



Ministerstwo Cyfryzacji

Sekretarz Stanu
Michał Gramatyka

BM.WP.057.161.2025
Warszawa, 13 października 2025 r.

**Szanowny Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP**

Dot. pisma z 22 września br. Posła na Sejm RP Pani Pauliny Matysiak w sprawie skutecznych rozwiązań ograniczających zjawisko natrętnego telemarketingu w Polsce (interpelacja nr 12337)

Szanowny Panie Marszałku,

poniżej przedstawiam odpowiedzi na zadane przez Posła pytania.

Ad 1) Czy Ministerstwo Cyfryzacji rozważy wprowadzenie w Polsce centralnego rejestru sprzeciwu podobnego do włoskiego RPO?

Wybór krajowych rozwiązań regulujących ochronę 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 zgłosili sprzeciw wobec 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, lub 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 sprzeciwu, 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. W tym miejscu trzeba wskazać, że również w innych krajach UE, jak na przykład w Austrii, Czechach, Niemczech, na Litwie i Słowacji obowiązują przepisy analogiczne do tych przyjętych w zeszłym roku w Polsce.

Ad 2) Czy planowane są zmiany w prawie, które wzmocnią ochronę 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 ustawy 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, dalej „Pt”. W 2024 r., wraz z wejściem w życie Pke ujednociono 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, dalej „uśude”. 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 poczty elektronicznej. 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, tzw. robocalls, 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.

Ad 3) Czy Ministerstwo analizowało skuteczność obecnych przepisów oraz sposób ich egzekwowania przez UKE i UODO?

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 dotyczących niezamówionej informacji handlowej, w tym również skuteczności ich egzekwowania przez organy właściwe. Warto w tym miejscu jeszcze raz podkreślić, że wciąż nie minął rok od wejścia w życie Pke.

Niezależnie od powyższego stanowiska Ministerstwa, 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 r., znak: DT.WPKE.401.5.2025, z zapytaniem m.in. do Prezesa UKE i Prezesa UODO. Poniżej prezentujemy stanowiska wyżej wymienionych Urzędów, wyrażone w przesłanych w odpowiedzi pismach.

UKE

W odpowiedzi na wspomniane wyżej pismo Ministerstwa Cyfryzacji, UKE przekazał 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.

Poniżej znajdują się przekazane przez UKE informacje 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

UODO

Z kolei UODO wskazał w piśmie z 25 września 2025 r., znak: DPNT.023.1250.2025, że 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 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 uśude, 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 abonenta 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 uśude, 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 nadmieniano UODO, podkreślono konieczność uzyskania wyraźnej, uprzedniej zgody odbiorcy na takie działania.

Zdaniem UODO ustawodawca blokuje nowymi przepisami tzw. „zimne kontakty”, czyli techniki sprzedaży polegające na nawiązywaniu pierwszego kontaktu z potencjalnym klientem (tzw. "na zimno" - cold), 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 lub do 1 000 000 zł, przy czym zastosowanie ma kwota wyższa. 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. Zdaniem UODO, stworzenie takiego rozwiązania w Polsce musiałoby 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.

Powyżej przytoczone stanowiska Urzędów potwierdzają skuteczności działań Ministra Cyfryzacji, dotyczących wdrożonych zmian regulacji rynku komunikacji elektronicznej, które weszły w życie wraz z przepisami Pke.

Z wyrazami szacunku

Michał Gramatyka
Sekretarz Stanu
/dokument podpisany elektronicznie/

Do wiadomości:

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów - Departament Spraw Parlamentarnych