



Ministerstwo Cyfryzacji

Sekretarz Stanu
Michał Gramatyka

BM.WP.056.7.2026
Warszawa, 04 maja 2026 r.

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 7 kwietnia br., sygn. pisma II.519.1068.2022.DC dotyczącego wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce, a także odniesienia się do kwestii zmian w przepisach ustawy Prawo komunikacji elektronicznej i prac nad rozporządzeniem wykonawczym do art. 49 ust. 2 tej ustawy, Ministerstwo Cyfryzacji przedstawia poniższe stanowisko.

W odniesieniu do danych telekomunikacyjnych podlegających zatrzymywaniu, przechowywaniu i udostępnianiu (tzw. danych retencyjnych), w zakresie właściwości Ministra Cyfryzacji znajdują się regulacje prawne dotyczące nakładania na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków dotyczących, zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej (dalej: ustawa PKE):

- 1) zatrzymywania i przechowywania, na własny koszt danych telekomunikacyjnych określonych w art. 49 ust. 1 tej ustawy, generowanych w sieci telekomunikacyjnej lub przetwarzanych przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przez okres 12 miesięcy, licząc od dnia połączenia lub nieudanej próby połączenia, a z dniem upływu tego okresu niszczenia tych danych, z wyjątkiem tych, które zostały zabezpieczone, zgodnie z przepisami odrębnymi;
- 2) udostępniania danych uprawnionym podmiotom¹, a także sądowi i prokuratorowi, na zasadach i w trybie określonych w przepisach odrębnych.

Powyższe przepisy stanowią ogólny obowiązek zatrzymywania i przechowywania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, celem umożliwienia ewentualnego udostępnienia tych danych uprawnionym podmiotom, a także sądowi i prokuratorowi. Obowiązek udostępniania danych telekomunikacyjnych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych odbywa się na zasadach i w trybie określonych w przepisach odrębnych. Ustawa PKE nie

¹ Podmioty, o których mowa w art. 43 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy PKE: Policja, Biuro Nadzoru Wewnętrzznego, Straż Graniczna, Służba Ochrony Państwa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrzznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa, Centralne Biuro Antykorupcyjne i Krajowa Administracja Skarbowa.

reguluje kwestii udostępniania tych danych, w tym zasad i procedur właściwych dla działań operacyjnych lub procesowych, które określone są w przepisach dotyczących funkcjonowania uprawnionych podmiotów oraz sądu i prokuratury.

Przykładowo takimi przepisami są przepisy zawarte w art. 28 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, które nadają uprawnienie ABW do uzyskiwania niezbędnych do realizacji jej zadań danych niestanowiących treści komunikatu elektronicznego przesyłanego w ramach świadczonej publicznie dostępnej usługi telekomunikacyjnej określone w art. 49 ustawy PKE. Przepisy art. 28 tej ustawy określają również sposoby udostępniania tych danych funkcjonariuszowi ABW, wymóg prowadzenia rejestru pozyskiwanych danych, wskazanie kto podejmuje decyzję o zakresie i sposobie wykorzystania przekazanych danych, które mają znaczenie dla postępowania karnego, a także wymóg niezwłocznego, komisijnego i protokolarnego zniszczenia danych, które nie mają znaczenia dla postępowania karnego albo nie są istotne dla bezpieczeństwa państwa. Analogiczne przepisy (jak np. art. 20c ustawy o Policji), różniące się jedynie treścią wynikającą ze specyfiki zadań i charakteru działań uprawnionego podmiotu, zawierają ustawy regulujące funkcjonowanie tych podmiotów.

W pkt. 255 wyroku z dnia 28 maja 2024 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że „dostęp właściwych organów krajowych do takich danych stanowi dalszą ingerencję we wspomniane prawo podstawowe. Te dwa środki powinny być analizowane oddzielnie, ponieważ każdy z nich może wpływać na prawa gwarantowane przez Artykuł 8 Konwencji w różny sposób i w różnym stopniu”. Odnosząc się do Pana postulatów, podzielonych na trzy obszary – tj. przepisy o danych retencyjnych, zasady dostępu do nich oraz mechanizmy kontroli zewnętrznej – Ministerstwo Cyfryzacji przedstawia poniższe uwagi.

Zarówno oddzielna analiza zatrzymywania danych i ich udostępniania, jak również podział zmian w przepisach na grupy tematyczne, powinny być rozumiane jednocześnie jako wzajemna zależność tych przepisów. Przepisów ustawy PKE nie można traktować jako samoistnej regulacji. Są one uzupełnieniem regulacji ustawowych dotyczących funkcjonowania uprawnionych podmiotów. Ustawa PKE regulując obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych w przedmiotowym zakresie nie reguluje i nie może regulować celu oraz przypadków zatrzymywania danych telekomunikacyjnych na rzecz uprawnionych podmiotów. Przedsiębiorca telekomunikacyjny nie posiada bowiem uprawnienia do dokonywania oceny spełnienia przesłanek skutkujących zatrzymaniem i przechowywaniem określonych danych, co jest kompetencją uprawnionych podmiotów.

Należy wskazać, że uogólniona i niezróżnicowana retencja danych telekomunikacyjnych w ustawie PKE jest konsekwencją niedostosowania przepisów regulujących funkcjonowanie uprawnionych podmiotów. Obecne ramy prawne nie przewidują bowiem instrumentów, które pozwoliłyby na uniknięcie prewencyjnego i niezindywidualizowanego zatrzymywania danych telekomunikacyjnych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Ustawa PKE regulując funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego, w tym obowiązki przedsiębiorców telekomunikacyjnych, nie jest ustawą właściwą do regulowania celu oraz warunków zatrzymywania danych o ruchu i lokalizacji na rzecz uprawnionych podmiotów oraz sądu i prokuratora. Ma więc w zakresie retencji danych telekomunikacyjnych charakter akcesoryjny wobec ustaw regulujących funkcjonowanie uprawnionych podmiotów, jakkolwiek ta akcesoryjność jest funkcjonalna i systemowa, co należy

rozumieć w ten sposób, że obowiązek zatrzymywania i przechowywania danych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych jest środkiem wspomagającym dostęp do nich przez uprawnione podmioty.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem Ministerstwa Cyfryzacji, kwestie zmian w przepisach ustawy PKE powinny wynikać z koncepcji zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie uprawnionych podmiotów.

Jednocześnie informuję, że od wielu miesięcy trwają prace nad projektami rozporządzeń wykonawczych wynikających z upoważnień ustawowych zawartych w art. 49 ust. 2 i ust. 3 ustawy PKE dotyczących retencji danych telekomunikacyjnych oraz w art. 46 ust. 1 i ust. 2 PKE dotyczących zapewnienia warunków dostępu i utrwalania i wymagań techniczno-operacyjnych dla interfejsów. W pracach tych uczestniczą przedstawiciele uprawnionych podmiotów oraz przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Projekty przesłane do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji zamieszczone są na stronie Rządowego Procesu Legislacyjnego², przy czym ich treść ulega systematycznym modyfikacjom w toku zgłoszonych uwag i prowadzonych prac.

Na poziomie unijnym od wielu lat trwa dyskusja na temat możliwych skutków wyroków dotyczących retencji danych oraz ewentualnego kierunku zmian przepisów unijnych w tym zakresie. Sprawy retencji danych na poziomie unijnym były przedmiotem prac *High Level Group on access to data for effective law enforcement (HLG)*. Na podstawie opracowanych zaleceń ekspertów, HLG sporządziła i przyjęła w dniu 15 listopada 2024 r. rekomendacje³ przedstawiające problem w szerszym kontekście, nakreślające sposoby wdrożenia zaleceń oraz przedstawiający jasny i zwięzły opis dostępu organów ścigania do danych.

Duńska Prezydencja w wyniku zagadnień przesłanych 17 września 2025 r. do państw członkowskich⁴ oraz odpowiedzi państw członkowskich⁵ na te zagadnienia przedstawiła 27 listopada 2025 r. dokument podsumowujący wkłady państw członkowskich⁶ (oba dokumenty w załączeniu), określający zakres oraz sposób zatrzymywania danych.

Równolegle, Komisja Europejska przeprowadziła w 2025 r. konsultacje publiczne dotyczące oceny wpływu na przechowywanie danych przez dostawców usług w postępowaniach karnych. Końcowy raport planowany był na I kwartał 2026 r.⁷

Odnosząc się do kwestii kontroli operacyjnej, należy podkreślić, że minister właściwy do spraw informatyzacji nie jest organem właściwym do podejmowania działań w tym

² Rozporządzenie art. 49 ust. 2 PKE: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12399801>; rozporządzenie art. 49 ust. 3 PKE: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12399802>; rozporządzenie art. 46 ust. 1 PKE: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12402050>; rozporządzenie art. 46 ust. 2 PKE: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12402051>

³ https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/high-level-group-hlg-access-data-effective-law-enforcement_en

⁴ *Future rules on data retention in the European Union*, WK 11640/2025 INIT, <https://netzpolitik.org/2025/internes-dokument-eu-staaten-fordern-ein-jahr-vorratsdatenspeicherung-fuer-internet-dienste-wie-messenger/>

⁵ *Future rules on data retention in the European Union – Compilation of comments*, WK 13500/2025 INIT

⁶ *Future rules on data retention in the European Union*, WK 16133/2025 INIT

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14680-Data-retention-by-service-providers-for-criminal-proceedings-impact-assessment_en

obszarze. Ustawa PKE w art. 43 reguluje wyłącznie obowiązki przedsiębiorcy telekomunikacyjnego mające na celu umożliwienie prowadzenia przez uprawnione podmioty kontroli operacyjnej, o której mowa w przepisach odrębnych. Obowiązki te polegają na zapewnieniu warunków technicznych i organizacyjnych dostępu i utrwalania, zwanych warunkami dostępu i utrwalania, co odbywa się bez udziału pracowników przedsiębiorcy telekomunikacyjnego.

Z wyrazami szacunku

Michał Gramatyka
Sekretarz Stanu
/dokument podpisany elektronicznie/

Załączniki:

1. Future rules on data retention in EU Comments_WK-13500-2025;
2. Future rules on data retention in EU Summary_WK-16133-2025.