

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

## **Raport Końcowy wraz z Rekomendacjami**

### **Wstępna ocena możliwości obserwacji sposobu finansowania kampanii wyborczej na platformach internetowych**

#### **Polska**

Maj 2023

#### **Podsumowanie**

- W zróżnicowanym krajobrazie medialnym w Polsce, telewizja pozostaje głównym źródłem informacji na temat wydarzeń politycznych, jednak w ciągu ostatnich czterech lat wzrosło znaczenie platform internetowych. Najczęściej używanymi mediami społecznościowymi były YouTube, Facebook, Instagram i TikTok, ale to Facebook pozostaje najważniejszą platformą dla prezentowania i odbierania informacji i reklam politycznych.
- Proces prowadzenia kampanii wyborczej jest regulowany w wielu przepisach rangi ustawowej. Określają one m.in. listę wymogów, które kampania powinna spełniać, aby została uznana za legalną i zgodną z regulacjami procesu wyborczego. Chociaż nie ma odrębnych przepisów dotyczących prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej w Internecie, Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) stwierdziła, że do tego procesu należy stosować zasady ogólne mające zastosowanie do prowadzenia kampanii w innych mediach i środkach przekazu.
- Dla prowadzenia oficjalnej kampanii wyborczej partia polityczna i/lub kandydat musi zarejestrować komitet wyborczy, który jako jedyny jest upoważniony do finansowania kampanii i promowania danego kandydata, ubiegającego się o miejsce w parlamencie. Przepisy prawne dopuszczają jednak prowadzenie kampanii wyborczej przez indywidualnych wyborców, niezależnie od komitetu wyborczego.
- Środki finansowe komitetów wyborczych na prowadzenie kampanii mogą pochodzić z zasobów własnych danej partii politycznej lub dotacji ze strony wyborców, mających polskie obywatelstwo.
- Każda partia polityczna i komitet wyborczy są zobowiązane do złożenia sprawozdania (zawierającego informacje na temat swojego budżetu i wydatków) do Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) lub odpowiedniego komisarza wyborczego. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają prawo do zgłaszania zastrzeżeń do PKW/komisarza wyborczego w sprawie sprawozdań finansowych komitetów wyborczych.
- Zasady prowadzenia kampanii wyborczej na platformach internetowych nie są szczegółowo uregulowane przepisami prawa, stąd wewnętrzne regulacje poszczególnych platform internetowych są praktycznie jedynymi mającymi zastosowanie do tego procesu. Regulacje te zawierają szereg luk, które np. utrudniają precyzyjną identyfikację sponsora reklamy, jej beneficjenta lub dokładnej kwoty środków przeznaczonych na daną kampanię reklamową. Sprawia to, że monitorowanie kampanii wyborczych prowadzonych na platformach internetowych jest uciążliwe, problematyczne i często nieprecyzyjne i nieefektywne.

- Podczas obserwacji dwóch kampanii wyborczych prowadzonych w ramach wyborów lokalnych, Fundacja Odpowiedzialna Polityka (FOP) przeanalizowała oficjalne sprawozdania finansowe złożone przez komitety wyborcze kandydatów. Dane o wydatkach na kampanie w mediach społecznościowych zawarte w sprawozdaniach zostały skonfrontowane z danymi o wydatkach dostępnymi na platformach społecznościowych, takich jak Facebook lub Google. Analiza wykazała szereg rozbieżności (które zostały zgłoszone organom nadzorującym proces wyborczy), ale potwierdziła również brak dostępności niektórych danych w bibliotekach reklamowych platform internetowych, niezbędnych do pełnej oceny prowadzonej kampanii wyborczej.
- Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i ukierunkowania reklamy politycznej zaproponowane przez Komisję Europejską (KE) proponuje zunifikowaną regulację prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej na platformach internetowych oraz kodyfikuje zobowiązania tych platform do udzielania odpowiednich informacji pozwalających ocenić prowadzoną kampanię.
- Rozporządzenie zostało pozytywnie ocenione przez polski rząd i parlament, ale dostosowanie polskich regulacji prawnych do wymogów rozporządzenia będzie wymagało kompleksowego podejścia ze strony rządu.
- Oceniając pozytywnie generalną ideę stojącą za propozycją wspomnianego rozporządzenia, chcemy jednocześnie podkreślić, że poza poprawą dostępności danych o prowadzeniu kampanii wyborczych otrzymywanych z platform internetowych, rozporządzenie nie powinno ograniczać swobodnej i otwartej dyskusji oraz naruszać prawa obywateli do wolności słowa.

Główne rekomendacje dotyczące rozwiązań, które powinny być zawarte w rozporządzeniu Komisji Europejskiej przedstawione zostały na końcu opracowania.

### Środowisko medialnych środków przekazu

*W zróżnicowanym krajobrazie medialnym w Polsce można zaobserwować wyraźny podział polityczny. Telewizja pozostaje głównym źródłem informacji, jednak w ciągu ostatnich czterech lat wzrosło znaczenie platform internetowych. Najczęściej używanymi mediami społecznościowymi były YouTube, Facebook, Instagram i TikTok, podczas gdy Facebook pozostał najważniejszą platformą dla reklam politycznych.*

Krajobraz medialny w Polsce jest zróżnicowany, z publicznymi i prywatnymi stacjami telewizyjnymi i radiowymi obecnymi w całym kraju, ale wyraźnie podzielonymi pomiędzy sobą według prezentowanych poglądów politycznych.<sup>1</sup> Internet jest dostępny dla 93,3% gospodarstw domowych, z niewielkimi różnicami między obszarami miejskimi i wiejskimi (z gęstszą siecią na obszarze miejskim).<sup>2</sup>

Telewizja jest nadal głównym źródłem informacji dla 52% populacji, podczas gdy Internet został wybrany przez 32%, radio przez 5%, a prasa drukowana tylko przez 2% respondentów w 2021 roku. Znaczenie/popularność Internetu wzrosło o 16 punktów procentowych w ciągu ostatnich czterech lat, podczas gdy w przypadku telewizji nastąpił spadek o 12 punktów procentowych.<sup>34</sup>

---

<sup>1</sup> [Presidential Election, 28 June 2020 | OSCE](#)

<sup>2</sup> [Główny Urząd Statystyczny / Społeczeństwo Informatyczne w 2022](#)

<sup>3</sup> [CBOS \(Public Opinion Research Centre\) Raport](#)

<sup>4</sup> Badanie opinii publicznej przeprowadzone przez IBRIS w kwietniu 2021 r. pokazuje, że portale informacyjne były głównym źródłem informacji dla 67% respondentów, jednak media społecznościowe zostały wymienione przez mniej niż 30% respondentów jako główne źródło informacji. ([Skąd Polacy czerpią informacje? Badanie IBRIS i IBIMS kwiecień 2021](#))

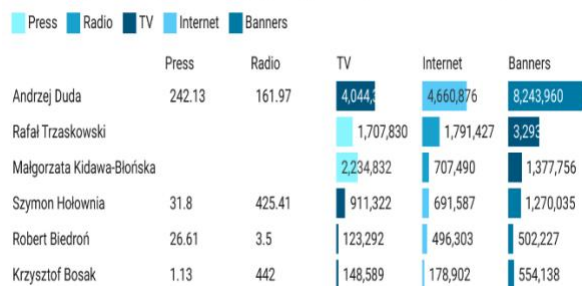
Rosnąca rola Internetu w dostarczaniu informacji znalazła odzwierciedlenie w strukturze wydatków na kampanię wyborczą podczas wyborów prezydenckich w 2020 roku. Pięciu z sześciu najważniejszych kandydatów przeznaczyło podobne kwoty na promocję zarówno w Internecie jak i w telewizji. [Wykres 1].<sup>5</sup>

Dodatkowo pandemia COVID-19 również przyspieszyła wzrost środków przeznaczanych na polityczną kampanię reklamową w Internecie.

Najczęściej wykorzystywanymi na potrzeby reklamy politycznej platformami mediów społecznościowych w 2022 roku były YouTube, Facebook (z Messengerem), Instagram i TikTok, podczas gdy Twitter zajął dopiero 9 miejsce. W związku z tym Facebook wydaje się być najważniejszą platformą dla reklamy politycznej. [Wykres 2] W 2023 roku TikTok stał się bardziej popularny wśród polityków, którzy zaczęli intensywnie budować tam swoją obecność.<sup>6</sup>

Wykres 1

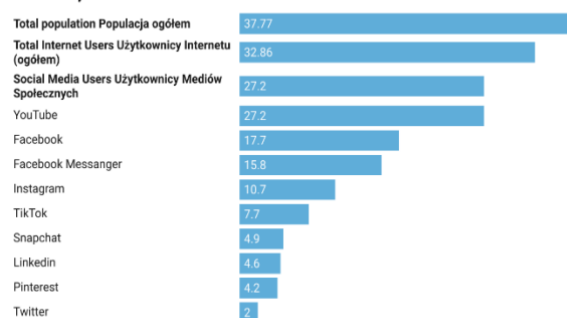
### Campaign Spendings (Presidential Election 2020) / Wydatki na kampanię wyborczą (Wybory Prezydenckie 2020)



Source: NEC / PKW • Created with Datawrapper

Wykres 2

### Population, Users and Social Media Platforms/Populacja, Użytkownicy i Platformy Mediów Społecznościowych; Poland, 2022



Source: Datareportal.com • Created with Datawrapper

## Wyniki monitoringu bezpośredniego

### DEFINICJA PODMIOTÓW ZAJMUJĄCYCH SIĘ REKLAMĄ POLITYCZNĄ

*W celu prowadzenia oficjalnej kampanii wyborczej należy zarejestrować komitet wyborczy, który rejestruje i promuje kandydatów ubiegających się o urząd oraz prowadzi i finansuje kampanię wyborczą.*

W okresie między wyborami partie polityczne, a także potencjalni kandydaci indywidualni mogą promować swoje programy i przesłania polityczne. Jednak w okresie oficjalnej kampanii,<sup>7</sup> specjalny komitet wyborczy musi zostać utworzony przez partię polityczną, koalicję partii politycznych, organizację pozarządową lub grupę wyborców w celu zarejestrowania i wsparcia kandydata ubiegającego się o urząd. Komitety muszą zostać zarejestrowane w odpowiednim organie zarządzającym wyborami po oficjalnym ogłoszeniu wyborów. Reklama kampanii wyborczej może być prowadzona przez komitet wyborczy i/lub indywidualnego wyborcę, jednak tylko ten pierwszy jest

<sup>5</sup> Szacunek ten nie uwzględnia jednak 'nieoficjalnej kampanii' prowadzonej przez różne stacje telewizyjne, w tym telewizję publiczną, na rzecz wspieranych kandydatów lub opcji politycznych.

<sup>6</sup> [Kampania wyborcza 2023. Sławomir Mentzen znów wygrywa. Rośnie jednak konkurencja - Wydarzenia w INTERIA.PL](#)

<sup>7</sup> Oficjalna kampania wyborcza rozpoczyna się z dniem ogłoszenia daty wyborów oraz rejestracji komitetu wyborczego.

zobowiązany do prowadzenia księgowości i przedstawiania raportów finansowych na koniec procesu wyborczego.<sup>8</sup>

W 2022 r. w Polsce nie odbyły się wybory parlamentarne, jednocześnie jednak w różnych częściach kraju przeprowadzono szereg lokalnych wyborów uzupełniających. Fundacja Odpowiedzialna Polityka wybrała dwa przykłady do bezpośredniego monitoringu: wybory prezydenckie w Rudzie Śląskiej oraz wybory burmistrza Ciechocinka. Każdy kandydat w wyborach uzupełniających w Rudzie Śląskiej i Ciechocinku utworzył swój komitet wyborczy, który był odpowiedzialny za umieszczanie reklam wyborczych, zgodnie z przepisami prawa.

#### USTAWODAWSTWO DOTYCZĄCE REKLAMY POLITYCZNEJ

*Kilka ustaw reguluje kampanię wyborczą i określa listę wymogów, które kampania powinna spełniać, aby mogła zostać uznana za legalną i zgodną z regulacjami procesu wyborczego. Choć nie ma oddzielnych przepisów dotyczących prowadzenia kampanii wyborczej i jej finansowania w Internecie, Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) stwierdziła, że ogólne zasady powinny być stosowane odpowiednio.*

Prowadzenie i finansowanie kampanii wyborczej jest uregulowane w kilku aktach prawnych, takich jak Kodeks wyborczy (Kw), ustawa o partiach politycznych, ustawa o rachunkowości czy Kodeks karny. Za najważniejsze zasady wynikające z powołanych aktów i dotyczące kampanii wyborczych należy uznać następujące:

- kampania powinna być przejrzysta, z zachowaniem równych szans dla każdego kandydata,
- kampania powinna być organizowana i prowadzona wyłącznie przez komitety wyborcze, utworzone na okres kampanii i działające w imieniu kandydata lub partii politycznej,<sup>9</sup>
- wydatki na kampanię nie powinny przekraczać prawnie obowiązujących limitów wydatków regulowanych przez prawo,
- kampania powinna odbywać się w określonym przez prawo czasie,
- każdy materiał kampanijny powinien zawierać nazwę komitetu wyborczego, który go sfinansował,
- każdy komitet wyborczy powinien złożyć sprawozdanie do PKW lub komisarza wyborczego (regionalnego pełnomocnika PKW) na temat wydatków na kampanię wyborczą nie później niż trzy miesiące po dniu wyborów.

Kodeks wyborczy ogranicza komitety wyborcze w możliwości pozyskiwania finansowania wyłącznie od partii założycielskiej (lub partii wchodzących w skład koalicji wyborczej w przypadku komitetów koalicyjnych), organizacji lub osób fizycznych - obywateli stale zamieszkujących w Polsce. Podobne ograniczenia dotyczą finansowania działalności partii politycznych.

Nie ma odrębnych przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczej w mediach społecznościowych, ale PKW potwierdziła w wydanej interpretacji, że stosowane powinny być ogólne przepisy.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Kodeks wyborczy, Art. 84. § 1 and Art. 106. § 1.

<sup>9</sup> Każdy wyborca może jednak publikować reklamę polityczną w trakcie okresu kampanii wyborczej bez ograniczeń.

<sup>10</sup> [Państwowa Komisja Wyborcza/National Election Commission \(pkw.gov.pl\)](https://pkw.gov.pl)

## RAPORTOWANIE REKLAM POLITYCZNYCH I SANKCJE ZA NARUSZENIE ZASAD

*Każda partia polityczna i komitet wyborczy są zobowiązane do złożenia sprawozdania finansowego do PKW lub odpowiedniego komisarza wyborczego. Sprawozdania powinny zostać zatwierdzone przez te dwie instytucje, w przeciwnym razie na partię lub komitet mogą zostać nałożone określone kary finansowe. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają prawo do zgłaszania zastrzeżeń do PKW/komisarza wyborczego w sprawie raportów finansowych komitetów wyborczych – uwagi te powinny zostać uwzględnione podczas procesu weryfikacji raportów.*

Sprawozdania finansowe z kampanii wyborczej każdego komitetu wyborczego należy złożyć do PKW lub odpowiedniego komisarza wyborczego w trzy miesiące po dniu wyborów. Żadne informacje o wydatkach na kampanię nie są udostępniane na bieżąco w okresie kampanii wyborczej.<sup>11</sup> Sprawozdania nie są również dostępne w formacie elektronicznym (a jedynie w formie papierowej), co sprawia, że jakakolwiek analiza finansowania kampanii jest trudna, czasochłonna i wymaga dużych zasobów.

PKW/komisarze wyborczy publikują swoje uchwały zatwierdzające (lub odrzucające) sprawozdania finansowe otrzymane od komitetów wyborczych i partii politycznych i udostępniają je wszystkim zainteresowanym (dokumenty źródłowe są dostępne najpierw dla upoważnionych podmiotów, a później dla ogółu społeczeństwa).

Partie polityczne, komitety wyborcze i organizacje pozarządowe (NGO), które obserwują działalność wyborczą, mogą zgłaszać swoje zastrzeżenia do sprawozdania finansowego do PKW/komisarzy i powinny otrzymać odpowiedź w ciągu 60 dni.

W przypadku odrzucenia sprawozdania finansowego przez PKW/komisarza, komitetowi wyborczemu przysługuje odwołanie do sądu. Decyzja sądu jest ostateczna. Odrzucenie sprawozdania finansowego może skutkować karą finansową dla danego komitetu wyborczego lub jego pełnomocnika finansowego.<sup>12</sup>

W październiku 2021 roku parlament uchwalił nowelizację ustawy o partiach politycznych, wprowadzającą całoroczne obowiązki sprawozdawcze dla partii politycznych. Każda darowizna i/lub umowa otrzymana/podpisana przez partię polityczną musi być na bieżąco rejestrowana w formie elektronicznej i publikowana w ogólnodostępnym Biuletynie Informacji Publicznej danej partii politycznej.<sup>13</sup>

## ORGAN KONTROLNY W ZAKRESIE REKLAMY POLITYCZNEJ I JEGO KOMPETENCJE

*PKW i komisarze wyborczy mają uprawnienia do monitorowania, nadzorowania i zatwierdzania wydatków na kampanię wyborczą. Niemniej jednak, ze względu na szereg luk w ustawodawstwie, kompetencje i władza wykonawcza tych instytucji są raczej ograniczone. Kampania prowadzona w Internecie nie jest szczegółowo uregulowana przepisami prawa, stąd wewnętrzne zasady platform reklamowych są jedynymi mającymi zastosowanie, co sprawia, że kontrola finansowania kampanii jest raczej problematyczna, nieefektywna i zależna od decyzji danej platformy/firmy.*

---

<sup>11</sup> Z uwzględnieniem regulacji zawartych w Kodeksie wyborczym, Art. 140.

<sup>12</sup> Rezultatem nieprzedstawienia raportu finansowego jest wyrejestrowanie partii politycznej, co jest równoznaczne z zakazem jej działalności.

<sup>13</sup> [Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw \(sejm.gov.pl\)](https://sejm.gov.pl)

PKW i komisarze wyborczy mają uprawnienia do monitorowania i nadzorowania wydatków na kampanię wyborczą. Niemniej jednak ich kompetencje są dość ograniczone, zwłaszcza w odniesieniu do czasu, w którym monitorowanie ma miejsce - kilka miesięcy po zakończeniu wyborów.<sup>14</sup>

Regulacja wprowadzona do Kodeksu wyborczego w 2018 roku, która zezwala stronom trzecim na prowadzenie kampanii i przekazywanie wkładów rzeczowych kandydatom lub partiom politycznym, bez ustalonych limitów, ma negatywny wpływ na przejrzystość finansowania kampanii wyborczej i stanowi kolejne ograniczenie możliwości kontrolnych organów zarządzających wyborami.<sup>15</sup>

Podmioty polityczne mogą również publikować reklamy polityczne poza oficjalnym okresem kampanii (i robią to bardzo często). Praktyka ta nie jest regulowana i bardzo utrudnia, o ile w ogóle jest to możliwe, monitorowanie źródeł finansowania takich reklam. PKW publikuje ostrzeżenia wobec partii lub potencjalnych kandydatów, którzy wbrew Kodeksowi wyborczemu rozpoczynają kampanię przed rozpoczęciem oficjalnego okresu kampanii (który rozpoczyna się od dnia ogłoszenia daty wyborów), jednak skuteczność tego typu ostrzeżeń jest ograniczona.

Niewystarczające regulacje dotyczące korzystania z zasobów administracji państwowej przed i w trakcie kampanii wyborczych skutkują częstym nadużywaniem tych zasobów, zwłaszcza przez kandydatów bliskich partii rządzącej lub rządowi. Proces nakładania tak zwanego "podatku partyjnego" na pracowników przedsiębiorstw państwowych (SoE) lub prowadzenia przez SoE kampanii w imieniu partii rządzącej poprzez np. wysyłanie quasi-reklamy do emerytów, wskazuje na lukę regulacyjną w tym obszarze i niewystarczający nadzór ze strony organów zarządzających wyborami.<sup>16</sup> Pozwala to na 'ukryte' finansowanie kampanii wyborczej i stwarza potencjalnie nierówne warunki jej prowadzenia przez kandydatów.

Ze względu na brak odrębnych regulacji dotyczących prowadzenia kampanii w mediach społecznościowych, jedynymi obowiązującymi są wewnętrzne regulacje internetowych platform reklamowych, takich jak Facebook. Stwarza to sytuację, w której monitorowanie kampanii wyborczej w mediach społecznościowych w pełni opiera się na wewnętrznej polityce tych platform, w tym na kwestiach takich jak dostępność i integralność danych. To platformy internetowe decydują o sposobie adresowania reklam politycznych do poszczególnych grup wyborców, o tym, że informacje powiązane z reklamami politycznymi nie pozwalają na identyfikację źródeł finansowania tych reklam lub osoby lub organizacji odpowiedzialnej za zamieszczenie danej reklamy.

---

<sup>14</sup> Komitety wyborcze muszą przedstawić sprawozdania finansowe w okresie 3 miesięcy od dnia wyborów.

<sup>15</sup> Kodeks wyborczy, Art. 106 par. 1 . [Presidential Election, 28 June 2020 | OSCE; 'third-parties campaigning are not obliged to provide any reports related to campaign finance issues'](#).

<sup>16</sup> Członkowie organów zarządzających wielu spółek państwowych i spółek skarbu państwa przekazali środki finansowe (w podobnej wysokości i w tym samym czasie) na kampanię wyborczą kilku kandydatów rządzącej koalicji, np. [Ludzie Orleńscy płacili na kampanię Szydło. Fala oburzenia w sieci - Wiadomości \(onet.pl\)/ONET News](#); list wysłany przez ZUS do emerytów prezentował osiągnięcia rządu i partii rządzącej w poprawianiu sytuacji finansowej emerytów i był podpisany przez premiera: [ZUS rozesłał emerytom listy z kontrowersyjną ulotką. W Internecie zawrzało - Biznes w INTERIA.PL](#)

## REKLAMY POLITYCZNE W MEDIACH SPOŁECZNOŚCIOWYCH - ROZPORZĄDZENIE UNII EUROPEJSKIEJ

*Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i ukierunkowania reklam politycznych zaproponowane przez Komisję Europejską zostało pozytywnie ocenione przez polski rząd i parlament. Nie jest jasne, czy poprawki zaproponowane przez Parlament Europejski w lutym 2023 roku<sup>17</sup> będą ponownie przedmiotem dyskusji władzy wykonawczej i/lub ustawodawczej.*

Rozporządzenie w sprawie przejrzystości i ukierunkowania reklamy politycznej zaproponowane przez Komisję Europejską (KE) proponuje zunifikowaną regulację prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej na platformach internetowych oraz kodyfikuje zobowiązania tych platform do udzielania odpowiednich informacji pozwalających ocenić prowadzoną kampanię.

Proponowane rozporządzenie w sprawie przejrzystości i ukierunkowania reklamy politycznej było konsultowane z polskim rządem podczas konsultacji publicznych i dyskusji w parlamencie. Ze względu na fakt, że reklama polityczna w mediach społecznościowych nie jest bezpośrednio regulowana w Polsce, takie rozporządzenie UE będzie przydatne i powinno stanowić dobrą podstawę do stworzenia narzędzi do monitorowania takiej działalności.

Dotychczas swoje uwagi i rekomendacje dotyczące rozporządzenia przedstawiło kilka organizacji pozarządowych i branżowych, w tym Fundacja Panoptykon, Fundacja Batorego i Polska Konfederacja Lewiatan. Główne omawiane kwestie obejmowały m.in. (i) doprecyzowanie definicji reklamy politycznej, (ii) zwiększenie ochrony wrażliwych danych osobowych, (iii) zwiększenie kontroli nad technikami targetowania, (iv) zachowanie prawa do swobody wypowiedzi, itp.

Polski rząd zasadniczo poparł proponowane rozporządzenie, a jego stanowisko zostało przyjęte przez polski parlament bez znaczących uwag. Co ciekawe, nie zaobserwowano żadnej reakcji na poprawki wprowadzone do rozporządzenia przez Parlament Europejski w lutym 2023 roku.<sup>18</sup> Niektóre organizacje pozarządowe, takie jak Fundacja Panoptykon, z zadowoleniem przyjęły większość zaproponowanych zmian, ale polski parlament prawdopodobnie nie powróci do dyskusji nad dokumentem.<sup>19</sup>

Dyskusja na temat instytucji, która, wg propozycji zawartej w rozporządzeniu, powinna zostać wybrana jako niezależny organ monitorujący proces kampanii wyborczej na platformach internetowych, nie przyniosła jeszcze żadnych rezultatów, niemniej jednak istnieje ogólne zrozumienie, że taka instytucja jest potrzebna. Obecnie nie ma wyraźnego kandydata instytucjonalnego, cieszącego się odpowiednim zaufaniem i dysponującego możliwościami i chęcią monitorowania kampanii.

## OGÓLNE ZASADY PŁATNEJ REKLAMY POLITYCZNEJ NA PLATFORMACH INTERNETOWYCH

*Ogólne zasady narzucone przez internetowe platformy medialne w odniesieniu do finansowania kampanii politycznych pozostawiają szereg luk, które utrudniają precyzyjną identyfikację sponsora reklamy, jej beneficjenta lub dokładnej kwoty środków przeznaczonych na kampanię reklamową.*

---

<sup>17</sup> [Texts adopted - Transparency and targeting of political advertising - Thursday, 2 February 2023 \(europa.eu\)](#)

<sup>18</sup> [Texts adopted - Transparency and targeting of political advertising - Thursday, 2 February 2023 \(europa.eu\)](#)

<sup>19</sup> Parlament będzie najprawdopodobniej decydował jedynie o kwestiach regulowanych przez rozporządzenie KE, tj. o ustanowieniu organu nadzoru, itp.

*Sprawia to, że monitorowanie internetowych kampanii wyborczych jest uciążliwe, nieprecyzyjne i niewystarczająco przejrzyste.*

Nie ma ujednoczonych zasad regulujących prezentację reklam politycznych na platformach internetowych/społecznościowych. W związku z tym każdy dostawca, jak Meta, Google czy Microsoft, stworzył własne regulacje dotyczące umieszczania reklam politycznych, a także dostępu do informacji o tych reklamach (koszty, źródło finansowania oraz kto jest właścicielem reklam). Taka sytuacja nie wpływa pozytywnie na przejrzystość kampanii wyborczej w Internecie.

Meta prezentuje najbardziej kompletną bibliotekę reklam zbudowaną na sieciach społecznościowych i reklamowych: Facebook, Instagram, Audience Network i Messenger. Jednak sposób, w jaki Meta definiuje reklamy dotyczące kwestii politycznych, wyborczych lub społecznych, prowadzi do "zanieczyszczenia" biblioteki reklamami niepolitycznymi, które mogą potencjalnie należeć do jednej z powyższych kategorii. Disclaimery (bylines) publikowane przez Metę nie rozwiązują w pełni problemu, gdyż nie zawsze pozwalają na jednoznaczną identyfikację sponsora, utrudniając tym samym przestrzeganie zasady przejrzystego finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Nie ma również dostępnych pełnych informacji na temat powodów, dla których danemu użytkownikowi została wyświetlona konkretna reklama.

Sieć reklamowa Google wydaje się być największa, ale nie jest tak często wykorzystywana przez podmioty polityczne.<sup>20</sup> Może to częściowo wynikać z bardziej liberalnej polityki korporacji w zakresie weryfikacji reklamodawców i braku wyraźnego oznaczania reklam politycznych. Ponadto Google nie ułatwia identyfikacji sponsora reklamy (ani z poziomu reklamy, ani API), pomimo istniejących już możliwości technicznych, ani nie wyświetla takich informacji w reklamie. Istnieją informacje o partii/kandydacie, który jest wspierany przez reklamę, ale nie ma informacji o sponsorze reklamy. Nie przyczynia się to pozytywnie do przejrzystości finansowania kampanii politycznych.

Platforma Microsoftu służy wyłącznie do dystrybucji płatnych treści i choć nie zabrania wyświetlania treści istotnych społecznie lub politycznie, to poważnie ogranicza taką możliwość. "Reklamowanie treści związanych z wyborami, w tym kampanii wyborczych i sondaży wyborczych, partii politycznych, kandydatów i środków głosowania jest niedozwolone. Zbieranie funduszy dla kandydatów politycznych, partii i środków wyborczych jest niedozwolone".<sup>21</sup>

TikTok, który zyskuje popularność wśród polityków, nie zezwala na publikowanie żadnych płatnych treści politycznych. "Dzielenie się przekonaniem politycznym i angażowanie się w rozmowy polityczne jest dozwolone jako treść organiczna, ale nie może być używane z płatnymi produktami reklamowymi ...".<sup>22</sup>

Wewnętrzne zasady platform, takich jak Meta czy Google, nie chronią przed finansowaniem kampanii politycznych przez osoby prawne, które zgodnie z polskim Kodeksem wyborczym nie są do tego uprawnione. Co więcej, nie ułatwiają identyfikacji działalności (a także jej skali i poziomu wydatków) firm marketingowych, które działają na zlecenie partii politycznych lub kandydatów.

Powszechnym zjawiskiem staje się również reklama polityczna finansowana przez osoby fizyczne. Zaangażowane politycznie osoby same publikują reklamy, potencjalnie obchodząc w ten sposób

---

<sup>20</sup> Zobacz Wykres 3 – dalej w tekście.

<sup>21</sup> [Political content - Microsoft Advertising](#)

<sup>22</sup> [TikTok's Stance on Political Ads | Creator Portal | TikTok](#)



regulacje nałożone na partie polityczne i komitety wyborcze, co czyni monitorowanie finansowania kampanii nieefektywnym i zaciera granicę między tym, co polityczne, a tym, co prywatne.

#### STUDIUM PRZYPADKU - BEZPOŚREDNIA OBSERWACJA KAMPANII WYBORCZEJ

*Podczas obserwacji dwóch lokalnych kampanii wyborczych FOP dokonała przeglądu oficjalnych sprawozdań finansowych złożonych przez komitety wyborcze. Dane o wydatkach na kampanie w mediach społecznościowych zawarte w raportach zostały skonfrontowane z danymi o wydatkach dostępnymi na platformach społecznościowych, takich jak Facebook. Analiza wykazała szereg rozbieżności, które zostały zgłoszone instytucjom nadzorującym (organom zarządzającym wyborami). Wykazała również brak dostępności niektórych danych w bibliotekach reklamowych platform, potwierdzając tym samym potrzebę wdrożenia bardziej precyzyjnych regulacji.*

FOP monitorowała finansowanie kampanii wyborczych w mediach społecznościowych podczas wyborów samorządowych w Rudzie Śląskiej i Ciechocinku. Opracowane zostały też dane dotyczące wydatków poniesionych na reklamy polityczne wiodących krajowych partii politycznych w okresie przed-kampanijnym, między sierpniem 2022 r. a lutym 2023 r.

Ze względu na ograniczoną dostępność danych i zasobów analiza skupiła się na reklamach politycznych publikowanych na Facebooku i Google. Wykresy 3 i 4 przedstawiają wydatki głównych partii politycznych i porównują aktywność kampanii w dwóch okresach: Sierpień 2022 - listopad 2022 i grudzień 2022 - luty 2023.

Ogólnie rzecz biorąc, można zaobserwować wzrost aktywności głównych partii, głównie na Facebooku, przy bardzo ograniczonych zasobach przeznaczonych na reklamy w Google.<sup>23</sup> W ciągu ostatnich kilku miesięcy niektóre partie polityczne, takie jak Prawo i Sprawiedliwość, Konfederacja czy Koalicja Obywatelska, zintensyfikowały swoją aktywność na TikToku w formie treści organicznych, aby dotrzeć ze swoim przekazem do młodszego pokolenia.

#### **Wykres 3**

#### **Wydatki partii politycznych (sierpień 2022 – luty 2023)**

#### **Political Parties Ads (Aug 2022 - Feb 2023, Poland)**

Political Party	FB	Google	Total
Solidarna Polska	49,200	0	49,200
Platforma Obywatelska	36,900	2,250	39,150
Prawo i Sprawiedliwość	31,600	0	31,600
Polska 2050	12,380	0	12,380
Lewica	9,640	0	9,640
Polskie Stronnictwo Ludowe	6,310	0	6,310
KORWiN	1,280	0	1,280
Konfederacja	0	0	0
Razem	0	0	0
Porozumienie	0	0	0
Kukiz'15	0	0	0
Partia Zieloni	0	0	0
Konfederacja Korony Polskiej	0	0	0

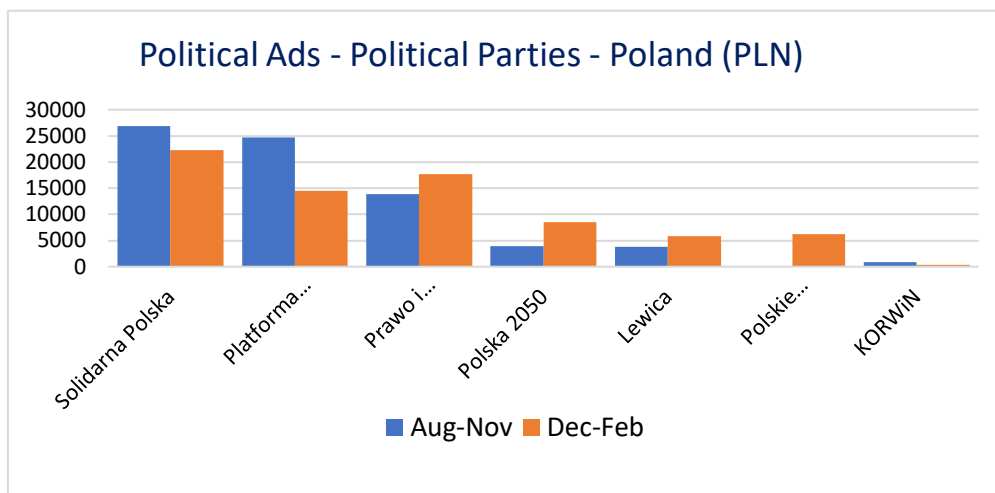
(PLN)

Source: Own Analysis - Created with Datawrapper

<sup>23</sup> Present exchange rate: EUR 1 = PLN 4.54

#### Wykres 4

Wydatki partii politycznych: sierpień-listopad 2022 (niebieski) grudzień 2023-luty 2022 (pomarańczowy)

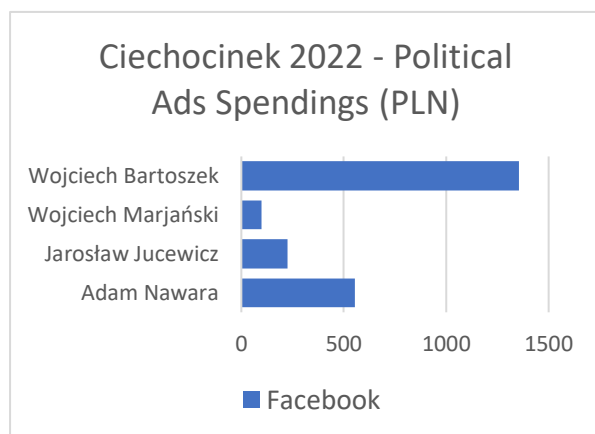


Wprowadzona w 2021 r. nowelizacja ustawy o partiach politycznych, która zobowiązała każdą partię polityczną do rejestrowania i publikowania na bieżąco każdej otrzymanej umowy i darowizny, powinna teoretycznie pozwolić na porównanie wydatków na reklamy odnotowanych na np. Facebooku z tym, co zostało zgłoszone w rejestrze (zob. przypis 12). Niestety, partie polityczne nie w pełni stosują się do tego przepisu, treść rejestru zawiera wiele luk, wymagane dane są dostarczane ze znacznym opóźnieniem, a PKW, odpowiedzialna za wdrożenie tego przepisu, stwierdziła w piśmie skierowanym do Parlamentu, że nie ma narzędzi do egzekwowania jakichkolwiek kar, jeśli dana partia stosuje się do omawianego przepisu.<sup>24</sup>

Podczas przedterminowych wyborów samorządowych w Rudzie Śląskiej i wyborów uzupełniających w Ciechocinku, zostały zanalizowane wydatki kandydatów na kampanię w mediach społecznościowych (Facebook, Google) i porównane z oficjalnymi sprawozdaniami finansowymi złożonymi przez poszczególne komitety wyborcze. FOP sprawdziła również informacje zawarte w sprawozdaniach i zgłosiła komisarzom swoje zastrzeżenia, jeśli zauważone zostały jakiegokolwiek rozbieżności lub nieprawidłowości.

#### Wykres 5

Wydatki na reklamę polityczną (zł)



#### Wykres 6

Wydatki na reklamę polityczną (zł)



<sup>24</sup> [Państwowa Komisja Wyborcza \(pkw.gov.pl\)](http://państwowa.komisja.wyborcza.pkw.gov.pl)

Całkowite wydatki na kampanię wyborczą w mediach społecznościowych wydają się niezbyt wysokie i takie też były rozbieżności zauważone podczas obserwacji. Niemniej jednak raportowane wydatki były zawsze niższe niż te obserwowane w bibliotekach reklamowych platform internetowych i bardzo często ukryte wśród innych rodzajów kosztów. Ujawniło to pewne słabości obowiązkowej struktury sprawozdań finansowych składanych przez komitety wyborcze.

Cały proces składania sprawozdań finansowych przez komitety wyborcze i rozpatrywania wszystkich potencjalnych zastrzeżeń i skarg zajmuje dużo czasu:

- trzy miesiące na złożenie sprawozdania przez komitet,
- miesiąc na opublikowanie sprawozdań przez właściwego komisarza wyborczego/komisję wyborczą,
- miesiąc na złożenie wszelkich zastrzeżeń przez uprawnione organizacje lub partie polityczne,
- dwa miesiące na odpowiedź na takie zastrzeżenia,
- nieokreślony okres dla odpowiedniego komisarza wyborczego/komisji wyborczej na wyjaśnienie zaobserwowanych kwestii z komisją wyborczą,<sup>25</sup>
- potencjalnie dwa miesiące dla Sądu Najwyższego na rozpatrzenie skargi złożonej przez komitet wyborczy, jeśli jego sprawozdanie finansowe zostało odrzucone.

Każda organizacja monitorująca może potrzebować dziewięciu miesięcy lub więcej, aby otrzymać ostateczną decyzję dotyczącą ważności lub nieważności sprawozdania finansowego od komitetu wyborczego i być w stanie sformułować ostateczną opinię na temat finansowych aspektów kampanii wyborczej oraz pracy administracji wyborczej i systemu sądowego – to bardzo długi okres.

FOP zapoznała się ze sprawozdaniami finansowymi większości komitetów wyborczych biorących udział w wyżej wymienionych wyborach, które publikowały reklamy polityczne w mediach społecznościowych. Złożyliśmy zastrzeżenia do tych sprawozdań, w których stwierdzono błędy lub braki. Wśród zaobserwowanych nieprawidłowości znalazły się m.in. rozbieżności pomiędzy raportowanymi wydatkami na reklamę w mediach społecznościowych a rzeczywistymi kwotami obserwowanymi w bibliotekach reklamowych Facebooka i/lub Google. Niestety, niejasne regulacje dotyczące dostępności danych i poziomu szczegółowości dostępnych w bibliotekach reklamowych platform skomplikowały cały proces weryfikacji i pozostawiły miejsce na potencjalne luki i niejasności w końcowych wnioskach. Jako przykład można podać, że zarówno Facebook, jak i Google nie weryfikują sponsora reklamy na tyle dokładnie, aby móc wyjaśnić, czy sponsor faktycznie reprezentuje dany komitet wyborczy/partię polityczną.

Problemy z dostępem do wymaganych i precyzyjnych danych na platformach społecznościowych znalazły odzwierciedlenie w niektórych odpowiedziach na zastrzeżenia FOP udzielonych przez komitety wyborcze. Komitety wyborcze twierdziły, że brak jasnych regulacji dotyczących danych udostępnianych przez platformy medialne nie pozwala im uznać danych dostępnych w bibliotekach reklam za wystarczająco wiarygodne w procesie oceny jakości sprawozdań finansowych dostarczanych przez komitety wyborcze. Potwierdza to tylko, jak ważne jest wprowadzenie dobrze skonstruowanych regulacji odnoszących się do kwestii dostępności i gradualności danych.

---

<sup>25</sup> Komisarz wyborczy/Komisja ma obowiązek odpowiedzieć na każdy sprzeciw w ciągu dwóch miesięcy i poinformować nadawcę, że został on uznany. Komisarz wyborczy/komisja wyborcza może jednak nadal pracować nad wyjaśnieniem wszystkich zaobserwowanych kwestii, a czas na ten proces nie jest określony. Oznacza to, że czas trwania całego procesu weryfikacji sprawozdań finansowych złożonych przez dowolny komitet wyborczy może przekroczyć dziewięć miesięcy.

## PRZEGLĄD REFORMY POLITYKI W ZAKRESIE WYDATKÓW POLITYCZNYCH I PRZEJRZYSTOŚCI REKLAM W DANYM KRAJU

*Dostosowanie regulacji prawnych do rozporządzenia KE w sprawie przejrzystości i ukierunkowania reklam politycznych będzie wymagało kompleksowego podejścia ze strony rządu i powinno uwzględniać szereg zaleceń sformułowanych przez organizacje obywatelskie. Rozporządzenie powinno umożliwić poprawę dostępności dokładnych danych z platform mediów społecznościowych dla organizacji monitorujących, ale nie powinno również prowadzić do ograniczania swobodnej i otwartej dyskusji oraz naruszania prawa obywateli do wolności słowa.*

Dostosowanie polskich przepisów do unijnego rozporządzenia będzie wymagało kompleksowego podejścia, np. do przepisów regulujących proces wyborczy. Pomimo tego, że niektóre regulacje już funkcjonują (np. dotyczące konieczności identyfikacji sponsora reklamy politycznej czy konieczności bieżącego zgłaszania przez partie polityczne wszelkich darowizn lub umów), inne rozwiązania będą musiały korespondować z istniejącym systemem prawnym. Powinno to obejmować między innymi następujące kwestie:

- identyfikacja lub ustanowienie niezależnego organu monitorującego, który będzie w stanie egzekwować nowe przepisy,
- włączenie kampanii online do procesu wyborczego i dostosowanie przepisów prawnych do nowej rzeczywistości,
- konieczność jasnego zdefiniowania pojęcia reklamy politycznej publikowanej na internetowych platformach reklamowych - spójnego z materiałami kampanijnymi wykorzystywanymi offline,
- konieczność wdrożenia narzędzi zapewniających dostęp do niezbędnych danych z internetowych platform reklamowych,
- wdrożenie wymogu zgłaszania wydatków i dochodów z kampanii przez kandydatów, partie polityczne i komitety wyborcze na bieżąco i w formie elektronicznej,
- włączenie finansowania kampanii przez osoby trzecie do głównej konstrukcji finansowania kampanii w celu zwiększenia przejrzystości i zapewnienia narzędzia dla kompleksowego systemu monitorowania,
- dostosowanie procedur sądowych do nowych rozwiązań i wyzwań związanych z prowadzeniem kampanii w Internecie/mediach społecznościowych.

## REKOMENDACJE GŁÓWNE

W celu rozwiązania przynajmniej niektórych problemów przedstawionych i omówionych wcześniej, proponujemy następujące rekomendacje do wdrożenia w rozporządzeniu, które jest nadal przedmiotem dyskusji:

- Internetowe platformy reklamowe powinny ujawniać wszystkie reklamy publikowane przez podmioty polityczne i dotyczące spraw politycznych przez okres co najmniej 6 lat i udostępniać je w łatwy sposób każdemu zainteresowanemu.
- Każda reklama polityczna powinna zawierać informacje o źródłach finansowania.
- Internetowe platformy reklamowe powinny weryfikować sponsoring kampanii politycznych i wyświetlać szczegółowe informacje o sponsorze jako część reklamy.
- Na terytorium UE internetowe platformy reklamowe powinny zezwalać na reklamy polityczne tylko wtedy, gdy są one sponsorowane przez podmioty z siedzibą w UE lub przez organizacje międzynarodowe.
- Internetowe platformy reklamowe powinny zapewniać co najmniej środki automatycznego przetwarzania danych dla instytucji monitorujących, organizacji pozarządowych i badaczy.

- Internetowe platformy reklamowe powinny rozpoznawać trwające procesy wyborcze i wymagać od reklamodawców zadeklarowania, w którym z nich prowadzą kampanię.
- Internetowe platformy reklamowe powinny podawać konkretne i jasne powody, dla których reklama została zaprezentowana danemu użytkownikowi.
- Zasady nie powinny ograniczać się tylko do mediów społecznościowych, ale te same zasady powinny zostać wdrożone dla elektronicznych kanałów reklamowych, w tym reklam w grach.