną informacją handlową oraz marketingiem bezpośrednim bez uprzedniej zgody. Zdaniem UKE praktyka stosowania tych regulacji wskazuje jednak, że obszar ten jest dynamiczny i rodzi szereg wyzwań interpretacyjnych oraz egzekucyjnych. W tym kontekście - zdaniem UKE - funkcjonujące w innych państwach członkowskich rozwiązania o charakterze systemowym, takie jak rejestry sprzeciwów typu „do not call”, powinny stać się przedmiotem dalszych analiz, z uwzględnieniem doświadczeń tych państw oraz potrzeb rynku krajowego.

Według UKE praktyka stosowania przepisów dotyczących uzyskiwania zgód marketingowych pokazuje, że niektóre kwestie – takie jak sposób formułowania oświadczeń woli, łączenie zgód marketingowych z innymi zgodami, stosowanie domyślnie zaznaczonych pól wyboru czy informowanie użytkowników o źródle pozyskania danych – mogą rodzić szereg problemów interpretacyjnych i praktycznych, co przemawia za zasadnością analizy możliwości wprowadzenia ww. rozwiązań systemowych. Jak podkreśla UKE ochrona konsumentów przed niezamówioną informacją handlową powinna być bowiem realizowana

przez skuteczne mechanizmy ochronne zapewniające prawo do prywatności i bezpieczeństwo w sieci.

UODO

Z kolei UODO wskazał, iż wraz z wejściem w życie przepisów Pke prawodawca wprowadził nowe, bardziej rygorystyczne zasady prowadzenia jakichkolwiek działań marketingowych. UODO, przytaczając przepisy Pke podkreśla, iż zgodnie z nimi wymaga uzyskania jednoznacznej, uprzedniej zgody na wszelkie działania marketingowe prowadzone za pomocą środków komunikacji elektronicznej (art. 398 Pke). Jak przytacza UODO, zakazane jest używanie: 1) automatycznych systemów wywołujących, 2) telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, w szczególności w ramach korzystania z usług komunikacji interpersonalnej - do celów przesyłania informacji handlowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, w tym marketingu bezpośredniego, do abonenta lub użytkownika końcowego, chyba że uprzednio wyraził on na to zgodę (art. 398 ust. 1 ustawy Pke). Dotyczy to sytuacji, w których komunikat jest przesyłany do adresata w oparciu o dane umożliwiające skierowanie informacji handlowej do konkretnej osoby, np. adres e-mail, natomiast sama informacja handlowa nie musi być w zindywidualizowana, może być ona wysłana do wielu osób, natomiast, by doszło do przesłania w rozumieniu art. 398 ust. 1 ustawy, informacja musi być skierowana do określonych adresatów (przesłaniem informacji handlowej nie będzie np. wyświetlenie na stronie internetowej reklam stanowiących element treści tych stron). Zgoda, o której mowa w ust. 1 ww. przepisu może być udzielona przez abonenta³ lub użytkownika końcowego.

Zgodnie z art. 398 ust. 2 Pke zgoda może być wyrażona poprzez udostępnienie przez abonenta lub użytkownika końcowego identyfikującego go adresu elektronicznego w rozumieniu ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, w celu przesyłania informacji handlowej na podany przez abonenta lub użytkownika końcowego adres elektroniczny (ściśle określony cel).

W myśl art. 400 Pke do uzyskania zgody stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie danych osobowych. Pke wprowadziła zasadę, że wymagana jest jedna zgoda marketingowa na marketing elektroniczny oraz przesyłanie informacji handlowych. Powinna to być każdorazowo zgoda konkretna, czyli określać poza podmiotem, któremu zgoda została udzielona, również cel zgody i kanał (kanały) komunikacji. Zgoda marketingowa musi spełniać wymogi wynikające z rozporządzenia 2016/679.

Według UODO zaznaczyć należy, że zgoda dotyczy wszystkich abonentów i użytkowników końcowych – nie tylko konsumentów, ale także przedsiębiorców. Zdaniem UODO implementowana w Pke dyrektywa ePrivacy ma na celu harmonizację rynku unijnego oraz ochronę abonentów przed niezamówionymi komunikatami marketingowymi. Jak przytacza UODO, w motywie 40 wspomnianej dyrektywy wskazano, że ochrona przed spamem oraz innymi formami marketingu bezpośredniego dotyczy zarówno konsumentów, jak i osób prawnych. Dlatego, jak nadmieniał UODO, podkreślono konieczność uzyskania wyraźnej, uprzedniej zgody odbiorcy na takie działania.

Zdaniem UODO ustawodawca blokuje nowymi przepisami tzw. „zimne kontakty” (cold calling oraz cold mailing), czyli techniki sprzedaży polegające na nawiązywaniu pierwszego kontaktu z potencjalnym klientem (tzw. "na zimno"), który wcześniej nie wyraził zainteresowania ofertą firmy, odpowiednio telefonem (cold calling) lub e-mailem (cold mailing). Wprowadzono konieczność uzyskania zgody odbiorcy na wszelkie formy działania marketingowego. Nowymi przepisami objęto wszystkich odbiorców komunikacji marketingowej, zarówno osoby fizyczne, jak i firmy, niezależnie od kontekstu marketingowego. Wprowadzono konieczność uzyskania uprzedniej zgody na komunikację marketingową od jej odbiorcy, niezależnie od użytego środka komunikacji. Nie rozwiązano

w praktyce problemu legalności marketingu bezpośredniego, lecz go uszczelniono, stawiając na pierwszym miejscu obowiązek posiadania zgody odbiorcy. Firmy muszą dostosować swoje strategie do tych nowych, bardziej restrykcyjnych przepisów. Wprowadzono także kary za niedostosowanie się do wprowadzonych wymogów (art. 446). Za używanie automatycznych systemów wywołujących lub używanie telekomunikacyjnych urządzeń końcowych do celów przesyłania informacji handlowej bez uprzedniego uzyskania zgody abonenta lub użytkownika końcowego Prezes UKE może nałożyć karę pieniężną, której wysokość wynosi co do zasady do 3 % przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym. Dodatkowo Prezes UKE może, w drodze decyzji, nałożyć na kierującego przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym, w szczególności osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego lub związku takich przedsiębiorców, karę pieniężną w wysokości do 300 % jego miesięcznego wynagrodzenia, naliczanego jak dla celów ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy. Ponadto przesyłanie tzw. spamu, czyli przesyłanie informacji handlowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez uprzedniego uzyskania zgody abonenta lub użytkownika końcowego stanowi wykroczenie, zagrożone jest karą grzywny (art. 448).

Niezależnie od powyższego, w odniesieniu do tzw. rejestru sprzeciwu typu „Do Not Call”, UODO wskazuje, iż tego typu rozwiązanie nie występuje w polskim systemie prawa. Taki system istnieje np. w USA „National Do Not Call Registry” prowadzone przez Federal Trade Commission, a także w Niderlandach (BEL ME NIET Register obsługiwana przez Urząd ds. Konsumentów i Rynku) [tu Ministerstwo Cyfryzacji zaznacza, że zgodnie z informacją przekazaną w dalszej części odpowiedzi, rejestr ten nie jest już prowadzony w Niderlandach]. Rozwiązania te polegają na tym, że podmiot danych może dopisać swój numer do publicznego rejestru (scentralizowanego, ogólnokrajowego). Stworzenie takiego rozwiązania w Polsce musiałyby być poprzedzone oceną skutków dla ochrony danych osobowych w procesie legislacyjnym. Zarówno w Polsce, jak i w krajach UE dopuszcza się natomiast stosowania tzw. listy Robinsona (osób, które sobie nie życzą kontaktu). Celem takiej listy tworzonej przez konkretny podmiot jako administratora jest powstrzymanie się od wysyłania przesyłek reklamowych lub reklamowych połączeń telefonicznych, do swoich klientów (konsumentów), którzy nie życzą sobie żadnej z wymienionych form reklamy.

W prezentowanym przez UODO stanowisku przetwarzanie numeru telefonu oraz adresu e-mail (osoby, której dane dotyczą, w celu zrealizowania jej sprzeciwu wobec otrzymywania marketingowych połączeń telefonicznych oraz e-maili) na tzw. liście Robinsona aby mogło się odbywać na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) rozporządzenia 2016/679 musi być poprzedzone przeprowadzeniem i udokumentowaniem analizy testu uzasadnionego interesu zgodnie z zasadami wynikającymi z Wytycznych EROD 1/2024 dotyczących przetwarzania danych na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) rozporządzenia 2016/679, z którego będzie wynikać, że i interesy, prawa i wolności osób, których dane dotyczą, nie przeważają nad realizowanymi uzasadnionymi interesami. Dodatkowo, zdaniem UODO, przetwarzanie to musi być zgodne z zasadami płynącymi z ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (np. kwestia retencji danych na takiej liście, aktualizacji danych, zapewnienie odpowiednich środków bezpieczeństwa itd.). Mimo, że kwestia marketingu jest szczegółowo uregulowana w przepisach Pke, to skuteczna eliminacja nielegalnego marketingu drogą elektroniczną wymaga dalszych spójnych działań podmiotów właściwych i podjęcia debaty na temat ewentualnych dalszych zmian prawnych. Zdaniem Urzędu Prezes UODO rozpatruje skargi na działania/zaniechania konkretnych podmiotów, których identyfikacja przez skarżącego jest warunkiem koniecznym dla zainicjowania postępowania administracyjnego w myśl przepisów procedury administracyjnej. Obowiązujące przepisy nie przewidują kompetencji Prezesa UODO do prowadzenia postępowania na wniosek strony w przedmiocie ustalenia administratora/podmiotu przetwarzającego, bowiem nie dysponuje instrumentami prawnymi (dostępnymi np. organom ścigania) pozwalającymi na dokonywanie powyższych ustaleń. Niestety, jak podaje UODO, organy ścigania często umarzają postępowania albo

odmawiają ich wszczęcia wobec braku możliwości ustalenia sprawcy czynu zabronionego, co w konsekwencji wzmacnia wśród sprawców takich czynów zabronionych poczucie ich bezkarności. Uprawnienia do podejmowania działań wobec podmiotów naruszających Pke posiada niewątpliwie UKE i to z tym organem, jak podkreśla UODO, jako posiadającym instrumentarium do oceny naruszenia Pke, w pierwszej kolejności powinny być prowadzone wszelkie konsultacje w przedmiotowej sprawie.

UOKiK

Zdaniem UOKiK obecnie stosowany w Pke mechanizm „opt-in” do celów uzyskania zgody na przesyłanie informacji handlowej należy uznać za korzystny dla konsumentów i odpowiedni do ochrony ich interesów.

Powyżej przytoczone stanowiska Urzędów potwierdzają słuszność działań Ministra Cyfryzacji, dotyczących wdrożonych zmian regulacji rynku komunikacji elektronicznej, które, wraz z wejściem w życie przepisów Pke, obowiązują już od zeszłego roku.

Ad 3) Czy, mając na uwadze rosnącą skalę problemu, Ministerstwo planuje wprowadzenie nowelizacji przepisów w celu skuteczniejszej ochrony obywateli przed natrętnym telemarketingiem?

Ministerstwo Cyfryzacji na bieżąco analizuje poziom ochrony obywateli przed różnymi zagrożeniami związanymi z usługami komunikacji elektronicznej, w tym przed przesyłaniem niezamówionej informacji handlowej. Obecnie nie ma planów nowelizacji przepisów dotyczących ochrony przed przesyłaniem informacji handlowej bez uprzedniej zgody. Podyktowane jest to stosunkowo krótkim czasem obowiązywania Pke, która zastąpiła Pt. W 2024 r., wraz z wejściem w życie Pke ujednolicono przepisy z zakresu ochrony użytkowników przed przesyłaniem niezamówionej informacji handlowej. W Pke znalazły się przepisy z tego zakresu, które wcześniej usytuowane były we wspomnianym, uchylonym obecnie Pt oraz ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Wprowadzone zmiany podyktowane były dążeniem do zapewnienia większej pewności prawa oraz usprawnienia ochrony obywateli.

W art. 398 Pke elektronicznej wprost określono, że marketing bezpośredni jest częścią informacji handlowej, jak i że konieczne jest uzyskanie uprzedniej zgody użytkownika na przesyłanie informacji handlowej. Przepis ten rozszerzył także ochronę, obejmując wszystkie osoby fizyczne (także jednoosobowe działalności gospodarcze) na równi z jednostkami organizacyjnymi (tj. osobami prawnymi, takimi jak spółki kapitałowe, fundacje czy uczelnie).

Należy także wskazać, że obowiązek uzyskania uprzedniej zgody dotyczy każdej formy kontaktu, w tym m.in. informacji przesyłanej telefonicznie bądź na skrzynkę e-mail. Nie jest również dozwolony kontakt wykonywany na potrzeby uzyskania zgody, co potwierdziły decyzje Prezesa UKE oraz Prezesa UOKiK. Co ważne, zgoda na przesyłanie informacji handlowej dotyczy różnych kanałów, a to znaczy, że przedsiębiorca musi pozyskać i móc wykazać uzyskanie oddzielnej zgody na każdy kanał komunikacji. Niedozwolone jest również wykorzystywanie automatycznych systemów wywołujących w celu przesyłania niezamówionej informacji handlowej. Trzeba podkreślić, że nawet w przypadku korzystania z zakupionej bazy danych kontaktów, przedsiębiorca nie jest zwolniony z obowiązków wykazanych w ustawie.

Obok tego pozyskiwanie zgody musi spełniać wymogi określone w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych (RODO), które przewidują, że zgoda musi być dobrowolna, świadoma, jednoznaczna i konkretna. W tym przypadku konkretność dotyczy konieczności wskazania określonego kanału komunikacji. Niewywiązywanie się z tych obowiązków wiąże się z sankcjami przewidzianymi w Pke.

Trzeba także zwrócić uwagę, że uregulowanie ochrony prywatności w znacznej mierze zależne jest od kształtu prawodawstwa unijnego. Do 2025 r. trwały prace nad projektem unijnego rozporządzenia w sprawie prywatności i łączności elektronicznej, które miało zastąpić dyrektywę 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej), dalej „Dyrektywa 2002/58/WE”. Mimo wycofania projektu przez Komisję Europejską w lutym 2025 r., Polska podtrzymała stanowisko, że konieczne jest wykonanie nowej analizy ochrony prywatności (ze względu na wiek obecnej dyrektywy) i podjęcie odpowiednich działań na forum unijnym.

Ad 4) Jakie działania podejmuje obecnie Ministerstwo w zakresie ograniczenia zjawiska spoofingu i połączeń z zagranicznych call-center?

Ponad dwa lata temu uchwalono ustawę z dnia 28 lipca 2023 r. o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej, dalej „Uznke”, której jednym z celów jest walka z tzw. CLI spoofingiem (calling line identification spoofing), czyli nieuprawnionym posługiwaniem się informacją adresową (numerem telefonu) należącą do innej osoby fizycznej lub prawnej, w cel podszycia się pod tę osobę lub podmiot. Ustawa nałożyła na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązek aktywnego zapobiegania i zwalczania nadużyć, a w tym zwłaszcza problemu CLI spoofingu.

Między innymi, zgodnie z art. 16 Uznke, „w celu zapobiegania i zwalczania CLI spoofing przedsiębiorca telekomunikacyjny blokuje połączenie głosowe albo ukrywa identyfikację numeru wywołującego dla użytkownika końcowego.” Do blokowania połączenia głosowego powinno dochodzić, gdy prawdopodobieństwo, że dochodzi do spoofingu jest bardzo wysokie. W przypadku ukrycia identyfikacji numeru wywołującego, występuje to wyłącznie w określonych przypadkach podejrzenia CLI spoofingu, w celu ochrony użytkownika odbierającego połączenie i uniemożliwienia podszycia się pod inny numer telefonu.

W ramach zagwarantowania ochrony użytkowników i wykrywania CLI spoofingu wykorzystywane są takie mechanizmy, jak tzw. „bezpieczna zatoka”. Jej działanie reguluje art. 19 Uznke, zgodnie z którym „przedsiębiorca telekomunikacyjny stosuje środki organizacyjne i techniczne służące monitorowaniu, wykrywaniu oraz wymianie informacji o CLI spoofing, a także blokowaniu połączenia głosowego albo ukrywaniu identyfikacji numeru wywołującego dla użytkownika końcowego.” Zgodnie z przytoczonym przepisem Uznke, najwięksi przedsiębiorcy telekomunikacyjni mogą również zawrzeć z Prezesem UKE porozumienie, które usprawnia współpracę podmiotów prywatnych i Prezesa UKE w ramach walki ze CLI spoofingiem.

Ad 5) Czy rozważane jest wdrożenie centralnego rejestru sprzeciwu?

Krajowe rozwiązania dotyczące ochrony użytkowników przed niezamówioną informacją uzależnione są od regulacji unijnych w tym zakresie. Polskie przepisy dotyczące ochrony przed niezamówioną informacją handlową zawarte w Pke, w tym w szczególności art. 398 Pke, stanowią wdrożenie przepisów Dyrektywy 2002/58/WE Artykuł 13 ust. 3 Dyrektywy 2002/58/WE określa możliwe sposoby ochrony użytkowników przed niechcianym marketingiem. Państwo może zdecydować się na zakaz przesyłania marketingu bez zgody abonentów lub użytkowników, albo zakaz przesyłania marketingu do abonentów lub użytkowników, którzy nie życzą sobie otrzymywania tego typu komunikatów. Zgodnie z tym, państwa mogą wprowadzić w kraju tzw. zasadę „opt-in” (użytkownik musi wyrazić uprzednią zgodę na przesyłanie marketingu) bądź tzw. rejestr „do not call” („opt-out” - użytkownik może wpisać się na listę osób, do których nie można wysyłać marketingu).

Obecne rozwiązania wprowadzone w Polsce realizujące zasadę „opt-in” mają na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony przed niezamówioną informacją handlową, umożliwiając jednocześnie użytkownikom kontrolę nad danymi, które ich dotyczą. Każdy

użytkownik może wycofać udzieloną zgodę w dowolnym momencie, a także zgłosić naruszenie ich praw do odpowiedniego organu - Prezesa UKE, Prezesa UODO lub Prezesa UOKiK.

Obecnie Ministerstwo Cyfryzacji nie planuje wprowadzenia tzw. rejestru sprzeciwu co do przesyłania informacji handlowej. W ocenie Ministerstwa rejestry sprzeciwu nie gwarantują należytego poziomu ochrony, gdyż ich poziom skuteczności uzależniony jest co do zasady od przedsiębiorców i ich rzetelności w stosowaniu baz sprzeciwu, a jednocześnie takie rejestry potęgują ryzyko nadużyć ze strony podmiotów, które nie mają siedziby na terenie Unii Europejskiej. Ministerstwo na bieżąco monitoruje stan rozwiązań z zakresu ochrony prywatności w innych państwach, zwłaszcza europejskich. Jak wynika z tych obserwacji, zasada „opt-in” umożliwi użytkownikom automatyczną ochronę, która nie wymaga podejmowania z ich strony dodatkowych uprzednich działań, takich jak rejestracja w rejestrze sprzeciwu. Takie rozwiązanie kładzie ciężar dowodu na przedsiębiorcach, którzy muszą udowodnić, że posiadają zgodę na marketing. Również analiza trendów europejskich wskazuje, że zwiększająca się liczba państw decyduje się na wybór zasady „opt-in” w miejsce stosowanej dotychczas listy „do not call”. Takie przepisy, analogiczne do rozwiązań polskich, stosowane są w Niemczech. We Francji w czerwcu 2025 r. przyjęto ustawę, która wprowadziła rozwiązanie „opt-in” w zamian za uznaną we Francji za nieskuteczną listę sprzeciwu „Bloctel”. Także w Holandii, w 2021 r., zdecydowano się zastąpić rejestr „Bel-me-niet Register” (rejestr „do not call”) zasadą „opt-in”, określającą, że telemarketing dozwolony jest wyłącznie w przypadku, w którym wyrażona została na to uprzednia zgoda użytkownika.

Ad 6) Czy w ocenie Pana Ministra zasadnym jest wprowadzenie zakazu prowadzenia telemarketingu, czy marketingu mailowego przy użyciu zastrzeżonych numerów telefonów, czy ukrytych adresów mailowych?

Obecnie obowiązują już unijne przepisy ograniczające możliwość wysyłania informacji handlowej bez należytej identyfikacji. Jak wynika wprost z przepisów Dyrektywy 2002/58/WE „w każdym przypadku zakazana jest praktyka wysyłania poczty elektronicznej do celów marketingu bezpośredniego, która ukrywa lub zataja tożsamość nadawcy, w którego imieniu wysyłany jest komunikat”.

Jednocześnie zgodnie z RODO, w przypadku pierwszego kontaktu z osobą, której dane są przetwarzane (niezależnie od tego, czy uzyskane wprost od tej osoby, czy z innego źródła), konieczne jest spełnienie obowiązku informacyjnego – w tym zidentyfikowania administratora danych (takich jak adres e-mail czy numer telefonu) oraz przedstawienia źródła pochodzenia danych.

Ad 7) Czy w ocenie Pana Ministra możliwym i zasadnym do wprowadzenia jest rozwiązania nakazujące wszystkim podmiotom działającym na naszym rynku uzyskania potwierdzenia zgody na przechowywanie danych kontaktowych klientów w określonym ustawowo czasie?

W opinii Ministerstwa wskazanie określonego terminu, w którym wygasa udzielona zgoda, nie zmniejszy nadużyć ze strony podmiotów już obecnie niewywiązujących się z obowiązków, lecz potencjalnie zwiększy liczbę zapytań o jej odnowienie w przypadku zgód udzielonych zgodnie z prawem. Niezależnie od terminowości udzielonej zgody, to podmiot, który dokonuje przesyłania informacji handlowej, zobowiązany jest wykazać posiadanie zgody. W przypadku niewywiązania się z tego obowiązku podmiot pociągnięty zostanie do odpowiedzialności na podstawie przepisów Pke bądź w oparciu o RODO.

Ad 8) Czy w ocenie Pana Ministra możliwym i zasadnym do wprowadzenia jest rozwiązań, które nakazywało by, podmiotom przechowującym nasze dane kontaktowe,

uzyskanie zgody na jego przekazanie poprzedzone wskazaniem dokładnie podmiotu, któremu dane miałyby być przekazane oraz celu przekazania?

Zgodnie z RODO, jak wskazano wcześniej, w przypadku kontaktu z osobą, której dane podmiot uzyskał nie wprost od tej osoby, konieczne jest spełnienie obowiązku z art. 14 RODO, który przewiduje m.in. przekazanie osobie informacji o źródle pochodzenia danych osobowych. Co ważne, informacje te administrator podaje, jak wynika z art. 14 ust. 3 RODO, „w rozsądnym terminie po pozyskaniu danych osobowych – najpóźniej w ciągu miesiąca; jeżeli dane osobowe mają być stosowane do komunikacji z osobą, której dane dotyczą – najpóźniej przy pierwszej takiej komunikacji z osobą, której dane dotyczą; lub jeżeli planuje się ujawnić dane osobowe innemu odbiorcy – najpóźniej przy ich pierwszym ujawnieniu.” Niezależnie od tego, w obu przypadkach pozyskiwania danych osobowych (wprost od osoby lub z innego źródła), konieczne jest wskazanie, czy dane te będą przekazywane do innych odbiorców i podanie informacji o tych odbiorcach lub ich kategorii. Niewywiązywanie się z tych obowiązków stanowi naruszenie obarczone sankcjami ze strony Prezesa UODO.

Ad 9) Czy Ministerstwo widzi potrzebę głębszej analizy i wprowadzenia wyższych sankcji finansowych dla firm łamiących przepisy dotyczące ochrony prywatności?

Według art. 446 ust. 5 Pke w przypadku naruszenia obowiązku uzyskania zgody na przesyłanie informacji handlowej, Prezes UKE nakłada karę w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym lub do 1 mln zł, przy czym zastosowanie ma kwota wyższa. Obok tego art. 448 Pke przewiduje, że kto przesyła za pomocą środków komunikacji elektronicznej informację handlową bez uprzedniego uzyskania zgody abonenta lub użytkownika końcowego, podlega karze grzywny. Dodatkowo, jak wskazywano wcześniej, takie działanie stanowi czyn nieuczciwej konkurencji. Wskazane w Pke kary są więc w opinii Ministerstwa wystarczająco wysokie, zwłaszcza mając na uwadze fakt, że przepisy Pke weszły w życie w zeszłym roku. a sama ustawa była poprzedzona procesem szerokich konsultacji publicznych.

Ad 10) Czy planowane są ułatwienia w zakresie zgłaszania naruszeń przez obywateli, np. poprzez prostą platformę online?

Obecnie, zarówno na stronach UKE, UODO jak i UOKiK dostępne są różne możliwości zgłoszenia naruszenia praw konsumenta. Użytkownik może skorzystać z elektronicznych formularzy dostępnych na stronach internetowych Urzędów. Oprócz tej formy kontaktu możliwe jest także wysłanie pisma na adres skrzynki podawczej ePUAP danego Urzędu poprzez np. przez serwis mObywatel. Ponadto każdy może zgłosić naruszenie wysyłając wiadomość na dedykowany adres poczty elektronicznej, który można znaleźć na stronie internetowej poszczególnego Urzędu.

Z wyrazami szacunku
Michał Gramatyka
Sekretarz Stanu
/dokument podpisany elektronicznie/

Do wiadomości:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów - Departament Spraw Parlamentarnych