



# Ministerstwo Cyfryzacji

Sekretarz Stanu  
Michał Gramatyka

BM.WP.057.160.2025  
Warszawa, 13 października 2025 r.

**Szanowny Pan  
Szymon Hołownia  
Marszałek Sejmu RP**

Dot. pisma z 22 września br. Posła na Sejm RP Pana Tomasza Głogowskiego w sprawie ograniczenia zjawiska natrętnego telemarketingu w Polsce (interpelacja nr 12303)

Szanowny Panie Marszałku,

poniżej przedstawiam odpowiedzi na zadane przez Posła pytania.

**Ad 1) Czy rząd planuje wprowadzenie w Polsce centralnego, obowiązkowego rejestru sprzeciwu konsumentów wobec kontaktów marketingowych, wzorowanego na włoskim RPO?**

Wybór krajowych rozwiązań regulujących ochrony użytkowników przed niezamówioną informacją handlową zależy od regulacji Unii Europejskiej. Art. 398 oraz inne przepisy ustawy – Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U. z 2024 poz. 1221), dalej „Pke”, dotyczące ochrony przed marketingiem wdrażają do polskiego systemu prawnego przepisy dyrektywy 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”. Zgodnie z art. 13 ust. 3 Dyrektywy 2002/58/WE państwa członkowskie mogą wybrać sposób ochrony użytkowników przed marketingiem: decydując 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”, według której to użytkownik musi uprzednio wyrazić zgodę na przesyłanie marketingu, bądź tzw. rejestr „do not call”, czyli tzw. zasadę „opt-out”, w którym to użytkownik może wpisać się na listę osób, do których nie można wysyłać marketingu.

Wprowadzając w Polsce zasadę „opt-in”, ustawodawca obrał za cel zagwarantowanie najwyższego poziomu ochrony przed niezamówioną informacją handlową, dążąc przy tym do umożliwienia użytkownikom kontroli nad dotyczącymi ich danymi. Należy podkreślić, że wszyscy użytkownicy mogą w dowolnym momencie wycofać udzieloną zgodę oraz zgłosić naruszenie ich praw do odpowiednich organów - Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, dalej „Prezesa UKE”, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, dalej „Prezesa UODO” lub Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dalej „Prezesa UOKiK”.

W nawiązaniu do przedstawionego rozwiązania włoskiego, RPO, wskazać trzeba, że na chwilę obecną Ministerstwo Cyfryzacji nie planuje wprowadzenia rozwiązań mających na celu utworzenie rejestru sprzeciwu co do przesyłania informacji handlowej. Jednakże trendy i europejskie rozwiązania regulacyjne w zakresie ochrony użytkowników przed telemarketingiem są analizowane i monitorowane w Ministerstwie. Mając to na uwadze, w ocenie Ministerstwa rejestry posiadają ograniczoną skuteczność zapewniania praw użytkowników, która uzależniona jest w głównej mierze od rzetelności przedsiębiorców co do weryfikowania numerów wpisanych do baz sprzeciwów, a dodatkowo w przypadku takich rejestrów wzrasta ryzyko nadużyć ze strony podmiotów spoza UE.

Zgodnie z obserwacjami Ministerstwa Cyfryzacji, zasada „opt-in” zapewnia każdemu użytkownikowi automatyczną ochronę bez konieczności wykonywania dodatkowych działań z jego strony w tym zakresie, tj. zapisywania się na określoną listę osób, które nie chcą otrzymywać niezamówionej informacji handlowej tzw. lista Robinsona. To rozwiązanie przesunęło ciężar dowodu na przedsiębiorców, którzy dowieść muszą, że posiadają zgodę na kontakt. Ponadto, jak wynika z analiz regulacji z innych państw europejskich, coraz większa liczba państw rezygnuje z rozwiązania opartego na liście „do not call”. Przykładowo w Holandii w 2021 r. rejestr „Bel-me-niet Register” (rejestr „do not call”) zastąpiony został zasadą „opt-in”, określającą, że telemarketing dozwolony jest wyłącznie w przypadku, w którym wyrażona została na to wyraźna, uprzednia zgoda użytkownika. Analogiczna zmiana została wprowadzona we Francji, w którym to kraju w czerwcu 2025 r. uchwalono ustawę, zgodnie z którą w miejsce obowiązującej od 2016 r. listy sprzeciwu „Bloctel” zobowiązano przedsiębiorców do uzyskiwania uprzednich zgód na kontakt w celach telemarketingowych. Jak wynikało z uzasadnienia tej zmiany, podyktowane to było niską skutecznością dotychczasowych przepisów. Wskazać trzeba, że m.in. również w innych krajach UE, jak na przykład w Austrii, Czechach, Niemczech, na Litwie i Słowacji obowiązują przepisy analogiczne do tych przyjętych w Polsce.

**Ad 2) Czy rozważane jest przekształcenie listy Robinsona w rozwiązanie ustawowe, obejmujące wszystkich przedsiębiorców działających na rynku telemarketingowym?**

Obecnie Ministerstwo Cyfryzacji nie planuje wprowadzenia tzw. rejestru sprzeciwu co do przesyłania informacji handlowej. Zdaniem Ministerstwa obecnie obowiązujące systemowe rozwiązania prawne zapewniają lepszy poziom ochrony konsumentów niż tzw. lista Robinsona. Wyżej wymienione w piśmie przykłady zmian regulacji prawnych – jak rezygnacja z list sprzeciwu we Francji i w Holandii - pokazują, że zasada „opt-in” zapewnia użytkownikom automatyczną ochronę prawną przed tzw. cold callingiem. Jak podkreślono to powyżej w piśmie tzw. zasada „opt-in” zobowiązuje wszystkich przedsiębiorców działających na rynku marketingu w komunikacji elektronicznej do uzyskania uprzedniej zgody od użytkownika/konsumenta na przesyłanie informacji handlowej. W opinii Ministerstwa jest to bardziej przyjazne konsumentom rozwiązanie niż wspomniana lista sprzeciwów, która wymaga od użytkownika uprzedniego podjęcia szeregu czynności związanych z wpisem na taką listę.

**Ad 3) Czy przewidziane jest wzmocnienie współpracy pomiędzy UKE, UOKiK a operatorami telekomunikacyjnymi w celu ograniczenia nadużyć?**

Należy podkreślić, że Ministerstwo Cyfryzacji na bieżąco analizuje rozwiązania prawne z zakresu marketingu w komunikacji elektronicznej oraz ich możliwą skuteczność w odniesieniu zarówno do ochrony konsumentów jak i interesów rynku. Jednak w opinii Ministerstwa jest jeszcze za wcześnie na szczegółową ewaluację efektywności funkcjonowania przepisów Pke, w tym tych dotyczących niezamówionej informacji handlowej. Dotyczy to w szczególności skuteczności ich egzekwowania przez organy właściwe, które mogłoby spowodować nowe rozwiązania regulacyjne. Warto w tym miejscu jeszcze raz podkreślić, że wciąż nie minął rok od wejścia w życie przepisów Pke.

Niezależnie od powyższego stanowiska Ministra, w związku z licznymi interpelacjami poselskimi wpływającymi do Ministerstwa Cyfryzacji w przedmiotowej sprawie, w celu poznania opinii wyżej wymienionych organów Ministerstwo wystąpiło pismem z 16 września 2025, znak: DT.WPKE.401.5.2025, z zapytaniem m.in. do Prezesa UKE i Prezesa UOKiK.

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. UKE wskazał, że przepisy „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.

Natomiast zdaniem UOKiK, wyrażonym w piśmie z 23 września 2025 r., znak: DOZIK-6.071.4.2025.Amar, 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.

Należy ponadto podkreślić, że oprócz przytaczanych w niniejszym piśmie przepisów Pke funkcjonują już rozwiązania systemowe w zakresie ograniczania nadużyć, jak chociażby ustawa z 28 lipca 2023 r. o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej, dalej „uznke”. Przepisy uznke przewidują współpracę między Prezesem UKE a operatorami telekomunikacyjnymi w zakresie realizacji przepisów tej ustawy. Na podstawie art. 19 uznke, Prezes UKE podpisał 22 lutego 2024 r. porozumienie z operatorami telekomunikacyjnymi w celu zapobiegania i zwalczania CLI spoofingowi, które zostało uregulowane w art. 16 uznke. W zakresie przepisów uznke dotyczących ochrony przed innego rodzaju nadużyciami jak generowanie sztucznego ruchu, smishing czy nieuprawniona zmiana informacji adresowej, ustawa obejmuje współpracę z Prezesem UKE, CSIRT NASK oraz Centralnym Biurem Zwalczania Cyberprzestępczości Policji.

#### **Ad 4) Jakie środki egzekucyjne stosowane są obecnie wobec firm naruszających przepisy, i czy rozważane jest ich zaostrzenie?**

Ministerstwo Cyfryzacji na bieżąco analizuje poziom ochrony obywateli przed różnymi zagrożeniami związanymi z korzystaniem z usług 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 dość krótkim czasem obowiązywania Pke, która zastąpiła ustawę z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, dalej „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. 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 informacje handlowe 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 - 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.

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). 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.

Z wyrazami szacunku

Michał Gramatyka  
Sekretarz Stanu  
/dokument podpisany elektronicznie/

**Do wiadomości:**

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów - Departament Spraw Parlamentarnych