



# Obserwatorium Demokracji Cyfrowej

Warszawa, 29 maja 2026

Szanowny Pan Senator  
Krzysztof Kwiatkowski  
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej  
Senatu RP

**Dotyczy:** Druk senacki nr 711 - Projekt ustawy o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w tych sprawach.

---

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na Pańskie pismo z dnia 12 maja br. Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej przeanalizowała treść przedłożenia z druku senackiego nr 711 tj. Projektu ustawy o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w tych sprawach. Dzielimy się naszymi spostrzeżeniami poniżej:

**[Zasadność projektu]** Reklama polityczna w środowisku cyfrowym w ostatniej dekadzie ewoluowała z narzędzia pomocniczego w prowadzeniu agitacji wyborczej w istotny mechanizm kształtowania preferencji wyborczych. Powstał wokół niej profesjonalny rynek liczony w dziesiątkach milionów złotych z istotnym elementem transgranicznym.

Mając na uwadze 1) rosnącą skalę oddziaływania szeroko rozumianej reklamy politycznej online (włączając w to zaangażowanie influencerów, rozwój narzędzi generatywnej SI, monetyzację treści politycznych) na preferencje wyborcze oraz 2) ryzyka dla procesów demokratycznych związane ze szczególną wrażliwością przestrzeni internetowej zasadne jest wzmocnienie kompetencji organów państwa w tym obszarze.

Istotne dla zapewnienia stabilności procesów wyborczych jest, aby uwzględniały one specyfikę środowiska cyfrowego: jego natychmiastowość, zdolność do precyzyjnego targetowania oraz ograniczoną widoczność przepływów finansowych dla organów nadzoru i opinii publicznej. Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej częściowo odpowiada na te wyzwania.

Kwestia nadania polskim organom kompetencji związanych ze stosowaniem Rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej jest tym pilniejsza, że aktualny stan prawny, w szczególności poprzez brak wdrożenia Rozporządzenia w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych, charakteryzuje się brakiem jasno przypisanych obowiązków i ograniczonymi możliwościami działania po stronie państwa.

Mimo znaczącej roli monitoringowej i analitycznej efektywność organów państwa pozostaje nieadekwatna do skali wyzwań, a podejmowane przez nie działania powinny posiadać ustawowe podstawy, co zapewni niezbędną niezależność, przejrzystość oraz ciągłość instytucjonalną. Dalsze opóźnienie i bierność organów państwa w tym obszarze będą nadal pogłębiać erozję zaufania obywateli do instytucji demokratycznych.

W obliczu braku nadania kompetencji organom w kwestii stosowania Rozporządzenia w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych, proponowany projekt ustawy daje szansę na podniesienie standardów organizacji procesów wyborczych w obliczu zagrożeń cyfrowych. Dotyczy to w szczególności dobrych praktyk stosowanych w krajach członkowskich Unii Europejskiej, takich jak stress testy wyborcze, ocena ryzyk systemowych dla procesów demokratycznych czy aktywny udział w bezpośrednich postępowaniach Komisji Europejskiej, obejmujących rolę bardzo dużych platform cyfrowych w zapewnieniu integralności informacyjnej.<sup>1,2</sup>

Projekt ustawy jest również spójny z roboczą wersją Strategii cyfryzacji państwa, która wskazuje na potrzebę skoordynowania działania jednostek w kwestii bezpieczeństwa informacyjnego i ustalenie organu odpowiedzialnego za nadzorowanie i integrowanie działań różnych podmiotów zajmujących się przeciwdziałaniem dezinformacji w 2026 roku.<sup>3</sup> Na potrzebę lepszej koordynacji działań i rozbijania silosowości struktur państwowych w tym obszarze wskazują liczne analizy eksperckie.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, [Wytyczne dla dostawców VLOP i VLOSE dotyczących ograniczania ryzyka systemowego w procesach wyborczych](#)

<sup>2</sup> Europejska Rada ds. Usług Cyfrowych i Komisja Europejska, [DSA Elections Toolkit dla koordynatorów ds. usług cyfrowych](#) <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/library/dsa-elections-toolkit-digital-services-coordinators>

<sup>3</sup> Ministerstwo Cyfryzacji, [Projekt Strategii Cyfryzacji Państwa](#)

<sup>4</sup> Fundacja Batorego, [Koordynacja zamiast silosów. Przełamywanie barier we współpracy na rzecz przeciwdziałania dezinformacji](#)

**[Ocena proponowanego modelu kompetencyjnego]** Jak słusznie zauważa Biuro Analiz i Petycji Kancelarii Senatu w towarzyszącej projektowi ustawy analizie, niektóre kraje Unii Europejskiej wdrożyły Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej do porządków krajowych zgodnie z terminami wyznaczonymi przez ten akt.<sup>5</sup> Wydaje się, że dysponują one większymi możliwościami skutecznego i bezpiecznego przeprowadzania procesów wyborczych.

Holandia, która przeprowadziła proces wyborczy już po wejściu w życie rozporządzenia, przyjęła podobny do proponowanego model rozproszonych kompetencji, w którym organ ochrony danych osobowych i koordynator ds. usług cyfrowych dzielili zadania nadzorcze. Wykazała jednocześnie aktywną rolę w budowaniu miękkiego prawa, w tym rekomendacji oraz działań edukacyjnych kierowanych do komitetów wyborczych i wyborców, przeprowadzając bez istotnych incydentów wybory jesienią 2025 roku.<sup>6</sup>

Wybory na Węgrzech w 2026 roku ujawniły natomiast konsekwencje braku skutecznych mechanizmów nadzoru nad reklamą polityczną w środowisku cyfrowym: monitoring wykazał intensywne wykorzystanie przez podmioty polityczne treści generowanych przez sztuczną inteligencję – w tym deepfake'ów i emocjonalnie nacechowanych materiałów wideo – rozpowszechnianych za pośrednictwem pozornie niezależnych stron w celu obejścia obowiązujących zakazów reklamy politycznej na platformach. Działania te, wzmocnione przez sieci nieautentycznych kont i powiązane z rosyjskimi operacjami dezinformacyjnymi, unaoczniają, jak brak wyznaczonego organu krajowego i klarownych ram egzekwowania przepisów skutkuje prywatyzacją nadzoru nad treściami politycznymi oraz podatnością przestrzeni wyborczej na manipulację na masową skalę.<sup>7,8</sup>

Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania są również spójne z postulatami społecznymi przedstawionymi w opracowaniu Równe i powszechne v. 2.0: społeczne propozycje zmian

---

<sup>5</sup> Informacja Biura Analiz i Petycji Kancelarii Senatu, [Stan oraz sposób realizacji obowiązku zapewnienia skutecznego stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/900 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej](#)

<sup>6</sup> Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, [The Netherlands Early Parliamentary Elections, 29 October 2025 ODIHR Election Expert Team Final Report](#)

<sup>7</sup> Political Capital, Hungarian Digital Media Observatory, [Synthetic Influence – Deepfakes and artificial intelligence in the Hungarian election campaign](#)

<sup>8</sup> Central European Digital Media Observatory (CEDMO) [Normalized Digital Warfare in Hungary was Running Rampant as the Country Approached Election Day](#)

w prawie wyborczym, dotyczącymi wzmocnienia kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie nadzoru nad agitacją wyborczą w sieci.<sup>9</sup>

Warto również zaznaczyć, że badania opinii publicznej, w tym badania realizowane przez YouGov, potwierdzają oczekiwania obywateli co do uregulowania tej sfery – 53% Polaków wprost popiera pełny zakaz reklamy politycznej w mediach społecznościowych.<sup>10</sup>

**[Praktyczne skutki braku wdrożenia]** W związku z tym, że Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej obowiązuje bezpośrednio, wiele jego efektów jest już widocznych na polskim rynku reklamy politycznej w środowisku cyfrowym, w szczególności w postaci deklaratywnego zakazu emisji reklamy politycznej przez wybrane bardzo duże platformy cyfrowe.

W obliczu braku właściwych kompetencji organów krajowych, ta sytuacja niesie za sobą konsekwencje: prywatyzację nadzoru nad oznaczaniem reklam, skuteczne próby emitowania nieoznaczonej reklamy politycznej oraz przenoszenie budżetów reklamowych na nowe techniki pozwalające unikać obowiązków oznaczeniowych. Tym bardziej zasadne jest, że Projekt ustawy o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej oraz odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w tych sprawach zobowiązuje platformy do weryfikacji oraz upubliczniania informacji o sponsorze i wysokości wydatków reklamowych.

Przy braku wdrożenia Rozporządzenia, Polska nadal nie będzie realizować wobec swoich obywateli obowiązku zapewnienia adekwatnej ochrony przed ryzykami systemowymi dla procesów demokratycznych czy zapewnienia przejrzystości oznaczeń i finansowania reklam politycznych.

**[Definicja reklamy politycznej]** Warto odnotować, że harmonizacja definicji reklamy politycznej poprzez Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej wywołuje aktywną dyskusję w państwach członkowskich i jest uznawana, również przez organy badawcze Parlamentu Europejskiego, za zadanie nietatwe w implementacji lokalnej, w związku z różnicami ustrojowymi między krajami członkowskimi.<sup>11</sup> W praktyce jednak, mając na uwadze globalny charakter największych dostawców reklamy internetowej, którzy wdrożyli tę definicję na terenie wspólnoty europejskiej, przyjęte ramy definicyjne de facto obowiązują na polskim rynku. Polska pozostaje natomiast bez możliwości aktywnego uczestnictwa w kształtowaniu praktyki regulacyjnej.

---

<sup>9</sup> Instytut Spraw Publicznych, [Równe i powszechne v. 2.0: społeczne propozycje zmian w prawie wyborczym](#)

<sup>10</sup> YouGov, [European Political Monthly: Where do Europeans stand on social media regulation?](#)

<sup>11</sup> ThinkTank Parlamentu Europejskiego, [Research for EUDS Committee: Challenges of implementation of the regulation on political advertising](#)

W posiedzeniach Komisji Senackiej z dn. 21 kwietnia 2026<sup>12</sup> poruszana była również kwestia szerokiego zakresu definicji reklamy politycznej, niespójnej z polskimi ramami. Krytyka przyjętej w Rozporządzeniu w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej definicji nie zwalnia jednak z obowiązku harmonizacji prawa ani wyznaczenia krajowego punktu kontaktowego. Adekwatnym forum do zgłaszania zastrzeżeń dotyczących definicji jest przegląd Rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej zaplanowany w Artykule 27 samego rozporządzenia na dwa lata po każdych wyborach do Parlamentu Europejskiego.<sup>13</sup>

Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej, dzieląc wątpliwości co do wpływu tej definicji na możliwość prowadzenia działań informacyjnych i mobilizacyjnych przez organizacje społeczne, będzie aktywnie uczestniczyć w tym procesie i zachęca organy państwa oraz posłów i europosłów do analogicznego zaangażowania.

**[Koordynacja organów]** Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenie Państwowej Komisji Wyborczej w prowadzeniu kontroli wydatków związanych z prowadzeniem agitacji wyborczej w oparciu o analizę sprawozdań finansowych składanych przez pełnomocników finansowych komitetów wyborczych, wydaje się dobrym kierunkiem, aby to ten organ pełnił szczególną rolę w procesie nadzoru i monitorowania reklamy politycznej w sieci, szczególnie w okresie wyborczym i referendalnym. Pozostawienie tych kompetencji wyłącznie w rękach innych organów może prowadzić do luk nadzorczych i utrudniać spójne egzekwowanie przepisów. W naszej ocenie wskazywane przez PKW ryzyka ustrojowe są mniejsze niż ryzyka wynikające z zaniechania jej udziału w regulacji tej sfery, szczególnie gdy globalne standardy wyraźnie wskazują, że to organy zarządzające wyborami powinny dysponować tą kompetencją.<sup>14, 15</sup>

Istotną kwestią pozostaje klaryfikacja kompetencji dotyczących prowadzenia repozytorium rejestru przedstawicieli prawnych dostawców usług i jego integracji z projektowanym przez Komisję Europejską repozytorium reklamy politycznej.<sup>16</sup>

Zwracamy również uwagę, że długofalowo Projekt ustawy o organach właściwych i postępowaniach w sprawach reklamy politycznej oraz odpowiedzialności za naruszenie

---

<sup>12</sup> Posiedzenie Komisji Praw Człowieka i Praworządności (nr 117) w dniu 21-04-2026, [Zapis stenograficzny posiedzenia](#)

<sup>13</sup> Artykuł 27 Rozporządzenia 2024/900, [Tekst w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej](#)

<sup>14</sup> The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), [Information Integrity and Electoral Integrity: What Role for EMBs in the Era of Social Media?](#)

<sup>15</sup> UNESCO, [Elections in Digital Times: A Guide for Electoral Practitioners](#)

<sup>16</sup> Komisja Europejska, [Implementing regulation setting out detailed arrangements for the provision of a common data structure, standardised metadata, standardised authentication and common application programming interface for the European repository for online political advertisements in accordance with Regulation \(EU\) 2024/900 of the European Parliament and of the Council](#)

obowiązków w tych sprawach powinien uwzględniać rolę planowanego organu nadzoru rynku SI w Polsce, Komisji Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji, który będzie miał kompetencje w sprawie nadzoru nad systemami wysokiego ryzyka mającymi na celu wpływ na wynik wyborów lub referendum w rozumieniu Rozporządzenia o sztucznej inteligencji. Jak wskazywała Państwowa Komisja Wyborcza w Informacji o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany materiały wyborcze powinny zawierać wyraźne wskazanie, czy zostały wygenerowane przy udziale sztucznej inteligencji w spójności z regulacjami rozporządzeń unijnych.<sup>17</sup>

**[Ocena końcowa i rekomendacje]** W związku z powyższym Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej pozytywnie ocenia proponowany projekt ustawy, uznając go za niezbędny krok w kierunku zapewnienia Polsce sprawnych mechanizmów nadzoru nad reklamą polityczną w sieci i pełnego uczestnictwa w europejskim systemie ochrony procesów demokratycznych.

Mimo spóźnienia we wdrożeniu Rozporządzenia, pozytywnie oceniamy aktywną rolę Senatu RP w procedowaniu projektu. Zwracamy jednocześnie uwagę, że kluczowe znaczenie ma terminowość prac legislacyjnych. Wdrożenie ustawy powinno nastąpić przed rozpoczęciem sześciomiesięcznego okresu ochronnego dla istotnych zmian dla przebiegu kampanii wyborczej, tak aby wszyscy uczestnicy procesu wyborczego mieli możliwość dostosować swoje działania do nowego stanu prawnego.

Fundacja Obserwatorium Demokracji Cyfrowej pozostaje do dyspozycji w zakresie dalszego wsparcia merytorycznego dla organów państwa, parlamentarzystów i wszystkich zainteresowanych stron w procesie koordynacji działań na rzecz integralności informacji.

Z wyrazami szacunku



Jakub Szymik

Prezes Zarządu Fundacji Obserwatorium Demokracji Cyfrowej

---

<sup>17</sup> Państwowa Komisja Wyborcza, [Informacja o realizacji przepisów Kodeksu wyborczego oraz propozycje ich zmiany](#)