

# Działania mające na celu zwiększenie przejrzystości procesu finansowania reklamy politycznej w krajach Grupy Wyszehradzkiej

---

**Raport o Sytuacji wraz  
z Rekomendacjami**

*Polska, Listopad 2022*

---



Fundacja  
**Odpowiedzialna  
Polityka**

Wzrost znaczenia reklam politycznych prezentowanych w Internecie w krajach Unii Europejskiej obserwowany w ostatnim okresie, nie ma odpowiedniego odzwierciedlenia w obecnych regulacjach prawnych, różnych w różnych krajach, oraz niezapewniających przejrzystości wydatków finansowych podmiotów politycznych.

Kwoty wydane w okresie od 2019 roku na reklamy polityczne w mediach społecznościowych w państwach Grupy Wyszehradzkiej znacząco przekraczały kwoty deklarowane przez partie polityczne jako wydatkowane na kampanię wyborczą.

Począwszy od stycznia 2019 roku, na Węgrzech opublikowano 280 tys. politycznych lub tematycznych reklam o ogólnej wartości 12,5 mln euro, w Polsce opublikowano 135 tys. reklam o wartości 9,8 mln euro, w Czechach zostało opublikowane 135 tys. reklam o wartości 5 mln euro, a na Słowacji 110 tys. reklam o łącznej wartości 4 mln euro.

Politycy, partie polityczne i instytucje publiczne są jednymi z największych reklamodawców w mediach społecznościowych.

Komisja Europejska zareagowała na te nowe wyzwania proponując przepisy mające na celu zwiększenie przejrzystości reklamy politycznej i ograniczenie mikrotargetowania w Internecie. Proponowane przepisy, które powinny wejść w życie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 roku, pozostawiają równolegle państwom członkowskim możliwość zreformowania zasad prowadzenia kampanii politycznych w Internecie na poziomie krajowym.

Celem niniejszego projektu, finansowanego ze środków Funduszu Wyszehradzkiego, i realizowanego przez cztery organizacje pozarządowe (*Transparency International Slovakia ze Słowacji, Whom to vote for z Czech, K-Monitor Public Benefit Association z Węgier, Political Accountability Foundation (Fundacja Odpowiedzialna Polityka) z Polski*) jest wsparcie działań podejmowanych przez Unię Europejską, które mają na celu uregulowanie zasad prowadzenia kampanii wyborczej w mediach internetowych.

Seria wyborów, które odbyły się w ostatnim czasie w krajach Grupy Wyszehradzkiej, była dobrą okazją do dokonania przeglądu sytuacji, wskazania nadużyć zaobserwowanych podczas kampanii wyborczej prowadzonej w Internecie oraz do zaproponowania rekomendacji.

Niniejszy raport wstępny, zawierający podsumowanie pierwszych wyników pracy poszczególnych zespołów eksperckich, zostanie udostępniony mediom, aktywistom organizacji pozarządowych oraz opinii publicznej. Raport zawiera wstępny opis sytuacji w poszczególnych krajach, które znajdują się w różnych fazach cykli wyborczych, ale nie zawiera analizy porównawczej wyników obserwacji.

Ekspertsi są zgodni, że krajowe regulacje prawne nie uwzględniają w wystarczającym stopniu konsekwencji wzrostu znaczenia zjawiska reklamy internetowej oraz stwarzanych przez nią możliwości obchodzenia/unikania obowiązujących przepisów prawa wyborczego. Proponowane rekomendacje stanowią wkład w dyskusję na temat wdrażania wspomnianej dyrektywy europejskiej oraz zmian legislacyjnych niezbędnych do wprowadzenia w krajach grupy wyszehradzkiej.

Wyniki monitoringu zostaną podsumowane bardziej szczegółowo w kolejnym raporcie, który powinien zostać opublikowany w pierwszym kwartale 2023 roku.

## Media i instytucje związane z mediami

Polska posiada prężnie funkcjonujący oraz zróżnicowany sektor medialny, z publicznymi i prywatnymi stacjami telewizyjnymi i radiowymi o zasięgu krajowym, ale przekaz w mediach odzwierciedla ostre podziały polityczne.<sup>1</sup> Internet jest dostępny w 93.3% gospodarstw domowych, przy nieznacznych różnicach pomiędzy miejskimi a wiejskimi ośrodkami/miejscowościami.<sup>2</sup>

W 2021 roku, telewizja nadal pozostawała głównym źródłem informacji dla 52% ogółu społeczeństwa, podczas gdy Internet dla 32%, radio dla 5%, a prasa drukowana tylko dla 2%. Popularność i znaczenie Internetu wzrosły o 16 punktów procentowych w ciągu ostatnich 4 lat, podczas gdy telewizja straciła na znaczeniu o 12 punktów procentowych.<sup>3</sup>

Wzrastająca rola Internetu jako źródła informacji dla społeczeństwa miała swoje odzwierciedlenie w strukturze wydatków na kampanię prezydencką w 2020 roku. Pięcioro z szóstki najważniejszych kandydatów wydało na kampanię wyborczą w Internecie podobne kwoty co na kampanię prowadzoną w telewizji. [Graph 1]

### Wydatki na kampanię wyborczą (Wybory Prezydenckie 2020)

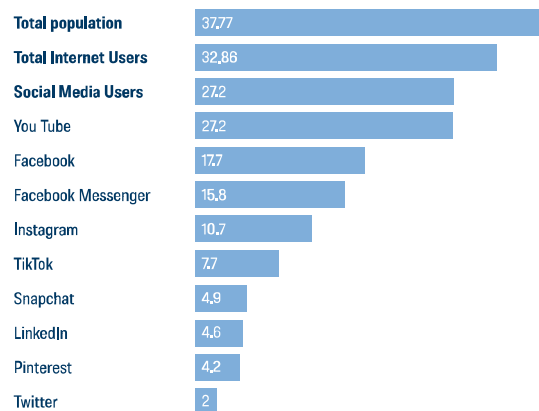
	Press	Radio	TV	Internet	Banners
Andrzej Duda	242,13	161,97	4,044,300	4,660,876	8,243,960
Rafał Trzaskowski			1,707,830	1,791,427	3,293,000
Małgorzata Kidawa-Błońska			2,234,832	707,490	1,377,756
Szymon Hołownia	31,8	425,41	911,322	691,587	1,270,035
Robert Biedroń	26,61	3,5	123,292	496,303	502,227
Krzysztof Bosak	1,13	442	148,589	178,902	554,138

Source: NEC

Pandemia COVID-19 również przyczyniła się do wzrostu nakładów na kampanie polityczne i wyborcze prowadzone w Internecie.

Najczęściej używanymi platformami internetowymi w 2022 roku w Polsce były YouTube, Facebook (z Messenger'em), Instagram oraz TikTok, podczas gdy Twitter zajął dopiero 9 pozycję. Facebook jest najważniejszą reklamową platformą internetową dla prowadzenia kampanii politycznej, z platformą Google'a na drugim miejscu. [Graph 2]

### Populacja, Użytkownicy i Platformy Mediów Społecznościowych, Polska, 2022



Source: Datareportal.com

### Regulacje dotyczące Finansowania Kampanii Wyborczej – Dobre i Złe Praktyki

Finansowanie kampanii wyborczej jest regulowane kilkoma aktami prawnymi, w tym Kodeksem wyborczym, Ustawą o Partiach Politycznych, Ustawą o Rachunkowości czy Kodeksem karnym. Do najważniejszych zasad regulujących przebieg i finansowanie kampanii wyborczej należą:

- zasada przejrzystości finansowania i organizacji kampanii wyborczej,
- zasada, że kampanię wyborczą w imieniu kandydata i/lub partii politycznej może prowadzić wyłącznie komitet wyborczy specjalnie do tego celu powołany,

<sup>1</sup> Wybory Prezydenckie, 28 czerwiec 2020 | OSCE

<sup>2</sup> Główny Urząd Statystyczny/ Społeczeństwo Informatyczne w 2022

<sup>3</sup> CBOS Raport

- zasada, że wysokość wydatków przeznaczonych na kampanię wyborczą nie może przekraczać wysokości ustalonej w przepisach prawa,
- zasada, że kampania wyborcza może być prowadzona jedynie w określonym terminie, wyznaczonym momentem ogłoszenia daty wyborów i rejestracji komitetu wyborczego,
- zasada, że każda reklama polityczna musi być wyraźnie oznaczona nazwą komitetu wyborczego, który tę reklamę zamieścił lub upublicznił,
- zasada, że każdy komitet wyborczy musi złożyć do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) sprawozdanie z wydatków przeznaczonych na kampanię wyborczą najpóźniej 3 miesiące po dniu wyborów.

Działalność komitetów wyborczych może być finansowana jedynie ze środków pochodzących od partii politycznych (lub koalicji partii politycznych) lub kandydatów, którzy zakładali dany komitet wyborczy, lub obywateli polskich, którzy zamieszkują na stałe w Polsce. Te same zasady stosują się do finansowania partii politycznych.

Nie ma szczególnych regulacji odnoszących się do prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej na platformach internetowych, ale PKW wydała wyjaśnienie interpretacyjne, w którym stwierdza, że ogólne zasady mają również zastosowanie do kampanii prowadzonej na platformach internetowych. Obejmuje to również zasadę obowiązywania ciszy wyborczej.

### **Dobre praktyki**

PKW publikuje decyzje o zatwierdzeniu lub odrzuceniu sprawozdań finansowych z prowadzenia kampanii wyborczej w formie uchwał w ciągu 30 dni od otrzymania sprawozdania. Są one dostępne dla każdego zainteresowanego (dokumenty źródłowe są dostępne najpierw autoryzowanym instytucjom, a następnie obywatelom). Błędy w raporcie składanym, przez komitet

wyborczy mogą prowadzić do otrzymania kary finansowej ze strony PKW.<sup>4</sup>

W październiku 2021 roku, Sejm przyjął szereg zmian w prawie, zwanych potocznie 'Ustawą Antykorupcyjną'. Zmiany nałożyły na partie polityczne obowiązek rejestrowania w formacie elektronicznym każdej otrzymanej dotacji oraz zawartego kontraktu. Rejestr jest publikowany na partyjnej stronie Publicznego Biuletynu Informacyjnego i musi być uzupełniany na bieżąco.<sup>5</sup>

### **Złe praktyki**

Raporty finansowe komitetów wyborczych muszą być przedstawione PKW 3 miesiące po dniu wyborów, co oznacza, że w czasie trwania kampanii wyborczej nie są publikowane żadne informacje o wydatkach kandydatów lub partii politycznych. Raporty nie są też dostępne w wersji elektronicznej (tylko w formie papierowej), co drastycznie utrudnia ich analizę.

Możliwość prowadzenia kampanii wyborczej przez osoby trzecie oraz przekazywania przez nie dotacji w formie rzeczy dla komitetów wyborczych, wprowadzona do Kodeksu wyborczego w 2018 roku, miała negatywny wpływ na poziom przejrzystości procesu finansowania kampanii wyborczej.<sup>6</sup>

Prawo nie wprowadza sankcji za prowadzenie kampanii wyborczej poza okresem oficjalnie wyznaczonym harmonogramem wyborów, oraz nie wymaga rejestrowania poniesionych wówczas wydatków jako związanych z kampanią wyborczą. Utrudnia to, lub czyni wręcz niemożliwym, monitorowanie takiej kampanii z punktu widzenia źródeł jej finansowania.

Niewystarczające regulacje związane z wykorzystywaniem publicznych środków administracyjnych w czasie kampanii wyborczej powodują, że kandydaci i/lub partie polityczne związane z rządem/koalicją rządzącą wykorzystują środki publiczne dla celów kampanijnych.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Jeśli dana partia polityczna nie przedstawi raportu w terminie, karą może być tej partii wyrejestrowanie.

<sup>5</sup> [Ustawa Antykorupcyjna /Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw \(sejm.gov.pl\)](#)

<sup>6</sup> [Art. 106 par. 1 Kodeks wyborczy; Wybory prezydenckie, 28 czerwiec 2020 | OSCE/ODIHR](#)

<sup>7</sup> [Ludzie Orłenu płacili na kampanię Szydło. Fala oburzenia w sieci - Wiadomości \(onet.pl\)/ONET News](#)

Z powodu braku oddzielnych regulacji dotyczących prowadzenia kampanii wyborczej na platformach internetowych, jedynymi regulacjami, które obowiązują, są wewnętrzne regulacje platform internetowych, np. Facebook'a. Stwarza to sytuację pełnej zależności od wewnętrznych regulacji firmy komercyjnej, obejmującą również integralność i dostępność danych, przy obserwacji procesu wyborczego.

### **Wdrożenie Regulacji Komisji Europejskiej**

Proponowana Regulacja dotycząca przejrzystości i 'targetowania' reklamy politycznej na platformach internetowych była w Polsce szeroko konsultowana przez polski rząd w trakcie publicznych konsultacji i dyskusji w Sejmie i Senacie.

Kilka NGO-ów oraz profesjonalnych stowarzyszeń, np. Fundacja Panoptikon, Fundacja Batorego czy Konfederacja Lewiatan, zaprezentowały ich komentarze do proponowanej Regulacji. Główne uwagi dotyczyły: (i) potrzeby bardziej precyzyjnego zdefiniowania pojęcia reklamy politycznej, (ii) zapewnienia lepszej ochrony dla wrażliwych danych osobistych, czy (iii) wprowadzenia mocniejszej kontroli technik 'targetowania' reklamy.

Polski rząd przyjął propozycje Regulacji pozytywnie, ale dyskusje z Komisją Europejską wciąż się toczą.

Nie została również zaproponowana żadna instytucja, która powinna zajmować się monitorowaniem kampanii prowadzonej na platformach internetowych i ocena ich zgodności z prawem. Niemniej jednak, istnieje ogólne zrozumienie dla potrzeby powołania/wyłonienia takiej instytucji.

### **Przegląd wprowadzanych zmian dotyczących przejrzystości i finansowania kampanii politycznej na platformach internetowych w Polsce**

Wdrożenie rozwiązań proponowanych w Regulacji będzie wymagać wdrożenia zmian w większości obowiązujących obecnie przepisów związanych z procesem wyborczym, pomimo, że kilka z zaproponowanych regulacji już w Polsce istnieje, np. konieczność

ujawnienia sponsora reklamy politycznej na tej reklamie lub obowiązek partii politycznych rejestrowania pozyskanych dotacji i umów na bieżąco i w formie dostępnej dla obserwatorów. Regulacje, które będą musiały zostać wdrożone i wpisane w obowiązujące regulacje prawne, obejmują m.in.:

- wyznaczenie lub stworzenie niezależnej instytucji, która będzie mogła monitorować przebieg kampanii wyborczej oraz egzekwować przestrzeganie przyjętych regulacji,
- pełne włączenie kampanii wyborczej prowadzonej na platformach internetowych do procesu wyborczego i wprowadzenie niezbędnych zmian w regulacjach prawnych,
- wypracowanie klarownej definicji reklamy politycznej publikowanej na platformach internetowych, która byłaby zgodna w definicja reklamy obowiązująca w media tradycyjnych,
- wypracowanie narzędzi, które pozwolą na pełny dostęp do danych posiadanych przez platformy internetowe, na których prowadzona jest kampania wyborcza,
- wprowadzenie regulacji, które będą obowiązywać kandydatów, partie polityczne i komitety wyborcze do przedstawiania raportów o wydatkach ponoszonych na kampanię wyborczą w trakcie kampanii (na bieżąco) oraz w wersji elektronicznej, dostępnej dla obserwatorów,
- objęcie działań prowadzonych na rzecz kampanii wyborczej przez osoby trzecie regulacjami odnoszącymi się do kampanii wyborczej, w szczególności wymogami przedstawiania raportów oraz przestrzegania limitów wydatków,
- przystosowanie procedur sądowych do nowych wymogów i regulacji prawnych.

### **Proponowane rekomendacje:**

- platformy internetowe powinny udostępniać zainteresowanym obserwatorom lub badaczom reklamy polityczne i archiwizować je przez 6 lat,
- każda reklama polityczna powinna zawierać informacje o źródłach finansowania tej reklamy oraz informację o pochodzeniu reklamy,

- reklamy polityczne wyświetlane na terytorium Unii Europejskiej (EU) powinny pochodzić wyłącznie od organizacji/partii/firm/kandydatów/itp., których siedziba lub miejsce zamieszkania znajduje się na terenie EU,
- platformy internetowe powinny udostępnić narzędzia do automatycznego przetwarzania danych w związku z obserwacją lub badaniem kampanii wyborczej,
- każda reklama polityczna zamieszczona na platformie internetowej powinna jasno określać swoją przynależność do danego procesu wyborczego,
- platformy internetowe powinny udostępniać odbiorcom informacje o tym, dlaczego dana reklama polityczna jest danemu odbiorcy udostępniona/przedstawiona [targetowanie],
- regulacje związane z reklamami politycznymi powinny obejmować również inne kanały obecne w Internecie, a zamieszczające reklamy, np. kanały gier czy tzw. influencerów.

• Visegrad Fund