

BEOS-1637/26

Warszawa, 14 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.208.10.2026

Data wpływu 14.07.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji senackiego projektu ustawy
o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej
oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w tych sprawach
(druk sejmowy nr 2769)**

Na podstawie art. 34 ust. 9b uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierza rozwiązać Wnioskodawca

Na podstawie uzasadnienia i Oceny Skutków Regulacji (OSR) dołączonych do projektu należy przyjąć, że problem, który zamierza rozwiązać Wnioskodawca, dotyczy braku przepisów służących stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2024/900 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej¹ (dalej: rozporządzenie 2024/900). Rozporządzenie 2024/900 weszło w życie 9 kwietnia 2024 r. i ma zastosowanie od 10 października 2025 r. Jak wskazuje Wnioskodawca, mimo że rozporządzenie 2024/900 jest aktem bezpośrednio stosowanym, to wymaga od państw członkowskich zapewnienia jego skutecznego stosowania w ich porządku prawnym poprzez przyjęcie właściwych przepisów wewnętrznych, m.in. w zakresie wyznaczenia właściwych organów odpowiedzialnych za realizację i przestrzeganie poszczególnych postanowień rozporządzenia, określenie zasad wymierzania kar i innych środków oraz ustanowienia odpowiednich procedur.

¹ Dz. Urz. UE L, 2024/900, 20.3.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/900/oj> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 14 VII 2026 r.].

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawcę

Senacki projekt dotyczy wykonania odpowiednich przepisów rozporządzenia 2024/900. Zgodnie z art. 1 projektu ustawa ma regulować następujące zagadnienia:

- 1) wskazanie organu prowadzącego rejestr przedstawicieli prawnych w rozumieniu rozporządzenia 2024/900, którym ma być Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) (art. 4 projektu);
- 2) określenie organów właściwych w rozumieniu rozporządzenia 2024/900 w zakresie nadzorowania przestrzegania tego rozporządzenia; stosownie do zakresów ich działania mają to być: Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT), Prezes UOKiK, Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) oraz Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (UODO) (art. 3 i art. 5-7 projektu);
- 3) wskazanie krajowego punktu kontaktowego, o którym mowa w art. 22 ust. 9 rozporządzenia 2024/900, którym ma być PKW (art. 2 projektu);
- 4) określenie zasad w zakresie wymierzania kar i innych środków (art. 3, art. 9 i n. projektu);
- 5) określenie trybu postępowania właściwego w zakresie nadzorowania przestrzegania rozporządzenia 2024/900 (art. 8-13, art. 15 i art. 16 projektu).

W celu zapewnienia wypełnienia obowiązków państw członkowskich zawartych w rozporządzeniu 2024/900 projekt przewiduje także zmiany w szeregu ustaw (art. 16 i n. projektu). Dotyczą one:

- 1) dodania działu IVfa „Postępowanie w sprawach z zakresu odpowiedzialności za naruszenie obowiązków związanych z reklamą polityczną” w części pierwszej w księdze pierwszej w tytule VII, po dziale IVf ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (art. 16 projektu);
- 2) dodania ust. 4 w art. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, zgodnie z którym KRRiT będzie organem właściwym w rozumieniu rozporządzenia 2024/900 (art. 17 projektu);
- 3) dodania ust. 2b w art. 29 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, zgodnie z którym Prezes UOKiK będzie organem właściwym w rozumieniu rozporządzenia 2024/900 (art. 18 projektu);
- 4) dodania pkt 3 w art. 160 § 3a ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, zgodnie z którym PKW będzie organem właściwym w rozumieniu rozporządzenia 2024/900 (art. 19 projektu);
- 5) nadania nowego brzmienia art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, zgodnie z którym Prezes UODO będzie organem nadzorczym w rozumieniu rozporządzenia 2024/900 (art. 20 projektu);

- 6) dodania ust. 4 w art. 413 ustawy z 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej, zgodnie z którym Prezes UKE będzie organem właściwym w rozumieniu rozporządzenia 2024/900 (art. 21 projektu).

Ponadto na podstawie art. 22 projektu zobowiązuje się PKW, we współpracy z organami właściwymi określonymi w tym artykule, do przedstawienia Sejmowi i Senatowi informacji o wykonaniu rozporządzenia 2024/900 i projektowanej ustawy.

Projektowana ustawa miałaby wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia (art. 23 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawcę

Wnioskodawca nie wskazał, czy rozważano inne rozwiązania.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Wnioskodawca w dołączonej do projektu Ocenie Skutków Regulacji wskazał, w oparciu o odpowiedzi udzielone przez parlamenty na zapytanie zadane w ramach Europejskiego Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji (ECPRD, *European Centre for Parliamentary Research and Documentation*)², przyjęte w państwach członkowskich Unii Europejskiej regulacje służące stosowaniu rozporządzenia 2024/900. Z informacji przekazanych przez parlamenty narodowe w ramach sieci ECPRD wynika, że odpowiednie akty prawne przyjęto już w m.in. w Finlandii (ustawa z 29 listopada 2025 r. o organizacji nadzoru nad przestrzeganiem rozporządzenia Unii Europejskiej w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej³), Szwecji (ustawa z 19 listopada 2025 r. o przepisach uzupełniających do rozporządzenia UE w sprawie reklamy politycznej⁴) oraz Estonii (ustawa z 18 lutego 2026 r. zmieniająca ustawę o reklamie oraz ustawę o ochronie danych osobowych⁵).

Z udzielonych odpowiedzi wynika również, że w niektórych państwach UE nie podjęto jeszcze działań legislacyjnych w tym zakresie (np. na Łotwie czy w Słowenii), natomiast w części państw (np. w Belgii i Niemczech) trwają prace nad przyjęciem właściwych przepisów prawa krajowego.

² Zapytanie ECPRD nr 6211 (*Application of Regulation (EU) 2024/900 of the European Parliament and of the Council*) zaktualizowane w ramach zapytania ECPRD nr 6480.

³ Lag om organisering av tillsynen över efterlevnaden av Europeiska unionens förordning om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2025/1074>.

⁴ Lag (2025:1408) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam, tekst w j. szwedzkim: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20251408-med-kompletterande-bestammelser_sfs-2025-1408/.

⁵ Reklaamiseaduse ja isikuandmete kaitse seaduse muutmise seadus, tekst w j. estońskim: <https://www.riigiteataja.ee/et/akt/106032026002>.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt zawiera przepisy, które mają zapewnić efektywne działanie rozporządzenia 2024/900 w polskim porządku prawnym. Nie jest on zatem rozwiązaniem kompleksowym określonego problemu, lecz jedynie uzupełnia rozporządzenie 2024/900. Projektowana ustawa nie jest też rozwiązaniem prawnie samodzielnym, albowiem nie może ona funkcjonować w systemie prawnym bez jednoczesnego stosowania rozporządzenia 2024/900.

Zgodnie z art. 288 akapit 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) rozporządzenia wiążą państwa członkowskie w całości, co do każdego ujętego w nim elementu, i nadają się do bezpośredniego stosowania w krajowych porządkach prawnych. Niekiedy jednak wymagają one wykonania przez wydanie odpowiednich przepisów dotyczących np. wskazania organów odpowiedzialnych za wykonanie rozporządzenia i określenia ich kompetencji czy zapewnienia odpowiednich środków sankcyjnych w razie naruszenia rozporządzenia i procedur ich egzekwowania. Tak jest w przypadku rozporządzenia 2024/900. Rozporządzenie to wymaga, aby państwo członkowskie określiło organ właściwy do prowadzenia rejestrów przedstawicieli prawnych dostawców usług reklamy politycznej niemających siedziby w UE (art. 21). Wymaga ono również wskazania organów właściwych do monitorowania działania jego postanowień dotyczących ochrony danych osobowych, organów nadzorujących przestrzeganie oraz organu stanowiącego krajowy punkt kontaktowy (art. 22). Wreszcie nakłada na państwa członkowskie obowiązek uregulowania sankcji za naruszenie wskazanych w art. 25 ust. 1 przepisów rozporządzenia 2024/900, zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 25 co do zasad stosowania sankcji, kar finansowych i ich wymierzania.

Projektowana ustawa zmierza do wypełnienia tych obowiązków. Wskazuje odpowiednie organy, w tym PKW jako punkt kontaktowy o kompetencjach koordynacyjnych (art. 2 projektu). Zgodnie z art. 22 projektu PKW będzie zobowiązana do składania Sejmowi i Senatowi co dwa lata informacji o stosowaniu w Polsce rozporządzenia 2024/900 i projektowanej ustawy. Projekt określa także organy odpowiedzialne za nakładanie kar pieniężnych, tj. PKW i Prezesa UODO (art. 3 projektu), oraz organy mające odpowiadać za zapewnienie przestrzegania rozporządzenia 2024/900, tj. Prezesa UKE, KRRiTV, Prezesa UOKiK i PKW, a w zakresie ochrony danych osobowych – Prezesa UODO (art. 5-7 projektu). W tym celu projektowana ustawa przewiduje zmiany ustaw regulujących działanie wymienionych organów, poszerzające ich zadania i kompetencje (art. 17-21 projektu). Wykonywanie nowych zadań powinno wiązać się z właściwymi do ich zakresu zmianami w sferze zasobów ludzkich i finansowych.

Projektowana ustawa zmierza także do zapewnienia właściwym podmiotom (sponsor, dostawca usług reklamy politycznej, wydawca reklamy politycznej) prawa do sądu w przypadku, gdy zgadzają się z decyzją PKW o nałożeniu kary pieniężnej. W tym celu projekt określa, za przekroczenie jakich obowiązków podmiot może ponieść karę i na jakich zasadach kara ta może być nałożona (art. 8-15 projektu).

Ponadto zmianie podlegać ma Kodeks postępowania cywilnego, w którym wprowadza się odpowiedni dział dotyczący postępowania w sprawach z zakresu odpowiedzialności za naruszenie obowiązków związanych z reklamą polityczną (nowe art. 479^{88a} – art. 479^{88k} Kodeksu postępowania cywilnego; art. 16 projektu). Nowe przepisy czynią Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów sądem właściwym w sprawie, określają elementy specyficzne związane z wnoszeniem skarg (wnosi się je za pośrednictwem PKW, co pozwala na powtórna ocenę decyzji i jej ewentualne uchylenie bądź zmianę) i trybem postępowania (możliwe jest m.in. zawarcie ugody między skarżącym a PKW), a jednocześnie czynią postępowanie sądowe instancyjnym (łącznie z zapewnieniem prawa do skargi kasacyjnej).

W projekcie przyjęto co do zasady metodę odesłania do przepisów rozporządzenia 2024/900, a zatem ich niepowtarzania. Jednak od tej zasady odstąpiono w odniesieniu do stosowania kar pieniężnych (art. 14 ust. 6 i 7 projektu), powtarzając co do istoty lub precyzując przepisy rozporządzenia (art. 25 ust. 1 akapit 2 i ust. 2 projektu), co nie jest poprawne z perspektywy działania rozporządzenia UE w krajowym porządku prawnym. Te przepisy będą wymagały korekty na etapie prac legislacyjnych.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁶. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁷.

2.

Rozwiązania przyjęte w projekcie zasadniczo korespondują z dwoma postanowieniami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). W zakresie reklamy politycznej dotyczą art. 10 EKPC, tj. prawa do wolności wypowiedzi; z kolei w zakresie możliwości zaskarżenia decyzji o nałożeniu kar finansowych korespondują z art. 6 EKPC, tj. z prawem do sądu.

W pierwszym przypadku reklama polityczna, także związana z wyborami czy referendum, stanowi rodzaj wypowiedzi chroniony art. 10 EKPC⁸. Zasadnicze aspekty reklamy politycznej są uregulowane w rozporządzeniu 2024/900. Rozporządzenie nie podlega ocenie w ramach tej opinii. Ponadto reguluje się w nim nie tyle treść, ile zasady zapewniające przejrzystość i tzw. targetowania tej reklamy,

⁶ Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w tych sprawach (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Joanna Sekuła), opinia BEOS z dnia 2 VII 2026 r., BEOS-WPEiM-1635/26.

⁷ Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w tych sprawach (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Joanna Sekuła) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia BEOS z dnia 2 VII 2026 r., BEOS-WPEiM-1636/26.

⁸ ECHR, *Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights Freedom of expression*, updated: 28.2.2026, pkt 116, 217, 769-773; https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_10_eng.

co nie pozostaje bez wpływu na przepisy projektowanej ustawy, która co do zasady odsyła do przepisów rozporządzenia. Samodzielna regulacja ustawy jest ograniczona do wskazania organów i doprecyzowania rozwiązań dotyczących kar pieniężnych. Stosowanie takich kar można uważać za ingerencję w prawo do wolności wypowiedzi reklamowej. Jednak ocena, czy rozwiązania przyjęte w projekcie stanowią naruszenie art. 10 EKPC, wymagałaby w szczególności oceny, czy kary takie są środkiem uzasadnionym celem chronionym, proporcjonalnym i koniecznym w społeczeństwie demokratycznym, co z reguły wymaga konkretyzacji okoliczności faktycznych, w których kary takie byłyby nakładane.

W zakresie prawa do sądu z art. 6 EKPC, to w grę wchodzi prawo do sądu w sprawach cywilnych. Chociaż bowiem kary finansowe przewidziane w projekcie stanowią kary administracyjne, to z uwagi na to, że są nakładane w związku z odpowiedzialnością za naruszenie obowiązków świadczenia usług reklamowych w sposób określony rozporządzeniem 2024/900 i są skojarzone z odpowiedzialnością na zasadzie spornej (proponowany art. 479^{88d} Kodeksu postępowania cywilnego), mieszczą się w sprawach dotyczących sporu co do praw i obowiązków o charakterze cywilnym w rozumieniu EKPC⁹. W projekcie zapewnia się dostęp do sądu w razie nałożenia kar pieniężnych za naruszenie obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu, które to naruszenia mogą być postrzegane jako „przestępstwa administracyjne”. Prawo do sądu zostaje uregulowane w ustawie (art. 16 projektu, docelowo ma być to Kodeks postępowania cywilnego). Gwarantuje się dostęp do sądu ustanowionego na mocy ustawy, który spełnia cechy sądu w ścisłym rozumieniu (co do zasady spełnia wymogi bezstronności i niezależności). Regulacja proponowana w projekcie (do wprowadzenia w Kodeksie postępowania cywilnego) odpowiada także konwencyjnym wymogom słuszności (uczciwości), publicznego charakteru i rozsądnego czasu postępowania. W proponowanym kształcie projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC. Zapewnia on nawet możliwość odwołania się od wyroku sądu okręgowego, co wykracza poza ramy wymagane prawem do sądu w sprawach cywilnych, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na następujące podmioty:

1. obywatele posiadający czynne prawo wyborcze (ok. 29,5 mln osób)¹⁰ jako potencjalni odbiorcy reklamy politycznej;
2. Państwowa Komisja Wyborcza jako organ konstytucyjny wspierany przez Krajowe Biuro Wyborcze, m.in. pełniący rolę krajowego punktu kontaktowego, nakładający wybrane administracyjne kary pieniężne za

⁹ *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights Right to a fair trial (civil limb)*, updated: 28.2.2026; https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_eng.

¹⁰ Liczebność oszacowano na podstawie danych PKW dotyczących liczby wyborców: <https://prezydent2025.pkw.gov.pl/prezydent2025/en/frekwencja/pl>.

naruszenie przepisów rozporządzenia 2024/900, właściwy w sprawach nadzorowania przestrzegania rozporządzenia 2024/900 w okresie kampanii referendalnej i ciszy przedreferendalnej, mogący prowadzić kontrole i postępowania w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/900 (w zakresie swojej właściwości);

3. organy regulacyjne:

- Prezes UOKiK jako organ m.in. prowadzący rejestr przedstawicieli prawnych, właściwy w sprawach nadzorowania przestrzegania rozporządzenia 2024/900 przez podmioty inne niż przedsiębiorcy komunikacji elektronicznej, dostawcy usług medialnych oraz platformy udostępniania wideo; mogący prowadzić kontrolę we właściwym sobie rzeczowo zakresie oraz postępowanie w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/900 (w zakresie swojej właściwości);
- Prezes UODO jako organ właściwy w sprawach nadzorowania przestrzegania art. 18 i 19 rozporządzenia 2024/900 oraz nakładania kar pieniężnych za naruszenie tych przepisów, prowadzący postępowanie w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/900 (w zakresie swojej właściwości), mogący prowadzić kontrolę we właściwym sobie rzeczowo zakresie;
- Prezes UAE jako organ właściwy w sprawach nadzorowania przestrzegania rozporządzenia 2024/900 przez przedsiębiorców komunikacji elektronicznej, m.in. mogący prowadzić kontrolę we właściwym sobie rzeczowo zakresie, prowadzący postępowanie w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/900 (w zakresie swojej właściwości);
- KRRiT jako organ właściwy m.in. w sprawach nadzorowania przestrzegania rozporządzenia 2024/900 przez dostawców usług medialnych oraz platform udostępniania wideo, mogący prowadzić kontrolę we właściwym sobie rzeczowo zakresie; prowadzący postępowanie w sprawie naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/900 (w zakresie swojej właściwości).

4. sądy:

- Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów, jako sąd rozpatrujący odwołania od decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej PKW;
- sądy administracyjne (16 wojewódzkich sądów administracyjnych oraz NSA), jako sądy rozpatrujące skargi od decyzji organów właściwych;

5. sponsorzy, dostawcy i wydawcy usług reklamy politycznej (liczebność trudna do oszacowania, zależna od liczby uczestników kampanii wyborczych, podmiotów medialnych, platform internetowych oraz agencji reklamowych) jako podmioty przedstawiające wyjaśnienia PKW rozpatrującej wnioski o naruszenie przepisów rozporządzenia 2024/900;

6. partie polityczne i komitety wyborcze jako beneficjenci reklam politycznych; projektowana regulacja będzie oddziaływała na wszystkie partie polityczne wpisane do ewidencji oraz komitety tworzone przed wyborami i referendum (liczebność komitetów ma charakter zmienny i zależy od rodzaju wyborów);
7. organizacje społeczne (głównie pozarządowe) zajmujące się monitorowaniem procesów wyborczych, ochroną praw obywatelskich oraz przeciwdziałaniem dezinformacji, jako podmioty monitorujące przestrzeganie prawa oraz chroniące prawa wyborców i uczestników życia publicznego (liczebność trudna do oszacowania, zależna od bieżących zainteresowań organizacji społecznych, ich liczby i zaangażowania);
8. przedsiębiorcy oraz osoby fizyczne jako podmioty mogące złożyć wniosek o wszczęcie postępowania przez właściwy organ w związku z możliwością naruszenia przepisów rozporządzenia (liczebność trudna do oszacowania, zależna od bieżących uwarunkowań).

B. Skutki społeczne

Oddziaływanie społeczne projektu będzie widoczne głównie poprzez poprawę jakości informacji politycznej oraz zwiększenie transparentności kampanii. Reklama polityczna stanowi obecnie jeden z podstawowych instrumentów komunikacji wykorzystywanych podczas kampanii wyborczych, referendalnych oraz debat dotyczących kwestii publicznych. Jednocześnie rozwój mediów społecznościowych powoduje, że zdecydowana większość wyborców styka się z reklamą polityczną również w środowisku cyfrowym. Oznacza to, że potencjalnymi beneficjentami projektowanej regulacji będą praktycznie wszyscy uczestnicy procesu wyborczego, niezależnie od wieku, miejsca zamieszkania czy poziomu aktywności politycznej.

Proponowane przepisy będą miały wpływ na sposób postrzegania procesu demokratycznego, w szczególności na przejrzystość komunikacji politycznej, zwiększenie transparentności procesu wyborczego oraz wzmocnienie możliwości świadomego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Jednym z podstawowych celów rozporządzenia 2024/900 jest zapewnienie odbiorcom reklamy politycznej możliwości łatwego ustalenia, kto jest sponsorem przekazu politycznego, jakie środki finansowe zostały przeznaczone na jego rozpowszechnianie oraz czy reklama została skierowana do określonych grup odbiorców przy wykorzystaniu technik targetowania. Opiniowany projekt tworzy instytucjonalne warunki umożliwiające skuteczne egzekwowanie tych obowiązków w Polsce. Efektem jego wdrożenia może być więc ograniczenie zjawiska ukrytej reklamy politycznej, zmniejszenie ryzyka prowadzenia kampanii z wykorzystaniem niejawnych źródeł finansowania oraz zwiększenie odpowiedzialności podmiotów uczestniczących w rynku reklamy politycznej.

Literatura naukowa dotycząca komunikacji politycznej wskazuje, że jawność finansowania reklamy oraz możliwość identyfikacji sponsora przekazu stanowią jedno z podstawowych instrumentów przeciwdziałania dezinformacji oraz

zagranicznej ingerencji w procesy demokratyczne¹¹. Projekt odpowiada na te postulaty i może przyczynić się do zwiększenia odporności społeczeństwa na tego typu kampanie manipulacyjne. Nie oznacza to całkowitego wyeliminowania takich zjawisk, jednak skuteczniejsze mechanizmy nadzorcze mogą zwiększyć prawdopodobieństwo wykrywania naruszeń i ograniczyć skalę ich występowania.

Jednocześnie należy uwzględnić możliwość wystąpienia skutków negatywnych w wyniku wprowadzenia nowych przepisów. W początkowym okresie obowiązywania ustawy część obywateli może odczuwać trudności związane ze zrozumieniem nowych oznaczeń reklam politycznych lub sposobu prezentowania informacji. Możliwe jest również przejściowe zmniejszenie liczby reklam politycznych publikowanych przez część podmiotów w związku z koniecznością dostosowania się do nowych wymagań organizacyjnych. Skutki te należy jednak uznać za przejściowe i ograniczone.

Projekt może również wywołać skutki w postaci zwiększenia poziomu ochrony danych osobowych wykorzystywanych przy kierowaniu reklam politycznych. Rozporządzenie 2024/900 ustanawia szczególne ograniczenia dotyczące stosowania technik targetowania opartych na danych osobowych, zwłaszcza danych szczególnych kategorii. Wprowadzenie skutecznego krajowego systemu nadzoru nad przestrzeganiem tych obowiązków może przyczynić się do ograniczenia wykorzystywania danych osobowych wyborców w sposób nieprzejrzysty lub niezgodny z prawem. W efekcie należy oczekiwać wzrostu poziomu ochrony prawa do prywatności oraz zwiększenia świadomości społecznej dotyczącej sposobów wykorzystywania danych osobowych w kampaniach politycznych.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że wpływ projektu na poziom zaufania społecznego będzie zależał nie tylko od treści przyjętych przepisów, ale również od praktyki ich stosowania. Szczególnego znaczenia nabiera zapewnienie jednolitości orzecznictwa właściwych organów, przejrzystości procedur administracyjnych, sprawności postępowań oraz odpowiedniej koordynacji pomiędzy organami uczestniczącymi w systemie nadzoru. W przypadku występowania rozbieżności interpretacyjnych lub przewlekłości postępowań część zakładanych korzyści społecznych może nie zostać osiągnięta w pełnym zakresie. Na te kwestie zwrócono uwagę w trakcie konsultacji społecznych (patrz dalej).

W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że projektowana regulacja będzie wpływać w zróżnicowany sposób na poszczególne grupy uczestników procesu wyborczego oraz rynku reklamy politycznej. Zakres i intensywność oddziaływania będą uzależnione od roli pełnionej przez dany podmiot w procesie przygotowywania, finansowania, rozpowszechniania lub nadzorowania reklamy politycznej.

¹¹ Np. S. Eskens, *The role of the Regulation on the transparency and targeting of political advertising and European Media Freedom Act in the EU's anti-disinformation strategy*, *Computer Law & Security Review*, 58 (2025) 106185, <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2025.106185>. Analogiczne wnioski przedstawiono również w dokumentach Komisji Europejskiej towarzyszących pracom nad rozporządzeniem 2024/900, w których podkreślono, że brak przejrzystości reklamy politycznej zwiększa podatność społeczeństw na manipulację informacyjną oraz utrudnia obywatelom podejmowanie świadomych decyzji wyborczych.

W większości przypadków skutki będą miały charakter organizacyjny, informacyjny i instytucjonalny.

Korzyścią dla uczestników procesu wyborczego będzie zwiększenie przewidywalności zasad prowadzenia kampanii reklamowych i większa jednolitość stosowania przepisów na poziomie całej Unii Europejskiej.

Pozytywnym skutkiem regulacji będzie również zwiększenie pewności prawa poprzez wyznaczenie krajowych organów właściwych oraz określenie procedur postępowania administracyjnego i sądowego. Efekt ten będzie osiągnięty, o ile doprecyzowany zostanie podział kompetencji pomiędzy organami zaangażowanymi w cały proces i ograniczone zostanie ryzyko prowadzenia równoległych postępowań przez różne instytucje¹². Z drugiej strony projekt oznacza wzrost obowiązków związanych z dokumentowaniem kampanii reklamowych, przechowywaniem informacji o sponsorach oraz współpracą z organami nadzorczymi¹³.

Projekt będzie oddziaływał również na organizacje społeczne zajmujące się monitorowaniem procesów wyborczych, ochroną praw obywatelskich oraz przeciwdziałaniem dezinformacji. Wdrożenie bardziej przejrzystego systemu nadzoru może ułatwić prowadzenie niezależnych analiz oraz społecznej kontroli prawidłowości kampanii wyborczych. Organizacje te będą mogły wykorzystywać informacje dotyczące postępowań i decyzje organów właściwych do oceny funkcjonowania systemu ochrony integralności wyborów.

Projekt nie ogranicza się do wskazania jednego organu odpowiedzialnego za realizację przepisów, lecz tworzy wielopodmiotowy system nadzoru oparty na współpracy PKW z licznymi organami regulacyjnymi. Z punktu widzenia skutków społecznych oznacza to powstanie nowego modelu współpracy instytucjonalnej, którego efektywność będzie miała bezpośredni wpływ na poziom zaufania obywateli do państwa i procesu wyborczego. Jego sprawność i skuteczność może być oceniana przez pryzmat funkcjonowania całego systemu, ale też przez pryzmat tylko jednego z elementów.

Skutki społeczne rozwiązań odnoszących się do PKW należy ocenić dwójako. Z jednej strony zwiększenie kompetencji tej instytucji może przyczynić się do wzmocnienia przejrzystości procesu wyborczego oraz zapewnienia obywatelom jednego, rozpoznawalnego organu odpowiedzialnego za nadzór nad reklamą polityczną. Z drugiej strony istnieje ryzyko, że powierzenie PKW kompetencji represyjnych może wpływać na społeczne postrzeganie jej bezstronności i na poziom zaufania wobec instytucji państwa odpowiedzialnych za organizację i nadzór nad wyborami. W uzasadnieniu projektu wskazano, że wybór PKW jako organu pełniącego funkcję krajowego punktu kontaktowego wynika między innymi z jej

¹² Część organizacji reprezentujących sektor mediów cyfrowych, w tym Związek Pracodawców Wydawców Cyfrowych, wskazywała w toku konsultacji na potrzebę dalszego doprecyzowania podziału kompetencji pomiędzy organami właściwymi oraz ograniczenia ryzyka prowadzenia równoległych postępowań przez różne instytucje. Podobne stanowisko zajęła Izba Wydawców Prasy, która zwracała uwagę na potrzebę jednoznacznego określenia zasad współpracy pomiędzy PKW a regulatorami sektorowymi.

¹³ Na te kwestie wskazywano w trakcie konsultacji opisanych w OSR przygotowanym przez Senat.

konstytucyjnego statusu oraz wysokiego poziomu niezależności od bieżących sporów politycznych. Konsultacje prowadzone przez Senat pokazały jednak, że rozwiązanie to stało się przedmiotem rozbieżnych ocen¹⁴.

W dłuższej perspektywie projekt może prowadzić do wzrostu profesjonalizacji administracji wyborczej i rozwoju kompetencji cyfrowych urzędników w strukturach państwa. Wynika to z konieczności zrekrutowania przez instytucje państwowe wskazane w projekcie specjalistów posiadających wiedzę z zakresu prawa nowych technologii, prawa wyborczego, ochrony danych osobowych oraz funkcjonowania platform internetowych.

W szerszej perspektywie przyjęcie projektu może przyczynić się do rozwoju współpracy pomiędzy regulatorami rynku cyfrowego, organami wyborczymi oraz instytucjami odpowiedzialnymi za ochronę danych osobowych. Powstanie mechanizmów wymiany informacji, wspólnych procedur oraz koordynacji działań może pozytywnie wpływać na sprawność administracji publicznej również w innych obszarach regulacji usług cyfrowych. Warunkiem osiągnięcia tych korzyści będzie jednak zapewnienie odpowiednich zasobów kadrowych, finansowych i organizacyjnych wszystkim organom uczestniczącym w systemie nadzoru.

C. Konsultacje społeczne

W ramach skróconych do 7 dni konsultacji społecznych przesłano 1 ankietę wypełnioną przez reprezentanta osoby prawnej¹⁵. Zwrócono w niej uwagę m.in. na nieprecyzyjną definicję pojęcia „reklama polityczna” oraz niejasny podział na „dostawców usług” i „wydawców”, a także propozycje rozwiązań odnoszących się do sankcji za niestosowanie projektowanych przepisów.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Proponowana ustawa nie będzie mieć wpływu na gospodarkę w skali makro, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy, czy na stopę inflacji. Projekt nie powoduje również zwiększenia wydatków przedsiębiorstw, ponieważ celem projektowanej ustawy jest jedynie ustanowienie przepisów dostosowawczych służących stosowaniu rozporządzenia 2024/900¹⁶.

¹⁴ W konsultacjach opisanych w OSR przygotowanym przez Senat wskazywano, że powierzenie funkcji organu nakładającego administracyjne kary pieniężne zarówno PKW i KBW może prowadzić do osłabienia konstytucyjnego wizerunku PKW jako neutralnego arbitra procesu wyborczego. W ocenie tych instytucji istnieje ryzyko zaangażowania Komisji w bieżące spory polityczne, co mogłoby negatywnie oddziaływać na społeczne zaufanie do organów wyborczych. Odmienne stanowisko zajęły organizacje społeczne. Obserwatorium Demokracji Cyfrowej podkreślało, że organ wyborczy powinien odgrywać centralną rolę w systemie nadzoru nad reklamą polityczną, gdyż odpowiada to rozwiązaniom stosowanym w części państw Unii Europejskiej oraz standardom wynikającym z rozporządzenia 2024/900. Rozbieżność ocen przedstawionych w konsultacjach wskazuje, że rzeczywiste skutki społeczne będą zależały przede wszystkim od sposobu wykonywania nowych kompetencji oraz zachowania wysokiego poziomu transparentności działań Komisji.

¹⁵ ID ankiety: 180005.

¹⁶ Skutki ekonomiczne wynikające z wprowadzenia przepisów powyższego rozporządzenia Komisja Europejska przedstawiła w sporządzonej do tego aktu Ocenie Skutków Regulacji: Komisja Europejska,

W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawcy projektowana ustawa będzie wpływała na wzrost wydatków w sektorze finansów publicznych, gdyż projektowane regulacje umożliwiające stworzenie krajowych ram instytucjonalnych w celu prawidłowego i efektywnego funkcjonowania rozporządzenia 2024/900 wiązać się będą z utworzeniem dodatkowych stanowisk pracy. Jednocześnie Wnioskodawca nie uwzględnił wpływu o charakterze finansowym na sektor finansów publicznych wynikającego z rozwiązań przewidzianych bezpośrednio w rozporządzeniu 2024/900, zakładając, że skutki wynikające z przepisów tego rozporządzenia zostały przedstawione przez Komisję Europejską w odpowiednim dokumencie. Stąd Wnioskodawca nie oszacował m. in. dochodów z kar, jakie prawdopodobnie będą zasądzone na podstawie przepisów rozporządzenia 2024/900.

W Ocenie Skutków Regulacji Wnioskodawca określił skutki finansowe dla budżetu państwa, szacując skutki dla poszczególnych instytucji. Wnioskodawca oszacował, że łączne wydatki we wszystkich instytucjach wynikające z utworzenia dodatkowych etatów mogą kształtować się w wysokości ok. 3,9 mln zł w 2026 r. oraz ok. 24,2 mln zł w 2027 r. W okresie 10 lat obowiązywania ustawy (lata 2026-2035) skutki z tego tytułu wyniosą w sumie ok. 164,1 mln zł.

Wnioskodawca zauważa, że kluczową zmienną determinującą skutki finansowe projektowanej ustawy dla budżetu państwa jest liczba dodatkowych etatów. W przypadku, gdy potrzeby odnośnie do liczby nowych etatów okażą się wyższe (lub niższe) niż 50 etatów, wówczas skutki finansowe mogą wzrosnąć (albo ulec zmniejszeniu) o ok. 2% w przypadku zmiany o 1 etat.

Jednakże, biorąc pod uwagę ograniczoną przestrzeń na ewentualne zwiększenie wydatków budżetowych ze względu na decyzję Komisji Europejskiej objęcia Polski od 24 lipca 2024 r. procedurą nadmiernego deficytu, ostateczna kwota wzrostu wydatków wynikającego z konieczności utworzenia dodatkowych stanowisk pracy w poszczególnych urzędach prawdopodobnie będzie wynikać z ustaleń, jakie zostaną dokonane w drodze uzgodnień z Ministerstwem Finansów i Gospodarki.

Zważywszy, że przyjęte przez Wnioskodawcę założenia do kalkulacji skutków ogółem dla budżetu państwa nie budzą wątpliwości, w tym w szczególności odnośnie do sposobu kalkulacji wydatków budżetu państwa na utworzenie dodatkowych miejsc pracy, które zostały oparte na danych przekazanych przez dysponentów budżetowych będących adresatem proponowanych regulacji, można uznać, że skutki finansowe projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych zostały rozpoznane prawidłowo.

W toku konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag do skutków finansowych projektu.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Zgodnie z rozwiązaniami proponowanymi w projekcie stworzenie warunków umożliwiających skuteczną realizację rozporządzenia 2024/900 ma wiązać się ze wskazaniem PKW jako krajowego punktu kontaktowego, wskazaniem Prezesa UOKiK jako organu prowadzącego rejestr przedstawicieli prawnych oraz wskazaniem PKW, Prezesa UOKiK, Prezesa UKE, KRRiT, a także Prezesa UODO jako organów właściwych w zakresie nadzorowania przestrzegania tego rozporządzenia. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów przez sponsorów i dostawców usług reklamy politycznej podlegających kompetencji tych organów będzie wymagał zaangażowania wystarczających zasobów technicznych, finansowych i kadrowych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowana regulacja służy wykonaniu rozporządzenia 2024/900. Jest ona niezbędna do zapewnienia efektywnego działania tego rozporządzenia, a jednocześnie jest aktem niesamodzielnym materialnie, tzn. musi być stosowana łącznie z tym rozporządzeniem.

Projekt nie nasuwa wątpliwości z perspektywy EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowane zmiany będą wywoływać przede wszystkim pozytywne skutki społeczne, wzmacniając transparentność procesów wyborczych, przejrzystość reklamy politycznej oraz skuteczność krajowego systemu nadzoru nad stosowaniem rozporządzenia 2024/900. Oczekiwać można poprawy jakości debaty publicznej, zwiększenia ochrony obywateli przed nieprzejrzystymi praktykami komunikacji politycznej oraz ograniczenia ryzyka dezinformacji i nieuprawnionego wykorzystywania danych osobowych.

Regulacja powinna również przyczynić się do zwiększenia pewności prawa oraz ujednolicenia zasad funkcjonowania uczestników rynku reklamy politycznej, o ile doprecyzowany zostanie podział kompetencji pomiędzy organami wskazanymi w regulacji, zapewnione będą odpowiednie zasoby kadrowe i finansowe oraz zachowana zostanie niezależność PKW, a wypracowane rozwiązania i praktyka działań nie będzie budzić wątpliwości.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja nie będzie wywoływała skutków gospodarczych

4. Skutki finansowe: Projekt będzie wpływać na jednostki sektora finansów publicznych głównie poprzez zwiększenie kosztów działalności instytucji. Może ono wynieść ok. 3,9 mln zł – w 2026 r., ok. 24,2 mln zł – w 2027 r. oraz w sumie ok. 164,1 mln zł w okresie 10 lat obowiązywania ustawy (lata 2026-2035). Ponadto sektor finansów publicznych będzie osiągał dodatkowe dochody wynikające z obciążeń wynagrodzeń pracowników podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz składkami ubezpieczenia społecznego.

5. Rozwiązania zagraniczne: Przepisy prawa krajowego służące stosowaniu rozporządzenia 2024/900 przyjęto dotychczas m.in. w Finlandii, Estonii i Szwecji. W niektórych państwach UE nie podjęto jeszcze działań legislacyjnych w tym zakresie (np. na Łotwie czy w Słowenii), natomiast w części państw (np. w Belgii i Niemczech) trwają prace nad ich przyjęciem.

Autorzy:

Wojciech Miller, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

dr Marta Karkowska, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamilla Kurczewska, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Monika Korolewska, naczelnik wydziału (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/