



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 3228
Warszawa, 15 października 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Panie Marszałku,

Powiadamiam Pana Marszałka, że działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 4 września 2026 r.**

**- o organach właściwych i postępowaniach
w sprawach reklamy politycznej oraz
odpowiedzialności za naruszenie obowiązków
w tych sprawach.**

W załączeniu przesyłam umotywowany wniosek o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w tej sprawie upoważniam Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Pana Zbigniewa Boguckiego.

Z poważaniem

(-) Karol Nawrocki



PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Karol Nawrocki

Warszawa, dnia 15 października 2026 r.

Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

Wniosek

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. **odmawiam podpisania ustawy z dnia 4 września 2026 r. o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w tych sprawach.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami.

W dniu 24 września 2026 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia 4 września 2026 r. o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w tych sprawach. Ustawa ta jest wynikiem prac legislacyjnych nad senackim projektem ustawy zawartym w druku sejmowym nr 2769. Podczas prac nad projektem ustawy w Sejmie, dwukrotnie w pierwszym i drugim czytaniu składano wnioski o jego odrzucenie w całości. Za wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy w pierwszym czytaniu głosowało 203 posłów (cała opozycja poza posłami Koła Poselskiego Razem), przeciw wnioskowi głosowało 241 posłów, nikt się nie wstrzymał. Ostatecznie, za przyjęciem

ustawy podczas trzeciego czytania głosowało 242 posłów, 198 posłów głosowało przeciw przyjęciu ustawy, nikt z posłów nie wstrzymał się od głosu.

Senat, po rozpatrzeniu w dniu 24 września 2026 r. uchwalonej przez Sejm ustawy, przyjął tę ustawę bez poprawek.

Celem uchwalonej ustawy o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w tych sprawach jest ustanowienie przepisów służących stosowaniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/900 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej (Dz. Urz. UE L z 20.03.2024), zwanego dalej „rozporządzeniem 2024/900”. Rozporządzenie 2024/900 weszło w życie 9 kwietnia 2024 r. i ma zastosowanie od dnia 10 października 2025 r. Rozporządzenie 2024/900 jest stosowane wprost i obowiązuje wszystkie państwa członkowskie oraz wszystkie podmioty działające na obszarze Unii Europejskiej (oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Rozporządzenie 2024/900 ustanawia przepisy dotyczące świadczenia usług reklamy politycznej i powiązanych usług, a także, w stosownych przypadkach, sponsorów w odniesieniu do gromadzenia, zatrzymywania, ujawniania i publikowania informacji związanych ze świadczeniem takich usług na rynku wewnętrznym. Ponadto ustanowiono przepisy dotyczące stosowania technik targetowania i technik dostarczania reklam, które wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych w kontekście świadczenia reklamy politycznej online oraz dotyczące nadzoru nad przestrzeganiem i egzekwowaniem przepisów rozporządzenia, w tym w odniesieniu do współpracy i koordynacji między właściwymi organami.

Zgodnie z rozporządzeniem 2024/900 za reklamę polityczną uznaje się przygotowanie, zamieszczanie, promowanie, publikację, dostarczanie lub rozpowszechnianie w jakikolwiek sposób przekazu, zazwyczaj za wynagrodzeniem lub w ramach działań wewnętrznych bądź w ramach politycznej kampanii reklamowej przez podmiot polityczny, w jego imieniu lub na jego rzecz, chyba że ma on charakter wyłącznie prywatny lub wyłącznie handlowy, lub taki przekaz który może wpływać i ma na celu wpływanie na wynik wyborów lub referendum, zachowanie wyborcze czy też na proces ustawodawczy lub regulacyjny na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym lub lokalnym. Zgodnie z rozporządzeniem 2024/900 za reklamę polityczną nie uznaje się opinii politycznych ani innych treści redakcyjnych, bez względu na środek przekazu, w jakim zostały wyrażone, podlegających odpowiedzialności redakcyjnej, chyba że przewidziano opłatę lub inne wynagrodzenie za ich przygotowanie, zamieszczenie,

promocję, publikację, dostarczenie lub rozpowszechnianie przez osoby trzecie. Nie uznaje się także za reklamę polityczną opinii politycznych wyrażanych we własnym imieniu.

Rozporządzenie 2024/900 wprowadza obowiązek identyfikacji reklam politycznych przez złożenie przez sponsora lub dostawcę usługi reklamowej działającego w imieniu sponsora, oświadczenia o statusie reklamy politycznej. Wydawcy reklamy politycznej zostali natomiast obowiązani do właściwego oznakowania politycznych materiałów reklamowych. Jeśli rozpowszechnianie materiału wiąże się z zastosowaniem technik targetowania lub dostarczania reklamy, informacje takie także powinny zostać ujawnione. Wreszcie, wydawcy reklamy politycznej powinni zapewnić, by każdy polityczny materiał reklamowy zawierał tzw. ogłoszenie o przejrzystości, które powinno być stale aktualizowane i przedstawiane w łatwo dostępnym formacie.

Rozporządzenie 2024/900 odnosi się również do ochrony danych osób fizycznych w związku ze stosowaniem technik targetowania przy dostarczaniu reklamy politycznej. Mając na względzie zauważany brak świadomości wyborców co do stosowania zautomatyzowanego sposobu przetwarzania ich danych w tym obszarze, zdecydowano o potrzebie zwiększenia przejrzystości tego rodzaju działań. Jak wskazano w motywie 6 do rozporządzenia: „tego rodzaju techniki mogą stanowić szczególne zagrożenie dla uzasadnionych interesów publicznych, takich jak uczciwość, równość szans i przejrzystość procesu wyborczego oraz podstawowe prawo do wolności wypowiedzi, prywatności i ochrony danych osobowych oraz do równości i niedyskryminacji, a także prawo do bycia informowanym w sposób obiektywny, przejrzysty i pluralistyczny”. Prawodawca unijny, dążąc do zwiększenia standardu ochronnego wyborców, przede wszystkim chce wyeliminować przypadki wpływania na odbiorców poprzez dostarczanie im wyselekcjonowanych informacji i przy wykorzystaniu ich podatności na takie treści, w art. 18 rozporządzenia 2024/900 zastrzegł podstawowe warunki, jakie muszą być spełnione, by techniki targetowania mogły zostać uznane za dozwolone. Zgodnie z tymi warunkami administrator m.in. musi zebrać dane osobowe wykorzystywane w tym procesie bezpośrednio od osoby, której dotyczą, zaś osoba ta musi udzielić wyraźnej zgody na przetwarzanie danych specjalnie na potrzeby reklamy politycznej (odrębnej od innych zgód). Rozporządzenie całkowicie zakazuje technik targetowania lub dostarczania reklamy, które obejmowałyby przetwarzanie danych osób, co do których administrator wie, że jeszcze przez co najmniej jeden rok nie osiągną wieku uprawniającego do głosowania zgodnie z przepisami krajowymi.

Rozporządzenie 2024/900 wprowadza także ograniczenie podmiotowe dotyczące świadczenia usług reklamy politycznej w okresie 3 miesięcy poprzedzających wybory. Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia, w okresie tym usługi reklamy politycznej związane z wyborami mogą być świadczone wyłącznie na rzecz sponsora lub dostawcy usług działającego w jego imieniu, o ile jest on obywatelem UE, obywatelem państwa trzeciego stale zamieszkującym w UE i posiadającym prawo głosowania w wyborach zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego miejsca zamieszkania lub osobą prawną mającą siedzibę w UE. Rozwiązanie to zostało przyjęte w odpowiedzi na narastający problem ingerencji podmiotów z państw trzecich na krajowe procesy wyborcze.

Uchwalona ustawa wskazuje organy właściwe do nadzorowania przestrzegania rozporządzenia 2024/900 oraz zasady wymierzania kar i innych środków. Ustawa tworzy system opierający się na wiodącej roli Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) oraz tak zwanych organów właściwych, którymi są: Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Ustawa, w okresie kampanii referendalnej i ciszy przedreferendalnej oraz kampanii wyborczej i ciszy wyborczej, ustanawia organem właściwym Państwową Komisję Wyborczą. Ustawa przewiduje, że jeżeli postępowanie zostanie wszczęte przed wyżej wspomnianymi okresami będzie nadal toczyć się przed organem właściwym w chwili wszczęcia – tym samym w trakcie trwania postępowania nie dojdzie do zmiany organu właściwego. Wiodący charakter Państwowej Komisji Wyborczej, zgodnie z uzasadnieniem do projektu uchwalonej ustawy, wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, rozporządzenie 2024/900 wskazuje, iż organem egzekwującym powinien być organ niezależny „od sektora, jak i od wszelkich zewnętrznych interwencji lub nacisków politycznych” (art. 22 ust. 4 tego rozporządzenia). Po drugie wskazano, że PKW jest organem, który cieszy się opinią wiarygodnego „neutralnego politycznie najwyższego organu wyborczego, któremu w związku z żadnymi decyzjami nie można zarzucać stronniczości”. Po trzecie, rozporządzenie 2024/900 wskazuje, iż funkcję taką mógłby pełnić organ wyborczy. Po czwarte, wśród państw członkowskich Unii Europejskiej cztery z nich wskazały organy wyborcze jako organy właściwe w sprawach tego rozporządzenia. Ustawodawca uznał więc, iż Państwowa Komisja Wyborcza nie będzie jedynym organem odpowiedzialnym, ponieważ nie ma w tym zakresie doświadczenia i nie jest organem wyspecjalizowanym w szczególności w zakresie usług cyfrowych.

Już w tym miejscu opisu rozwiązań przewidzianych zakwestionowaną przeze mnie ustawą, pragnę zwrócić uwagę, że wymóg art. 22 ust. 4 rozporządzenia 2024/900, aby organ wyznaczony na podstawie tego przepisu strukturalnie posiadał pełną niezależność zarówno od samego sektora, jak i od wszelkich zewnętrznych interwencji lub nacisków politycznych, odnosi się do każdego organu, który państwo członkowskie wyznaczy w prawie krajowym, a więc w przypadku kwestionowanej ustawy, powierzenie funkcji organów właściwych Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów narusza ten wymóg. Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej powołuje bowiem i odwołuje Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Prezesa Rady Ministrów, natomiast Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powołuje bezpośrednio Prezes Rady Ministrów, który sprawuje nadzór nad jego działalnością. Niespełnienie unijnych standardów niezależności wskazanych organów, w wyniku powiązania procedury powoływania szefów tych urzędów z organem władzy wykonawczej, jakim jest Prezes Rady Ministrów - co w przyszłości może stwarzać podatność na polityczne naciski w sprawach dotyczących reklam politycznych - jest jednym z podstawowych względów, jaki zadecydował o skorzystaniu przeze mnie z dyspozycji art. 122 ust. 5 Konstytucji i odmowie podpisania tej ustawy.

Wracając natomiast do opisu rozwiązań zawartych w przedmiotowej ustawie, Państwowa Komisja Wyborcza ma zgodnie z przyjętą konstrukcją pełnić funkcję krajowego punktu kontaktowego, do którego inne organy będą przekazywać informację o wszczęciu postępowania w sprawie naruszenia rozporządzenia 2024/900 oraz o decyzjach wydanych w tych sprawach. Państwowa Komisja Wyborcza ma być organem właściwym do nakładania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie przepisów rozporządzenia 2024/900, z wyłączeniem administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie art. 18 i art. 19 tego rozporządzenia, w zakresie których organem właściwym ma być Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej ma być organem właściwym w sprawach nadzorowania przestrzegania przepisów rozporządzenia 2024/900 przez przedsiębiorców komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 39 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej. Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorcą komunikacji elektronicznej jest przedsiębiorca telekomunikacyjny lub podmiot świadczący publicznie dostępną usługę komunikacji interpersonalnej niewykorzystującą numerów.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ma być organem nadzorującym przestrzeganie rozporządzenia 2024/900 przez dostawców usług medialnych oraz platform udostępniania wideo (usług VOD) w rozumieniu przepisów art. 1a ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. W pozostałym zakresie rynku reklamy politycznej, jako właściwy organ nadzorczy wskazano Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W zakresie przestrzegania art. 18 i art. 19 rozporządzenia 2024/900, czyli przepisów dotyczących targetowania lub dostarczania reklamy politycznej związanego z przetwarzaniem danych osobowych, organem właściwym jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych będzie prowadził postępowanie w trybie przewidzianym w przepisach ustawy o ochronie danych osobowych oraz będzie uprawniony do samodzielnego nakładania administracyjnych kar pieniężnych, o ile będzie to stanowiło następstwo postępowania prowadzonego przez niego w sprawie nadzorowania przestrzegania art. 18 i art. 19 rozporządzenia 2024/900.

Organy właściwe mają wszczynać postępowanie z urzędu w przypadku powzięcia wiadomości o możliwości naruszenia przepisów rozporządzenia 2024/900, a także na wniosek. Państwowa Komisja Wyborcza także będzie mogła zlecić organowi właściwemu wszczęcie takiego postępowania. Organ będzie mógł przeprowadzić kontrolę we właściwym sobie zakresie, zgodnie z przepisami rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Trybem właściwym postępowania jest tryb przewidziany w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

Ustawa przewiduje, że organ, kończąc postępowanie, będzie mógł zastosować środki wskazane w art. 22 ust. 5 lit. b, c, f i g rozporządzenia 2024/900, tj. będzie miał prawo do:

- 1) wydawania ostrzeżeń skierowanych do dostawców usług reklamy politycznej w związku z nieprzestrzeganiem przez nich obowiązków wynikających z rozporządzenia (art. 22 ust. 5 lit. b rozporządzenia 2024/900);
- 2) nakazania zaprzestania naruszeń i zobowiązania sponsorów lub dostawców usług reklamy politycznej podjęcia kroków niezbędnych do zapewnienia zgodności z rozporządzeniem (art. 22 ust. 5 lit. c rozporządzenia 2024/900);
- 3) w stosownych przypadkach – wprowadzania środków zaradczych proporcjonalnych do naruszenia i niezbędnych do skutecznego zaniechania naruszeniu lub zwrócenia się do organu sądowego w ich państwie członkowskim o wprowadzenie takich środków (art. 22 ust. 5 lit. f rozporządzenia 2024/900);

- 4) opublikowania oświadczenia, w którym zostaną wskazane osoby fizyczne i prawne odpowiedzialne za naruszenie obowiązku przewidzianego w rozporządzeniu oraz charakter tego naruszenia (art. 22 ust. 5 lit. g rozporządzenia 2024/900).

Organ właściwy mógłby także, w przypadku gdy decyzja stała się ostateczna, wystąpić z wnioskiem o nałożenie administracyjnej kary pieniężnej na sponsora, wydawcę lub dostawcę usług reklamy politycznej do Państwowej Komisji Wyborczej. Wniosek miałby wskazywać propozycję kary i jej wysokości oraz uzasadniać potrzebę jej nałożenia. Komisja nie byłaby związana tym wnioskiem – mogłaby wymierzyć inną karę bądź odstąpić od jej wymierzenia, jeżeli w toku postępowania uznałaby, że inaczej ocenia czyn uznawany przez organ za naruszenie rozporządzenia 2024/900. Państwowa Komisja Wyborcza byłaby obowiązana, w myśl art. 14 ust. 7 ustawy, uwzględnić przy wymierzaniu kary zasady regulujące wolność prasy i wolność wypowiedzi oraz zasady regulujące zawód dziennikarza.

I w tym miejscu również chciałbym zwrócić uwagę na ryzyka, jakie niesie za sobą taka hybrydowa, skomplikowana konstrukcja ustawowa, która zamiast zapewniać sprawny nadzór, przerzuca ciężar trudnych politycznie decyzji na organ wyborczy, czyli Państwową Komisję Wyborczą osłabiając jednocześnie decyzyjność organów sektorowych. Akceptacja takiej regulacji doprowadziłaby *de facto* do dublowania postępowań i braku efektywności. PKW bowiem, aby zmienić ocenę czynu lub wysokość kary, musiałaby powtórzyć postępowanie dowodowe (zażądać akt i wyjaśnień), co stoi w sprzeczności z unijną zasadą skuteczności i szybkości egzekwowania prawa w tak dynamicznym obszarze jak kampanie wyborcze. Ponadto, sytuacja, w której organ wyspecjalizowany stwierdza złamanie technicznych procedur rozporządzenia 2024/900, a organ wyborczy (PKW) to ignoruje lub ocenia inaczej, godzi w autorytet organów nadzorczych i powoduje rozmywanie odpowiedzialności, nie wspominając już o zagrożeniu dla autorytetu samej Państwowej Komisji Wyborczej, która mocą tej ustawy zostałaby wciągnięta w spory administracyjne z dostawcami usług reklamowych i globalnymi platformami technologicznymi, co bez wątpienia bardzo negatywnie wpłynęłoby na jej wiarygodność jako bezstronnego arbitra samych wyborów. Są to kolejne z podstawowych względów, jakie zadecydowały o odmowie podpisania przeze mnie uchwalonej ustawy.

Zgodnie z uchwaloną ustawą administracyjna kara pieniężna nie mogłaby być wyższa niż 6% rocznego przychodu sponsora, wydawcy lub dostawcy usług reklamy politycznej albo – w odniesieniu przede wszystkim do podmiotów transgranicznych 6% rocznego światowego przychodu. Sponsor, wydawca lub dostawca usług reklamy politycznej miałby obowiązek

dostarczyć Państwowej Komisji Wyborczej dane niezbędne do określenia podstawy wymiaru kary pieniężnej. Jeżeli by tego nie zrobił – Komisja miała ustalać podstawę w drodze oszacowania. Wpływy z administracyjnych kar pieniężnych miały stanowić dochód budżetu państwa. Od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej nakładającej administracyjną karę pieniężną sponsorowi, wydawcy lub dostawcy usług reklamy politycznej miałyby przysługiwać odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

Opisany system administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w ustawie również budzi moje zastrzeżenia. Bardzo wysoki, maksymalny poziom tych kar (6% rocznego przychodu sponsora, wydawcy lub dostawcy usług reklamy politycznej albo 6% rocznego światowego przychodu sponsora, wydawcy lub dostawcy usług reklamy politycznej w przypadku sponsora, wydawcy lub dostawcy usług reklamy politycznej, który osiąga przychody również poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) jest zdecydowanie zbyt dotkliwy dla podmiotów medialnych, przedsiębiorców i innych podmiotów uczestniczących w dystrybucji reklamy politycznej. Zagadnienie to jest tym bardziej istotne, w zestawieniu z opisanym w dalszej części wniosku, zarzutem dotyczącym zakresu pojęcia reklamy politycznej oraz jego nieprecyzyjności. Ustawa nie gwarantuje w tym względzie, ani precyzji systemu sankcyjnego, ani proporcjonalności ze względu na wrażliwość regulacji i jej bezpośrednią styczność z konstytucyjnie chronioną wolnością wypowiedzi i działalnością mediów. Surowe i nieprecyzyjne wymogi oraz groźba wysokich, i w moim przeświadczeniu zdecydowanie zbyt wysokich kar, uderzy w pluralizm debaty politycznej, bowiem przedsiębiorcy, w tym globalni giganci technologiczni, mogą w obliczu ryzyka tak wysokich sankcji całkowicie zakazać emisji reklam politycznych lub społecznych w swoich systemach w UE, co zresztą już ma miejsce.

Uchwalona ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego mające zapewnić ukaranym przez Państwową Komisję Wyborczą prawo do sądu. W związku z brakiem możliwości dostosowania do potrzeb stosowania przepisów ustawy oraz rozporządzenia 2024/900 w ramach istniejących postępowań przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów opisanych w kodeksie postępowania cywilnego, wprowadzono do kodeksu nowy dział IVFA opisujący nowy rodzaj postępowania odrębnego. W myśl tych przepisów odwołanie od decyzji Państwowej Komisji Wyborczej nakładającej administracyjną karę pieniężną wnosiliby się za pośrednictwem PKW do sądu ochrony

konkurencji i konsumentów. Strona mogłaby tego dokonać, zgodnie z art. 13 ustawy, w terminie 14 dnia od dnia doręczenia decyzji.

Ustawa wprowadza ponadto niezbędne zmiany w niektórych ustawach regulujących właściwość i ustrój poszczególnych organów: ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych oraz ustawie z dnia 12 lipca 2024 r. – Prawo komunikacji elektronicznej. Ustawa przewiduje wejście w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zarówno rozporządzenie 2024/900, jaki i zakwestionowana przeze mnie ustawa z dnia 4 września 2026 r. o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w tych sprawach budziły bardzo istotne zastrzeżenia, które uwidoczniły się w jaskrawy sposób w toku prac parlamentarnych, a także wcześniej podczas konsultacji publicznych senackiego projektu ustawy.

Zasadnicza krytyka projektu uchwalonej ustawy koncentrowała się nie na samym celu zwiększenia przejrzystości reklamy politycznej, lecz przede wszystkim na zakresie regulacji, pozycji Państwowej Komisji Wyborczej, systemie sankcji oraz sposobie podziału kompetencji pomiędzy organy państwa.

Należy zauważyć, że już podczas prac nad senackim projektem ustawy poprzedzających prace parlamentarne, w tym w trakcie konsultacji publicznych, negatywne opinie do projektu lub zastrzeżenia zgłosiły m.in.: Państwowa Komisja Wyborcza, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz niektóre ministerstwa, w tym Ministerstwo Sprawiedliwości, które wskazało na wątpliwości jakie budzi wymieszanie trybów postępowania zastosowane w projektowanej ustawie. Minister Sprawiedliwości proponował, mając na względzie spójność systemu prawa, umiejscowienie całości procedury związanej z regulowanym w projekcie postępowaniem w obrębie jednej procedury, proponując zastąpienie odwołania w art. 13 projektu ustawy do Sądu Okręgowego w Warszawie wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Propozycja ta nie została uwzględniona. Podobnie zostały odrzucone negatywne opinie do projektu lub zastrzeżenia, jakie zgłosiły w toku konsultacji publicznych senackiego projektu ustawy Państwowa Komisja Wyborcza, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Państwowa Komisja Wyborcza stwierdziła, że przyjęcie projektowanych rozwiązań „godziłoby w wiarygodność procesów wyborczych w Polsce, w system kontroli finansowania

partii politycznych i kampanii wyborczych, a zatem także w pluralizm polityczny, destrukcyjnie wpływając na fundamentalną potrzebę zagwarantowania możliwie największej niezależności organów wyborczych i izolowania ich od bieżących sporów politycznych.” W opinii Krajowego Biura Wyborczego przyjęcie projektowanych rozwiązań mogłoby prowadzić do podważania wiarygodności PKW oraz jej legitymacji jako organu odpowiedzialnego za przeprowadzanie procesów wyborczych. PKW stała na stanowisku, że przyjęcie rozwiązań zaproponowanych w projekcie godziłoby w system kontroli finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych, a zatem także w pluralizm polityczny, destrukcyjnie wpływając na fundamentalną potrzebę zagwarantowania możliwie największej niezależności organów wyborczych i izolowania ich od bieżących sporów politycznych. Przyjęcie projektowanych rozwiązań prowadziłoby nieuchronnie do podważania wiarygodności PKW, jego legitymacji jako odpowiedzialnego za przeprowadzanie podstawowych procesów w państwie demokratycznym, tj. procesów wyborczych. Delegitymizowanie, czynienie niewiarygodnymi wyborów, z uwagi na upolitycznienie zadań powierzanych przeprowadzającym je organom, obniża lub wręcz pozbawia legitymacji także organy wybrane w przeprowadzonych przez nie wyborach. Dodatkowo PKW wskazywała na zagrożenie, iż podejmowanie przez PKW zadań przewidzianych w projekcie ustawy do jej właściwości mogłoby narażać ją na formułowane obecnie powszechnie w przestrzeni publicznej w stosunku do wielu podmiotów kontrolnych zarzuty dotyczące ingerencji w wolność słowa, wolność wypowiedzi, wolność prowadzenia debaty publicznej, a przez to ingerowania w wolność, równość, powszechność kampanii wyborczej, stanowiącej fundamentalny element procesów wyborczych.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) zgłaszała przede wszystkim uwagi dotyczące zakresu swojej właściwości oraz sposobu prowadzenia postępowań. Przedstawiciele KRRiT wskazywali, że zastosowane w projekcie odesłanie do przepisów ustawy o radiofonii i telewizji może nie obejmować wszystkich podmiotów, które zgodnie z rozporządzeniem 2024/900 powinny znajdować się pod nadzorem Rady. Zastrzeżenia dotyczyły również praktycznych terminów prowadzenia postępowań oraz modelu, w którym jeden organ ustala fakt naruszenia, natomiast inny organ podejmuje decyzję w sprawie sankcji. KRRiT zwracała także uwagę na potrzebę dostosowania procedury do szczególnej pozycji ustrojowej Rady oraz na niektóre elementy konstrukcji odpowiedzialności i kar pieniężnych.

Zastrzeżenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zostały podtrzymane do samego końca procedury parlamentarnej, podobnie swoje negatywne stanowisko podtrzymała również Państwowa Komisja Wyborcza.

W opinii Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) przedstawionej w toku konsultacji publicznych senackiego projektu ustawy „[p]ropozycję przyznania Prezesowi UOKiK uprawnień organu właściwego w sprawach nadzorowania przestrzegania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/900 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej, zwanego dalej: „rozporządzeniem 2024/900”, uznać należy za rozwiązanie wadliwe z punktu widzenia tak systemowego, jak i ustrojowego. Rozwiązanie to nie uwzględnia, że zakresem działania Prezesa UOKiK, centralnego organu administracji właściwego w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, podejmowanego zarówno na podstawie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2025 r. poz. 1714) jak i innych ustaw, są objęte tylko zachowania rynkowe przedsiębiorców, a ochronie podlegają interesy przedsiębiorców i konsumentów mające charakter ekonomiczny.” Ponadto zdaniem UOKiK „[p]rojekt ustawy tworzy niezrozumiały i wewnętrznie niespójny system organów właściwych w zakresie nadzorowania i przestrzegania przepisów rozporządzenia 2024/900. Kompetencje organów w zakresie tego samego rodzaju działań i naruszeń zostały przypisane ze względu na kryterium podmiotowe. W rezultacie ten sam zakres przedmiotowy podlega pod właściwość kilku różnych organów (...)”.

Jako Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jednoznacznie podzielam powyżej opisane zastrzeżenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a w szczególności Państwowej Komisji Wyborczej, bowiem przyjęcie uregulowań przedmiotowej ustawy mogłoby prowadzić do podważania wiarygodności PKW oraz jej legitymacji jako niezależnego organu odpowiedzialnego za przeprowadzanie procesów wyborczych.

Podejmując decyzję o zawetowaniu uchwalonej ustawy, zauważam również ryzyka, jakie generuje zbyt szeroka i niejednoznaczna definicja reklamy politycznej w rozporządzeniu unijnym. Pojęcie reklamy politycznej obejmuje bowiem nie tylko klasyczne kampanie wyborcze partii, ale także szerokie spektrum działań powiązanych z wpływem na procesy legislacyjne, referenda czy opinie publiczną. Ryzyko uznaniowości powoduje, że przepisy mogą objąć podmioty, które nigdy nie planowały prowadzenia działalności politycznej. Warto ponownie przypomnieć, że pod pojęciem reklamy politycznej prawodawca unijny rozumie

przygotowanie, zamieszczanie, publikację, dostarczanie lub rozpowszechnianie w jakikolwiek sposób przekazu przez podmiot polityczny (w jego imieniu lub na jego rzecz) lub taki przekaz, który może wpływać i ma na celu wpływanie na wynik wyborów, referendum, zachowania wyborcze czy też proces ustawodawczy lub regulacyjny na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym lub lokalnym. Pojęcie to zatem zostało ujęte w sposób bardzo szeroki, w mojej opinii, zdecydowanie za szeroki, w szczególności, gdy chodzi o przekaz kierowany przez podmiot polityczny, w przypadku którego właściwie nawet nie wymaga się, by wykazywał on związek z wyborami czy szeroko pojętą debatą polityczną. Tak skonstruowana definicja reklamy politycznej sprawia, że faktycznie obejmie ona również działalność wielu organizacji społecznych czy organizacji pozarządowych, a zagwarantowanie przejrzystości w tym obszarze jest kluczowe.

Na aspekt niejednoznacznych, nieprecyzyjnych i ogólnych definicji zawartych w art. 3 rozporządzenia unijnego zwróciła również uwagę Państwowa Komisja Wyborcza. W opinii PKW, w sposób oczywisty, będzie to powodowało zarzuty co do uznaniowości decyzji podejmowanych w tym zakresie, szczególnie w przypadku kar, jakie mają być nakładane na podmioty nierespektujące przepisów tego rozporządzenia. Oceny te potwierdzają także działania wielkich platform cyfrowych w tym obszarze, które pod koniec 2025 r. poinformowały, że mając na uwadze obarczone niepewnością prawną rozwiązania przyjęte w tej materii, zbyt szerokie definicje i wynikającą z nich trudność w identyfikacji takich treści, w ogóle nie będą wyświetlały reklam politycznych w Unii Europejskiej (Meta, Google).

Również podczas prac parlamentarnych, jednym z podstawowych zarzutów przedstawianych przez posłów przeciwnych projektowi było ryzyko zbyt szerokiego stosowania przepisów dotyczących reklamy politycznej. Wskazywano, że w praktyce mogą pojawić się wątpliwości, gdzie przebiega granica pomiędzy reklamą polityczną objętą szczególnymi obowiązkami a zwykłą działalnością polityczną, społeczną, publicystyczną lub obywatelską. Krytycy łączyli ten problem z ryzykiem ograniczenia swobody debaty publicznej oraz powstania efektu mrożącego po stronie podmiotów publikujących treści związane z polityką. Podzielam te obawy, niejasne kryteria kwalifikacji treści spowodowane zbyt szeroką i niejednoznaczną definicją reklamy politycznej w rozporządzeniu unijnym, mogą być wykorzystywane politycznie do ograniczania przekazów mniejszych komitetów, organizacji pozarządowych czy opozycji. Jest to jeden z głównych motywów, jakimi kierowałem się wetując uchwaloną ustawę.

Kolejnym, jest powierzenie Państwowej Komisji Wyborczej nowych kompetencji nadzorczych i sankcyjnych. Należy zauważyć, że ustawa nie ogranicza się do powierzenia PKW funkcji koordynacyjnej. PKW ma być bowiem krajowym punktem kontaktowym, uzyskuje kompetencję do nakładania administracyjnych kar pieniężnych, a w okresie kampanii wyborczej i referendalnej staje się organem właściwym do nadzoru nad przestrzeganiem rozporządzenia unijnego. Oznacza to bardzo istotną zmianę charakteru działania PKW, z organu przede wszystkim nadzorującego prawidłowość procesu wyborczego w stronę organu prowadzącego postępowania administracyjne i stosującego sankcje wobec uczestników szeroko rozumianego rynku reklamy politycznej. Szczególne wątpliwości budzi wykonywanie tych kompetencji właśnie w czasie kampanii wyborczej, czyli w okresie największego obciążenia organów wyborczych i największej politycznej wrażliwości podejmowanych decyzji.

Podzielam tu całkowicie stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej, że przyjęcie rozwiązań zawartych w uchwalonej ustawie prowadziłoby nieuchronnie do podważania wiarygodności tego organu, jego legitymacji jako odpowiedzialnego za przeprowadzanie podstawowych procesów w państwie demokratycznym, tj. procesów wyborczych. Delegitymizowanie, czynienie niewiarygodnymi wyborów, z uwagi na upolitycznienie zadań powierzanych przeprowadzającym je organom, obniża lub wręcz pozbawia legitymacji także organy wybrane w przeprowadzonych przez nie wyborach. Państwowa Komisja Wyborcza jest stałym najwyższym organem wyborczym — właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendów. Zatem to właśnie przygotowanie wyborów, ich przeprowadzenie, spełnienie obowiązków w zakresie protestów wyborczych, a także rozliczenie finansowania komitetów wyborczych biorących udział w wyborach, stanowi przedmiot jej działania. Tylko zagwarantowanie, że działania te podejmowane są przez organy w żaden sposób niewłączone w rywalizację polityczną, uwiarygadnia procesy wyborcze i wybrane w ich wyniku władze. Nałożenie na Państwową Komisję Wyborczą zadań określonych w zakwestionowanej przeze mnie ustawie stanowiłoby bardzo poważne zagrożenie dla prawidłowego wykonywania przez nią jej podstawowych obowiązków, polegających na przeprowadzeniu wyborów i ustalaniu ich wyników, co zagraża samym procesom wyborczym, a charakter tych zadań powodował będzie, że PKW, niezależnie od wydanych przez nią rozstrzygnięć, postrzegana będzie jako zaangażowany uczestnik życia politycznego i bieżącej walki politycznej, co w tak silnie spolaryzowanym jak nasze społeczeństwie i bardzo niskim poziomie zaufania społecznego, podważałoby legitymizację organów wybranych w wyborach przeprowadzanych przez PKW.

Nałożenie na Państwową Komisję Wyborczą zadań określonych w uchwalonej ustawie jest, w moim głębokim przeświadczeniu, nie tylko daleko idącym błędem legislacyjnym ale przede wszystkim merytorycznym i zgoda na takie rozwiązanie stanowiłaby bardzo poważne zagrożenie dla prawidłowego wykonywania przez PKW jej ustawowych zadań. Dodatkowo, pragnę zaznaczyć, że tylko w 4 z 18 państw, które implementowały rozporządzenie 2024/900, w procedurę jego realizacji włączono organy odpowiedzialne za organizację i przeprowadzanie wyborów. W pozostałych państwach jako właściwe w tych sprawach wskazano inne organy.

Podzielam w całości stanowisko prezentowane przez PKW, że z uwagi na wagę fundamentalnych zadań tego organu i wpływu funkcjonowania PKW na wiarygodności procesów wyborczych i legitymacji wybranych w ich wyniku organów władzy. Nie sposób jest przy tym zaakceptować argumenty formułowane w debacie politycznej w celu obrony rozwiązań zawartych w uchwalonej ustawie, zgodnie z którymi „jakiemuś organowi obowiązki te muszą zostać powierzone”.

Podzielam niestety również stanowisko, zgodnie z którym przepisy rozporządzenia są na tyle niedookreślone, że nie ma możliwości ich realizacji, a próba wykonywania tego zadania będzie się wiązała z zarzutami ingerencji o charakterze politycznym.

Warto w tym kontekście przywołać również stanowisko skierowane przez Fundację Blue Dragon Institute do Przewodniczącego Komisji Praw Człowieka i Praworządności Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, w którym wskazano, że w związku z decyzją Meta i Google, o której wspomniano już wyżej, o niewyświetlaniu reklam politycznych, rozporządzenie 2024/900 jest martwe i wymaga zmian na poziomie unijnym.

Nie negując potrzeby zwiększenia przejrzystości reklamy politycznej, czy też ograniczenia ukrytego finansowania takiej reklamy i wpływu na wybory, negatywnie należy ocenić wprowadzany uchwaloną ustawą skomplikowany system nadzoru w tym zakresie. Zgodnie z nim, poza okresem kampanii właściwość organu zależy m.in. od rodzaju kontrolowanego podmiotu, natomiast w okresie kampanii organem właściwym ma być PKW. W tak skonstruowanym systemie istnieje ryzyko problemów z ustalaniem właściwości, przekazywaniem informacji oraz prowadzeniem spraw obejmujących jednocześnie kilka różnych obowiązków. Szczególnym przypadkiem są naruszenia związane równocześnie z reklamą polityczną oraz ochroną danych osobowych, w których część sprawy ma zostać przekazana Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

Zastrzeżenia budzi także krótki okres na przygotowanie instytucji do nowych obowiązków. Przewidziane w uchwalonej ustawie 3 miesięczne *vacatio legis* jest tu dalece

niewystarczające do przygotowania PKW i pozostałych organów do wykonywania nowych zadań. Wejście ustawy w życie wymagałoby bowiem stworzenia procedur, zapewnienia obsługi prawnej i administracyjnej oraz odpowiedniego zaplecza kadrowego i technicznego, co w tak krótkim okresie nie wydaje się możliwe.

Ostatnim motywem, jaki zdecydował o skorzystaniu przez mnie z dyspozycji art. 122 ust. 5 Konstytucji i odmowie podpisania ustawy są zastrzeżenia konstytucyjne dotyczące ingerencji rozporządzenia 2024/900 w procesy i prawo wyborcze państwa członkowskiego.

Pomimo, że rozporządzenie 2024/900 zostało przyjęte głównie na mocy art. 114 oraz art. 16 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), które to przepisy dają UE mandat do harmonizowania prawa w celu zapewnienia swobodnego przepływu usług transgranicznych i ochrony danych osobowych, to w moim przeświadczeniu istnieją uzasadnione wątpliwości, czy jego regulacje nie ingerują chociażby pośrednio w suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie procesów wyborczych.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich. Ponieważ państwa w żadnym traktacie nie przekazały UE uprawnień do organizowania i regulowania ich wewnętrznych wyborów parlamentarnych czy prezydenckich, dziedzina ta automatycznie pozostaje ich wyłączną domeną. Przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wymieniają obszary kompetencji wyłącznych UE, brak wśród nich prawa wyborczego ani systemów politycznych państw jako obszaru unijnej legislacji.

W świetle powyższego, wątpliwości budzi chociażby wprowadzenie przez rozporządzenie 2024/900 m.in. zakazu finansowania reklam politycznych z krajów trzecich na 3 miesiące przed wyborami. Wprowadzenie takiego rozwiązania jest podyktowane ochroną suwerenności demokratycznej państw przed ingerencją zewnętrzną ze strony państw trzecich, czyli spoza UE (np. ze strony Rosji). Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia, w okresie tym usługi reklamy politycznej związane z wyborami mogą być świadczone wyłącznie na rzecz sponsora lub dostawcy usług działającego w jego imieniu, o ile jest on obywatelem UE, obywatelem państwa trzeciego stale zamieszkującym w UE i posiadającym prawo głosowania w wyborach zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego miejsca zamieszkania lub osobą prawną mającą siedzibę w UE. Rozwiązanie takie wprowadza jednakże również zakaz finansowania reklam politycznych z krajów spoza UE takich jak Kanada, czy USA na

3 miesiące przed wyborami, czyli państw przyjaznych. Poza złożonością merytoryczną takiego zakazu powstaje w tym zakresie wątpliwość, czy w sposób nieuprawniony UE ingeruje w konstytucyjną zasadę zwierzchnictwa Narodu (art. 4 Konstytucji), zwłaszcza w aspekcie spraw nieprzekazanych UE w traktatach i zasady zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej.

Jak orzekł TK w wyroku z 24 listopada 2010 r. (sygn. K 32/09), wejście Polski do UE nie oznacza wyzbycia się przez Polskę suwerenności. Polska zachowuje tożsamość konstytucyjną, co wyłącza możliwość przekazania, na podstawie art. 90 Konstytucji (mającego charakter „kotwicy suwerenności”) kompetencji o fundamentalnym znaczeniu dla podstaw ustroju państwa, jak też zakaz przekazywania kompetencji do kreowania kompetencji (wyrok TK sygn. K 18/04). Zakaz ten wyklucza uznanie, że UE, której Polska przekazała kompetencje, może samodzielnie rozszerzać ich zakres. Domniemanie kompetencji jest niezgodne z zasadą państwa prawnego/praworządności (art. 2 TUE), tj. wartością, którą UE zobowiązana jest „szanować i wspierać”. Przekazanie UE kompetencji nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania Polski suwerenności na skutek dopuszczenia możliwości przekazania kompetencji w „niektórych sprawach” (wyrok TK sygn. K 3/21). Takiego stanu rzeczy nie dopuszcza również zasada suwerenności Narodu (art. 4 Konstytucji). Obecność Polski w UE nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania państwa suwerenności.

Kompetencje objęte ujętym w art. 90 Konstytucji zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej (tzw. jądrze kompetencji suwerennych), a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się polska Konstytucja. Tożsamość konstytucyjna wyznacza zakres wyłączenia spod kompetencji przekazanych UE materii należącej do praw kardynalnych ustroju RP. Ich przekazanie UE jest niedopuszczalne, nawet w trybie kwalifikowanym, tj. na podstawie art. 90 Konstytucji (wyrok TK sygn. K 32/09). W swoim bogatym orzecznictwie TK odniósł się również do rozumienia pojęcia „suwerenność” i jej wyzbycia się na rzecz UE. Zgodnie z nim, suwerenność Polski należy rozumieć jako „możliwość stanowienia o losie Polski” (wyrok TK sygn. K 32/09).

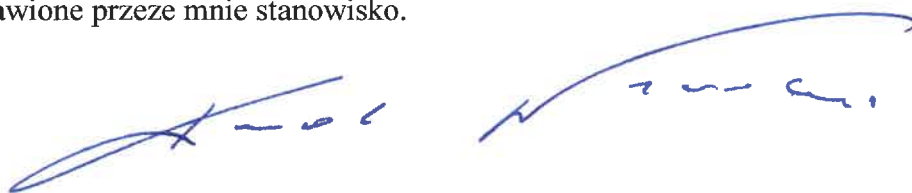
W drodze prawa traktatowego Unia Europejska nie została wyposażona w kompetencje dotyczące prawa wyborczego państw członkowskich UE. Nie może więc zastępować Polski w samodzielnym decydowaniu w tym zakresie.

Suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej i jej niepodległość, w warunkach członkostwa w UE na zasadach określonych w Konstytucji, oznaczają potwierdzenie prymatu Narodu do stanowienia o własnym losie. Normatywnym wyrazem tej zasady jest Konstytucja,

a w szczególności jej preambuła, art. 2, art. 4, art. 5, art. 8, art. 90, art. 104 ust. 2 i art. 126 ust. 1, w świetle których suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej wyraża się w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa.

W moim przekonaniu, wprowadzenie przez rozporządzenie unijne całkowitego zakazu zlecania reklamy politycznej w okresie trzech miesięcy przed wyborami lub referendum dla firm i organizacji spoza UE, w tym z państw sojusznich czy zaprzyjaźnionych, przy jednoczesnym dopuszczeniu przez rozporządzenie unijne w tym samym okresie zlecania takich reklam przez podmioty z innych państw unijnych narusza zasady traktatowe oraz godzi w suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej, abstrahując już od faktu, że ingerencja w procesy wyborcze przeprowadzane w Polsce może również pochodzić z innych państw unijnych, których władzom może zależeć na określonym rozstrzygnięciu wyborczym.

Przedstawiając Wysokiej Izbie motywy wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 4 września 2026 r. o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w tych sprawach, wyrażam jednocześnie przekonanie, że Sejm dokonując powtórnej oceny przyjętych w ustawie rozwiązań, podzieli przedstawione przeze mnie stanowisko.

Two handwritten signatures in blue ink. The signature on the left is more compact and stylized, while the one on the right is more elongated and features a prominent, sweeping arch at the end.