

Sławomir DUDZIK 

Katedra Prawa Europejskiego WPiA UJ

s.dudzik@uj.edu.pl

## PRZEJRZYSTOŚĆ I TARGETOWANIE REKLAMY POLITYCZNEJ W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ NOWE NARZĘDZIA W WALCE Z DEZINFORMACJĄ

**ABSTRACT:** The aim of the article is to analyze and assess the effectiveness of actions taken by the European Union in recent years to counteract disinformation and various forms of manipulation of public opinion, with particular emphasis on the legal provisions adopted in 2024 regarding transparency and targeting of political advertising. The paper focuses primarily on substantive legal solutions, leaving aside organizational and procedural issues. It indicates that the provisions of Regulation 2024/900 strengthen the protection of the EU citizens' rights, especially towards international media companies operating in the political advertising market and with the political entities themselves. They also create additional safeguards against external interference in EU elections and referendums. The degree of transparency of political advertising required by the provisions of Regulation 2024/900 was assessed positively. However, there are concerns about the possibility (limited) of using targeting techniques and advertising delivery using sensitive data in political advertising in Regulation 2024/900.

**Keywords:** European Union law, Regulation 2024/900, counteracting disinformation, political advertising, targeting of political advertising

**Słowa kluczowe:** Prawo Unii Europejskiej, rozporządzenie 2024/900, przeciwdziałanie dezinformacji, reklama polityczna, targetowanie reklamy politycznej

## 1. ZAGROŻENIA ZWIĄZANE Z DEZINFORMACJĄ

Rozwój nowych mediów nie tylko ułatwił dostęp do informacji, edukacji, kultury i rozrywki, ale stworzył także dogodne warunki dla dezinformacji i manipulowania opinią publiczną. Falszywe treści mogą rozchodzić się obecnie na niespotykaną wcześniej skalę, w ogromnym tempie, i docierać do konkretnych grup lub osób istotnych z punktu widzenia interesów nadawcy przekazu. Jak wskazuje Anna Mierzyńska, *[w] niektórych środowiskach politycznych [warto dodać, że także w odniesieniu do niektórych państw – przyp. S.D.] kłamstwo stało się fundamentem władzy, ma systemowe, państwowe i medialne wsparcie, a więc także potężną siłę rażenia*<sup>1</sup>. Dezinformacja ma przy tym destrukcyjny wpływ na procesy demokratyczne oraz debatę publiczną. Zaburza proces podejmowania świadomych decyzji przez obywateli, w tym integralność procesów wyborczych, zakłóca też debatę publiczną oraz zagraża bezpieczeństwu publicznemu<sup>2</sup>.

W literaturze naukowej zwraca się uwagę na trudności w zdefiniowaniu pojęcia „dezinformacja” oraz wielość funkcjonujących w tym zakresie propozycji takiej definicji<sup>3</sup>. Ważnym głosem w debacie naukowej na ten temat jest propozycja zgłoszona przez politologów: Roberta Kupieckiego, Filipa Bryjkę i Tomasza Chłonia, którzy syntetyzując różne podejścia naukowe do problemu dezinformacji oraz poszukując praktycznego narzędzia przydatnego w działaniu instytucji państwowych, przyjmują, że: *Dezinformacja to stosowana przez państwa lub aktorów niepaństwowych doktryna i praktyka celowego użycia zmanipulowanej lub sfalszowanej informacji w celu wywołania pożądanej zmiany u określonej grupy odbiorców w zaplanowanej dziedzinie oddziaływań. Z zamiarem szkodzenia odbiorcom jest ona wykorzystywana w ramach operacji informacyjno-propagandowych używających technik wpływu i oddziaływań psychologicznych w czasie pokoju, kryzysu i wojny*<sup>4</sup>. Z kolei Komisja Europejska definiuje dezinformację jako *możliwe do zweryfikowania nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje, tworzone, przedstawiane i rozpowszechniane w celu uzyskania korzyści gospodarczych lub wprowadzenia*

<sup>1</sup> A. Mierzyńska, *Efekt niszczący. Jak dezinformacja wpływa na nasze życie*, Warszawa 2022, s. 342.

<sup>2</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zwalczanie dezinformacji w internecie: podejście europejskie*, Bruksela, 26 IV 2018, COM(2018) 236 final, s. 1-2.

<sup>3</sup> Zob. m.in. R. Kupiecki, F. Bryjka, T. Chłoń, *Dezinformacja międzynarodowa. Pojęcie, rozpoznanie, przeciwdziałanie*, Warszawa 2022, s. 64-81, oraz K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Prawne granice dezinformacji w środkach społecznego przekazu. Między wolnością a bezpieczeństwem*, Toruń 2023, s. 76-92; M. Simion, *Knowledge and Disinformation*, „Episteme” 2023, s. 1-12; M. Ślufińska, *Dezinformacja to problematyczny termin?*, [w:] *(Dez)informacja w czasach (post)prawdy*, red. K. du Vall i in., Kraków 2024, s. 12-14. Problematyka dezinformacji jest także coraz częściej podejmowana w literaturze naukowej, na co jednoznacznie wskazują wyniki badań przeglądowych, które objęły 756 publikacji z lat 2014-2022. Zob. M. Pérez-Escobar, D. Lilleker, A. Tapia-Frade, *Systematic Literature Review of the Phenomenon of Disinformation and Misinformation*, „Media and Communication” 2023, vol. 11, no. 2, s. 76-87. Z drugiej strony, jak wskazują D. Freelon i C. Wells, literatura naukowa poświęcona dezinformacji jeszcze w 2020 roku pozostawała nadal w powijakach. Zob. D. Freelon, C. Wells, *Disinformation as Political Communication*, „Political Communication” 2020, vol. 37, no. 2, s. 148-150.

<sup>4</sup> R. Kupiecki, F. Bryjka, T. Chłoń, *Dezinformacja...*, s. 73.

w błąd opinii publicznej, które mogą wyrządzić szkodę publiczną. Szkodą publiczną obejmuje zagrożenia dla demokratycznych procesów politycznych i kształtowania polityki oraz dla dóbr publicznych, takich jak ochrona zdrowia obywateli UE, środowisko naturalne lub bezpieczeństwo. Dezinformacja nie obejmuje błędów sprawozdawczych, satyry i parodii ani wyraźnie oznaczonych stroniczych wiadomości i komentarzy<sup>5</sup>. Wydaje się, że to ostatnie ujęcie dezinformacji jest szczególnie trafne, akcentuje bowiem szkodę publiczną jako co najmniej potencjalny skutek działań dezinformacyjnych. Właśnie z uwagi na to zagrożenie szkodą publiczną wymagane są takie działania ze strony państwa, które pozwolą zapobiec lub co najmniej ograniczyć niepożądane z punktu widzenia interesu publicznego skutki dezinformacji.

W ostatnich latach byliśmy świadkami wielu działań dezinformacyjnych dotyczących np. spraw związanych z agresją Rosji na Ukrainę, pandemii COVID-19, spraw migracji, ochrony klimatu, osób LBGT+ i innych. Za dezinformacją stoją zarówno państwa, np. Rosja, jak i środowiska polityczne i grupy interesów<sup>6</sup>. Jest przy tym oczywiste, że podstawowym narzędziem dezinformacji jest Internet, w tym media społecznościowe. Przełomem w tym zakresie był zwłaszcza rok 2016, w którym miały miejsce istotne politycznie wydarzenia, takie jak referendum w sprawie członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE oraz wybory prezydenckie w USA, w których zwyciężył Donald Trump<sup>7</sup>.

Przykładem dezinformacji może być również reklama polityczna, w sytuacji gdy: nie ujawnia się jej politycznego charakteru; stoją za nią podmioty spoza UE; podlega różnorodnym technikom optymalizujących i indywidualizujących przekaz reklamowy na podstawie przetwarzania danych osobowych (np. targetowanie<sup>8</sup> reklamy i kierowanie jej do ściśle określonej osoby lub grupy osób)<sup>9</sup>. Co oczywiste, nie można utożsamiać reklamy politycznej, w tym publikowanej w Internecie, z dezinformacją. Istotne jest natomiast, by zapewnić odpowiednią przejrzystość działań reklamowych w sieci w kontekście różnego rodzaju procesów politycznych, zwłaszcza takich jak wybory i referenda. Reklama polityczna wykorzystuje Internet od lat 90. ubiegłego wieku<sup>10</sup>, do

<sup>5</sup> Komunikat Komisji..., s. 4.

<sup>6</sup> Wiele przykładów dezinformacji podaje w swej książce Anna Mierzyńska. Zob. A. Mierzyńska, *Efekt niszczący...* Zob. także: 2022 Report on EEAS Activities to Counter FIMI, European External Action Service, [online] [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EEAS-AnnualReport-WEB\\_v3.4.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EEAS-AnnualReport-WEB_v3.4.pdf), 25 VII 2024.

<sup>7</sup> Zob. A. Casero-Ripollés, J. Tuñón, L. Bouza-García, *The European Approach to Online Disinformation: Geopolitical and Regulatory Dissonance*, „Humanities and Social Sciences Communications” 2023, vol. 10, s. 3.

<sup>8</sup> Termin „targetowanie” wywodzi się od angielskiego czasownika *target* oznaczającego w szczególności kierowanie działania, reklamy lub produktu do określonej osoby lub grupy (zob. <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/target>). Definicja technik targetowania została przytoczona w przypisie nr 50.

<sup>9</sup> Zob. Rozporządzenie 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 marca 2024 r. (dalej: rozporządzenie 2024/900), motyw 4.

<sup>10</sup> Internet w kampanii wyborczej został wykorzystany po raz pierwszy w kampanii prezydenckiej Billa Clintona w 1992 roku. Zob. J.C. Tedesco, *Changing the Channel: Use of the Internet for Communica-*

niedawna brakowało jednak skutecznych i kompleksowych działań zapobiegających dezinformacji w tej kluczowej dla spraw publicznych sferze.

Celem artykułu jest analiza oraz ocena zasadności skuteczności działań podejmowanych w ostatnich latach przez Unię Europejską w celu przeciwdziałania dezinformacji i różnym formom manipulowania opinią publiczną, ze szczególnym uwzględnieniem przyjętych w 2024 roku regulacji dotyczących przejrzystości i targetowania reklamy politycznej. Z uwagi na ograniczone ramy artykułu autor kieruje swą uwagę przede wszystkim na rozwiązania materialnoprawne, pozostawiając na uboczu kwestie organizacyjne i proceduralne.

## 2. DZIAŁANIA UE W ZAKRESIE WALKI Z DEZINFORMACJĄ

Unia Europejska już od dłuższego czasu angażuje się w zwalczanie dezinformacji oraz wzmacnianie demokratycznych procesów w państwach członkowskich. Przypomnijmy, że demokracja należy do podstawowych wartości, na których ufundowana jest UE (art. 2 traktatu o Unii Europejskiej<sup>11</sup>; dalej TUE) i które ma obowiązek wspierać (art. 3 ust. 1 TUE). Demokracja przedstawicielska stanowi również podstawę funkcjonowania UE (art. 10 ust. 1 TUE), obywatele zaś są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim (art. 10 ust. 2 TUE). Traktat o UE zapewnia każdemu obywatelowi UE prawo do uczestniczenia w życiu demokratycznym UE, gwarantując otwartość unijnego procesu decyzyjnego oraz jego zbliżenie do obywatela (art. 10 ust. 3 TUE).

Ważnym impulsem dla zintensyfikowania działań UE w tym zakresie była agresja Rosji na Ukrainę w 2014 roku oraz związana z tym kampania dezinformacyjna ze strony Rosji. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 19 marca 2015 roku *Rada Europejska podkreśliła potrzebę przeciwstawienia się trwającym kampaniom dezinformacyjnym prowadzonym przez Rosję i wezwała wysoką przedstawiciel, by we współpracy z państwami członkowskimi i instytucjami UE przygotowała do czerwca plan działania dotyczący strategicznej komunikacji. Utworzenie zespołu ds. komunikacji jest pierwszym krokiem w tym zakresie*<sup>12</sup>. W wyniku tej decyzji politycznej powołana do życia została Grupa zadaniowa East Stratcom wchodząca w skład unijnej służby dyplomatycznej (Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych). Do jej głównych zadań należy identyfikacja, gromadzenie i prezentacja przypadków dezinformacji z prokremlowskich mediów, które są rozpowszechniane w krajach UE oraz państwach sąsiadujących<sup>13</sup>. Grupa zadaniowa prowadzi specjalny portal poświęcony rosyjskiej dezinformacji EUvsDiSiNFO. Dostępna

---

*ting About Politics*, [w:] *Handbook of Political Communication Research*, red. L.L. Kaid, Mahwah, New Jersey 2004, s. 513.

<sup>11</sup> *Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 2016, nr 202, s. 13.

<sup>12</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej* (19 i 20 III 2015) – konkluzje, Bruksela 20 III 2015, [online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/pl/pdf>, 25 VII 2024.

<sup>13</sup> Zob. <https://euvsdisinfo.eu/pl/about-pl/>, 25 VII 2024.

tam baza danych odnotowuje już ponad 17 000 przypadków tej dezinformacji, w tym ponad 400 przypadków w języku polskim<sup>14</sup>.

Inną ważną inicjatywą instytucji unijnych w tym zakresie był komunikat Komisji Europejskiej z 26 kwietnia 2018 roku zatytułowany *Zwalczanie dezinformacji w internecie: podejście europejskie*. Komunikat określił m.in. kluczowe zasady, które powinny przyświecać działaniom zwalczającym dezinformację. Na pierwszym miejscu wskazano konieczność poprawienia *przejrzystości jeżeli chodzi o pochodzenie, sposoby tworzenia, finansowania, rozpowszechniania i ukierunkowywania informacji w celu umożliwienia obywatelom oceny treści, do których uzyskują dostęp w internecie, oraz w celu ujawnienia ewentualnych prób manipulacji opinią*<sup>15</sup>. Do pozostałych zasad składających się na europejskie podejście do kwestii dezinformacji zaliczono: promowanie różnorodności informacji, wspieranie wiarygodności informacji oraz opracowanie rozwiązań integrycyjnych promujących współpracę różnych podmiotów i grup zaangażowanych w zwalczanie dezinformacji. Kolejnym krokiem Komisji było opublikowanie 5 grudnia 2018 roku unijnego planu działania na rzecz zwalczania dezinformacji (*Action Plan against Disinformation*). Wskazano w nim 10 konkretnych działań, które składają się na skoordynowaną odpowiedź UE na zjawisko dezinformacji<sup>16</sup>.

Komisja wspierała również działania samoregulacyjne po stronie platform internetowych i branży reklamowej. W 2018 roku najważniejsi gracze na tym rynku przyjęli Kodeks postępowania w zakresie dezinformacji<sup>17</sup>. W 2020 roku Komisja Europejska przeprowadziła kompleksową ocenę tego kodeksu, która wykazała jednak istotne niedociągnięcia<sup>18</sup>. Wynikiem tej oceny było sformułowanie przez Komisję w kolejnym roku wytycznych w sprawie wzmocnienia kodeksu postępowania w zakresie dezinformacji<sup>19</sup>. W efekcie 15 czerwca 2022 roku 34 sygnatariuszy (w tym duże platformy in-

<sup>14</sup> Zob. <https://euvsdisinfo.eu/disinformation-cases/>, 25 VII 2024.

<sup>15</sup> *Komunikat Komisji...*, s. 7.

<sup>16</sup> *European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Plan against Disinformation*, Brussels, 5 XII 2018, JOIN(2018) 36 final, [online] [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action\\_plan\\_against\\_disinformation.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf), 25 VII 2024. Warto odnotować, że Europejski Trybunał Obrachunkowy w 2021 roku krytycznie odniósł się do tego planu, wskazując m.in. na brak kompleksowych rozwiązań oraz wątpliwości co do rozliczalności wskazanych tam działań. Zob. *Sprawozdanie specjalne 09/2021: Dezinformacja w UE – pomimo podejmowanych wysiłków problem pozostaje nierozwiązany*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, [online] [https://www.eea.europa.eu/Lists/ECADDocuments/SR21\\_09/SR\\_Disinformation\\_PL.pdf](https://www.eea.europa.eu/Lists/ECADDocuments/SR21_09/SR_Disinformation_PL.pdf), 25 VII 2024. O braku spójnego podejścia UE do zwalczania dezinformacji zob. także: A. Casero-Ripollés, J. Tuñón, L. Bouza-García, *The European Approach...*, s. 5-8.

<sup>17</sup> Kodeks dostępny jest pod adresem: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>, 25 VII 2024.

<sup>18</sup> *Commission staff working document, Assessment of the Code of Practice on Disinformation - Achievements and areas for further improvement*, Brussels, 10 IX 2020, SWD(2020) 180 final.

<sup>19</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie wzmocnienia kodeksu postępowania w zakresie dezinformacji*, Bruksela, 26 V 2021, COM(2021) 262 final, [online] <https://>

ternetowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, reklamodawcy i in.) przyjęło nową wersję kodeksu, tzw. Wzmocniony kodeks postępowania w zakresie dezinformacji<sup>20</sup>. Dokument ten zawiera 44 zobowiązania (*commitments*) oraz 128 skonkretyzowanych środków (*measures*) służących do realizacji tych zobowiązań. Działania obejmują w szczególności ograniczenie zachęt finansowych dla dostawców dezinformacji (demonetyzacja dezinformacji; zobowiązanie 1) oraz zapewnienie przejrzystości reklamy politycznej (zobowiązania 4-13). W świetle kodeksu reklamy polityczne powinny być zatem łatwo rozpoznawalne dzięki odpowiedniemu etykietowaniu, a ich sponsora należy ujawnić. Kodeks zmierza również do ograniczenia manipulacji wykorzystywanej do rozpowszechniania dezinformacji (np. fałszywe konta, operacje hakerskie, amplifikacja oparta na botach, podszywanie się itd.).

Działanie niewładcze i akty *soft law* dotyczące promowania przejrzystości w życiu publicznym i zwalczaniu dezinformacji są wzmacniane poprzez przyjęcie na szczeblu UE aktów normatywnych w tej dziedzinie. Należy do nich w szczególności przyjęte w 2016 roku ogólne rozporządzenie o ochronie danych<sup>21</sup>. Nakłada ono obowiązek zapewnienia przejrzystości przetwarzania danych osobowych (art. 5 ust. 1 lit. a oraz art. 12-15 RODO), zalicza dane ujawniające poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe do podlegających szczególnej ochronie kategorii danych wrażliwych (art. 9 RODO) oraz harmonizuje warunki, na jakich dane osobowe mogą być dalej udostępniane (dalsze przetwarzanie; art. 5 ust. 1 lit. b, art. 6 ust. 4, art. 13 ust. 3 i art. 14 ust. 4 RODO).

Istotne regulacje prawne, które przyczyniają się do zwalczania wszelkiej dezinformacji w Internecie, zawiera także Akt o usługach cyfrowych<sup>22</sup>. Warto w tym kontekście wspomnieć w szczególności o obowiązkach ciążących na dostawcach platform internetowych, którzy prezentują reklamy na swoich interfejsach internetowych. Mają oni zapewnić swym odbiorcom (w sposób jasny, wyraźny, zwięzły i jednoznaczny oraz w czasie rzeczywistym) możliwość identyfikacji danego przekazu jako reklamy oraz ustalenia, w imieniu jakiej osoby fizycznej lub prawnej jest prezentowana reklama, a także kto za nią zapłacił. Należy również dostarczyć informacje na temat głównych parametrów wykorzystanych do określenia odbiorcy, któremu reklama jest prezentowana i – w stosownych przypadkach – sposobu zmiany tych parametrów (art. 26 AUC). Akt o usługach cyfrowych zabrania dostawcom platform internetowych prezentowania

---

[digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement](https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement), 25 VII 2024.

<sup>20</sup> Wzmocniony kodeks dostępny jest pod adresem: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>, 25 VII 2024.

<sup>21</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, Dz. Urz. UE L 2016, nr 119, s. 1 (dalej: RODO).

<sup>22</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych)*, Dz. Urz. UE L 2022, nr 277, s. 1 (dalej: AUC).

odbiorcom usługi reklam opartych na profilowaniu (art. 4 ust. 4 RODO) z wykorzystaniem szczególnych kategorii danych osobowych, o których mowa w art. 9 ust. 1 RODO, a więc z wykorzystaniem danych wrażliwych (art. 26 ust. 3 AUC). Dostawcy platform internetowych mają również obowiązek zapewnienia przejrzystości stosowanych systemów rekomendacji (art. 27 AUC). Dodatkowo dostawcy bardzo dużych platform internetowych oraz bardzo dużych wyszukiwarek internetowych są zobowiązani do identyfikacji, analizy i oceny ryzyka systemowego w Unii wynikającego z projektu lub funkcjonowania ich usług i powiązanych z nimi systemów, w tym systemów algorytmicznych, lub z korzystania z ich usług. Wspomniane wyżej ryzyko systemowe obejmuje w szczególności ryzyko wystąpienia faktycznych lub przewidywalnych negatywnych skutków dla wykonywania praw podstawowych (m.in. ochrony danych osobowych oraz wolności wypowiedzi i informacji, w tym wolności i pluralizmu mediów) oraz ryzyko wystąpienia faktycznych lub przewidywalnych negatywnych skutków dla dyskursu obywatelskiego i procesów wyborczych oraz dla bezpieczeństwa publicznego (art. 34 AUC). Akt o usługach cyfrowych wymaga przy tym od tych podmiotów wprowadzenia środków zmniejszających zidentyfikowane ryzyko systemowe (art. 35 AUC).

### 3. ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE PRZEJRZYSTOŚCI I TARGETOWANIA REKLAMY POLITYCZNEJ

#### Podstawa prawna i zakres zastosowania

25 listopada 2021 roku Komisja przedstawiła projekt rozporządzenia PE i Rady w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej<sup>23</sup>. Projekt zakładał, że nowe przepisy będą stosowane od 1 kwietnia 2023 roku (art. 20 ust. 2 projektu), a więc znajdują zastosowanie do kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego w kolejnym roku. Ostatecznie rozporządzenie zostało przyjęte dopiero 13 marca 2024 roku<sup>24</sup> i co do zasady będzie stosowane od 10 października 2025 roku (art. 30 ust. 2 rozporządzenia 2024/900). Podstawą prawną tego aktu nie są jednak (jak można byłoby wnosić) np. przepisy dotyczące statusu obywateli Unii Europejskiej, ale przepisy dotyczące rynku wewnętrznego (art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; dalej TFUE<sup>25</sup>). Projektowane regulacje mają zatem przyczynić się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego w zakresie usług reklamy politycznej i usług powiązanych (art. 1 ust. 4 lit. a rozporządzenia 2024/900). Prawodawca unijny odnotowuje wzrost podaży

<sup>23</sup> *Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej*, Komisja Europejska, Bruksela, 25 XI 2021, COM/2021/731 final.

<sup>24</sup> Rozporządzenie 2024/900.

<sup>25</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 2016, nr 202, s. 47.

i popytu na reklamę polityczną oraz ich transgraniczny charakter. Na rynek reklamy politycznej składają się przy tym duża i rosnąca liczba zróżnicowanych usług, do których zalicza się doradztwo polityczne, usługi agencji reklamowych, usługi platform „ad-tech”, usługi firm public relations, influencerów, podmiotów zajmujących się analizą danych i działalnością brokerską. Wskazuje się również na różne formy, w których może się przejawiać działalność w zakresie reklamy politycznej. Rozporządzenie 2024/900 wymienia w tym kontekście: płatne treści; sponsorowane wyniki wyszukiwania; płatne komunikaty targetowane; promocję w rankingach; promocję czegoś lub kogoś zintegrowaną z treścią, taką jak lokowanie produktu; influencerzy i inne formy poparcia (motyw 1 rozporządzenia 2024/900). Reklama polityczna wykorzystuje przy tym zarówno tradycyjne media offline (np. gazety, telewizja, radio), jak i w coraz większym stopniu różnego rodzaju interfejsy cyfrowe (np. platformy internetowe, strony internetowe, aplikacje mobilne, gry komputerowe)<sup>26</sup>. Dotychczas wzrostowi znaczenia działalności transgranicznej w zakresie reklamy politycznej nie towarzyszyło zharmonizowane i kompleksowe podejście państw członkowskich do regulacji tego obszaru. Dodatkowo przepisy krajowe w wielu przypadkach stanowiły wręcz przeszkodę dla prowadzenia transgranicznych i paneuropejskich kampanii politycznych (motyw 7 rozporządzenia 2024/900). Prowadziło to m.in. do fragmentacji rynku wewnętrznego i zakłóceń konkurencji na tym rynku (motyw 9 rozporządzenia 2024/900). Rozporządzenia 2024/900 ma w dużej mierze zaradzić tym problemom poprzez zapewnienie ujednoliconej i w miarę kompleksowej regulacji reklamy politycznej na rynku wewnętrznym UE<sup>27</sup>.

Drugą podstawą traktatową rozporządzenia 2024/900 jest art. 16 TFUE dotyczący ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych. Konieczność wzmocnienia tej ochrony zachodzi w przypadku reklamy politycznej wykorzystującej techniki targetowania i inne techniki dostarczania reklam, które wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych w kontekście świadczenia reklamy politycznej online (motyw 6 i art. 1 ust. 1 lit. b rozporządzenia 2024/900).

Przywoływane tu rozporządzenie 2024/900 zakłada, że jego przepisy znajdują zastosowanie do dostawców usług reklamowych<sup>28</sup> oraz sponsorów<sup>29</sup> niezależnie od miejsca prowadzenia przez nich działalności (niezależnie od miejsca ich siedziby lub miejsca zamieszkania). Obejmą zatem potencjalnie zarówno dostawców i sponsorów z UE, jak i tego rodzaju podmioty z państw trzecich. Nie ma również znaczenia, jakie środki w zakresie reklamy politycznej są wykorzystywane przez te podmioty. Istotne w tym kontekście jest jedynie to, czy materiał reklamowy jest rozpowszechniany w UE, wprowadzany do domeny publicznej w co najmniej jednym państwie członkowskim lub

<sup>26</sup> Zob. motyw 2 rozporządzenia 2024/900.

<sup>27</sup> Zob. jednak art. 2 ust. 2 rozporządzenia 2024/900.

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 6 rozporządzenia 2024/900 przez dostawcę usług reklamy politycznej należy rozumieć *osobę fizyczną lub prawną zajmującą się świadczeniem usług reklamy politycznej, z wyjątkiem usług czysto pomocniczych*.

<sup>29</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 10 rozporządzenia 2024/900 przez sponsora należy rozumieć *osobę fizyczną lub prawną, na której wniosek lub w imieniu której polityczny materiał reklamowy jest przygotowywany, zamieszczany, promowany, publikowany, dostarczany lub rozpowszechniany*.



skierowany do obywateli UE (art. 2 ust. 1 rozporządzenia 2024/900). Rozwiązanie to należy uznać za prawidłowe. W dobie mediów elektronicznych siedziba lub miejsce zamieszkania podmiotu zaangażowanego w działalność w świadczenie usług reklamy nie stanowią odpowiedniego łącznika, który może wyznaczać zakres podmiotowy przepisów dotyczących reklamy. Skoro skutki danej działalności reklamowej materializują się w Unii Europejskiej, nie ma przeszkód, by podlegała ona przepisom prawa UE, nawet jeśli powiązane z daną reklamą podmioty są zlokalizowane w państwach trzecich.

### Poziom harmonizacji, zakaz dyskryminacji

Rozporządzenie 2024/900 zakłada pełną harmonizację przepisów państw członkowskich UE w dziedzinie przejrzystości reklamy politycznej (oraz powiązanych z nimi wymogów należytej staranności). Państwa członkowskie nie będą zatem mogły wprowadzać przepisów lub środków związanych z przejrzystością, które odbiegałyby od regulacji zawartych w projekcie (art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2024/900). Dotyczy to zarówno krajowych przepisów wyznaczających wyższy w porównaniu z rozporządzeniem standardów ochrony przejrzystości (przepisów surowszych), które łagodziłyby wymogi rozporządzenia (motyw 12 rozporządzenia 2024/900)<sup>30</sup>. Rozporządzenie 2024/900 nie ingeruje przy tym w samą treść politycznych materiałów reklamowych ani w unijne i krajowe przepisy regulujące inne aspekty związane z reklamą polityczną (art. 2 ust. 2 rozporządzenia 2024/900). Przykładem mogą tu być przepisy dotyczące organizacji, finansowania i prowadzenia kampanii politycznych, okresów ciszy wyborczej, datków od indywidualnych darczyńców podczas kampanii, wykorzystywania reklamy komercyjnej dla celów kampanii wyborczej (motyw 14 rozporządzenia 2024/900).

Wskazana wcześniej zasada pełnej harmonizacji nie dotyczy jednak przepisów wprowadzających ograniczenia w zakresie finansowania wyborów i referendum, w tym sponsorowania reklamy politycznej przez podmioty z państw trzecich lub obywateli państw trzecich. Jak już wcześniej wskazano, tego rodzaju działania stanowią obecnie realne niebezpieczeństwo dla procesów demokratycznych w UE, a państwa członkowskie podejmują w ramach swej właściwości różnorodne środki zaradcze w tym zakresie (motyw 19 rozporządzenia 2024/900). Prawodawca unijny nie zdecydował się zatem na ujednoclenie rozwiązań prawnych dotyczących zewnętrznego finansowania reklamy politycznej – ograniczył się do harmonizacji minimalnej dotyczącej ostatnich trzech miesięcy poprzedzających dane wybory lub referendum<sup>31</sup>. W okresie tym usługi reklamy politycznej związane z wyborami lub referendum mogą być świadczone wyłącznie

<sup>30</sup> Motyw 13 rozporządzenia 2024/900 wyjaśnia dodatkowo, że pełna harmonizacja nie stoi tu na przeszkodzie dobrowolnemu dostarczaniu przez dostawców usług reklamy politycznej dalszych informacji na temat reklamy politycznej w ramach chronionej przez art. 11 Karty Praw Podstawowych UE swobody wypowiedzi i informacji.

<sup>31</sup> Chodzi o wybory lub referendum organizowane zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, regionalnym i lokalnym. Jeśli wybory lub referendum zostaną ogłoszone na mniej niż trzy miesiące przed ich datą, wynikające z rozporządzenia ograniczenia w zakresie zewnętrznego finansowania znajdują

na rzecz sponsora lub dostawcy usług działającego w imieniu sponsora, który oświadcza, że jest obywatelem Unii lub osobą prawną mającą siedzibę w UE, która nie jest własnością ani nie jest kontrolowana przez obywateli państw trzecich lub osobę prawną mającą siedzibę w państwie trzecim (art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2024/900)<sup>32</sup>. Na równi z obywatelami UE są w tym zakresie traktowani obywatele państw trzecich stale zamieszkujący w Unii i posiadający prawo do głosowania w danych wyborach lub referendum, zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego miejsca ich zamieszkania. Dotyczy to również osób prawnych z siedzibą w UE będących własnością lub kontrolowanych przez te osoby.

Wspólny minimalny standard dotyczący trzymiesięcznego okresu poprzedzającego wybory lub referendum oznacza, że państwa członkowskie mogą wprowadzać rozwiązania bardziej rygorystyczne, jeśli chodzi o sponsorowanie reklamy politycznej przez podmioty z państw trzecich lub obywateli państw trzecich. Dotyczy to np. wydłużenia w ustawodawstwie krajowym okresów na ograniczenie sponsorowania przez te podmioty lub tych obywateli. Wydaje się, że nie ma też przeszkód, by państwo członkowskie całkowicie zakazało tego rodzaju finansowania zewnętrznego reklamy politycznej.

Rozporządzenie 2024/900 w relacjach wewnątrzunijnych realizuje traktatową zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub siedzibę danego podmiotu<sup>33</sup>. Podmioty z UE zamierzające skorzystać z usług reklamy politycznej nie mogą zatem być obiektem dyskryminacyjnych ograniczeń motywowanych tego rodzaju względami (art. 5 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia 2024/900). Zasada niedyskryminacji w zakresie korzystania z transgranicznych usług reklamy politycznej dotyczy również europejskich partii politycznych oraz grup politycznych w Parlamencie Europejskim, dlatego dostawcy usług reklamy politycznej nie mogą ograniczać świadczenia swoich usług wyłącznie ze względu na miejsce siedziby tych podmiotów (art. 5 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 2024/900).

#### 4. POJĘCIE REKLAMY POLITYCZNEJ

Kluczowym pojęciem rozporządzenia 2024/900 jest pojęcie reklamy politycznej. Do tychczas prawo UE nie zawierało definicji w tym zakresie. W literaturze reklama

---

zastosowanie od daty ogłoszenia wyborów lub referendum (zob. motyw 19 *in fine* rozporządzenia 2024/900).

<sup>32</sup> Należy zaznaczyć, że na dostawcach usług reklamy politycznej ciąży obowiązek dołożenia należytych starań, aby zapewnić kompletność i poprawność otrzymywanych informacji, w tym dotyczących tożsamości sponsora politycznego materiału reklamowego, podmiotu kontrolującego oraz ich siedzib (zob. art. 9 ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2024/900). Motyw 45 rozporządzenia 2024/900 wskazuje dodatkowo, że *[d]ostawcy usług reklamowych powinni uznać oświadczenie lub informację za oczywiście błędne, gdy w sposób oczywisty wskazuje na to treść materiału reklamowego, tożsamość sponsora lub kontekst, w jakim dana usługa jest świadczona, bez dalszej weryfikacji czy ustalania stanu faktycznego.*

<sup>33</sup> Ogólną zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową wprowadza art. 18 TFUE. Zasada ta obowiązuje również w obszarze działania swobody świadczenia usług (art. 56 TFUE).

polityczna doczekała się wielu ujęć, trudno jednak uznać, by osiągnięto w tym zakresie konsensus<sup>34</sup>. Przyjęcie prawnej definicji reklamy politycznej jest przy tym niezbędne do precyzyjnego określenia zakresu zastosowania wprowadzanej regulacji. Zgodnie z art. 3 pkt 2 rozporządzenia 2024/900, reklama polityczna oznacza *przygotowanie, zamieszczenie, promowanie, publikację, dostarczanie lub rozpowszechnianie w jakikolwiek sposób przekazu, zazwyczaj za wynagrodzeniem lub w ramach działań wewnętrznych bądź w ramach politycznej kampanii reklamowej:*

- a) *przez podmiot polityczny, w jego imieniu lub na jego rzecz, chyba że ma on charakter wyłącznie prywatny lub wyłącznie handlowy; lub*
- b) *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 (...).*

Z powyższego wynika, że każdy co do zasady przekaz, który bezpośrednio lub pośrednio może być przypisany podmiotowi politycznemu, będzie kwalifikowany jako reklama polityczna, bez względu na treść oraz cel tego przekazu. Prawodawca unijny domyślnie zdaje się zakładać, że każdy co do zasady przekaz podmiotu politycznego może mieć wpływ na debatę polityczną. W przypadku podmiotu politycznego nie ma zatem potrzeby badać w konkretnym przypadku, czy wpływ ten zachodzi lub może zachodzić. Samo powiązanie przekazu z podmiotem politycznym jest tutaj rozstrzygające.

Powyzsza zasada nie ma jednak charakteru absolutnego. Wyjątkiem w tym zakresie są bowiem przekazy podmiotu politycznego o charakterze wyłącznie prywatnym lub wyłącznie handlowym<sup>35</sup>. Tego rodzaju przekazy nie zaliczają się do reklamy politycz-

<sup>34</sup> Literatura na temat reklamy politycznej jest ogromna. Tytułem przykładu Lynda Lee Kaid definiuje reklamę polityczną szeroko, jako *any message primarily under the control of a source used to promote political candidates, parties, policy issues, and/or ideas through mass channels* (jakikolwiek przekaz będący pierwotnie pod kontrolą źródła, wykorzystywany do promowania kandydatów politycznych, partii, spraw politycznych i/lub idei za pomocą kanałów masowych) (L.L. Kaid, *Political Advertising*, [w:] *Handbook of Political Communication...*, s. 156). W polskiej literaturze politologicznej Olgierd Annusewicz definiuje reklamę polityczną jako: *działalność informacyjną oraz nakłaniającą (perswazyjną) odbiorców do określonego (pożądanego) działania na rynku wyborczym lub w zakresie wypowiedzania opinii politycznych* (np. w czasie referendum), która jest realizowana za pomocą środków reklamowych, czyli nośników informacji i sugestii, jakie partia chce przekazać otoczeniu (O. Annusewicz, *Reklama a reklama polityczna, czyli projektowanie politycznych kampanii reklamowych*, „*Studia Politologiczne*” 2002, vol. 6, s. 126-125). Z kolei Sławomir Gawroński wskazuje na emocjonalny i ukierunkowany na wspieranie oddziaływań wizerunkowych charakter reklamy politycznej oraz jej silne związki z reklamą komercyjną. Reklama polityczna promować ma sprzedaż specyficznych produktów politycznych i mobilizować wyborców do aktywności politycznej (S. Gawroński, *Reklama polityczna*, [w:] *Komunikowanie polityczne w teorii i praktyce*, red. P. Kuca, W. Furman, Rzeszów 2023, s. 36). Zob. także: J. Ciechanowska, *Reklama polityczna. Jej geneza, definicja i funkcje*, „*Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza*” 2011, z. 71, s. 39-49.

<sup>35</sup> Motyw 22 rozporządzenia wskazuje, że ustalając, czy dany przekaz ma charakter wyłącznie prywatny lub wyłącznie handlowy, należy wziąć pod uwagę wszystkie istotne czynniki, takie jak treść przekazu, sponsor przekazu, zastosowany język, kontekst, w jakim nastąpiło jego przekazanie, w tym okres rozpowszechniania informacji, cel przekazu oraz środki, za pomocą których przekaz jest przygotowywany, zamieszczany, promowany, publikowany, dostarczany lub rozpowszechniany, a także odbiorcy, do których jest on kierowany.

nej, nawet jeśli pochodzą od podmiotu politycznego. Z drugiej jednak strony nawet przekazy o charakterze prywatnym lub handlowym mogą zostać zakwalifikowane jako działalność w zakresie reklamy politycznej w sytuacji, gdy ich prywatny lub handlowy charakter nie oddaje w pełni istoty danego przekazu (nie jest zatem spełniona przesłanka wyłączności). W pewnych przypadkach nawet przekaz prywatny lub handlowy podmiotu politycznego może bowiem spełniać również funkcję polityczną i wpływać na debatę publiczną. Tego rodzaju „mieszane” przekazy podmiotów politycznych należy zatem zaliczyć do reklamy politycznej. Motyw 22 rozporządzenia 2024/900 zawiera w tym zakresie jeszcze jedną dodatkową wskazówkę. Uznaje bowiem, że *[p]rzeka-zy dotyczące sytuacji rodzinnej lub działalności gospodarczej podmiotu politycznego mogą mieć charakter wyłącznie prywatny lub wyłącznie komercyjny*. Należy jednak zauważyć, że wskazano tutaj jedynie na możliwość skorzystania z wyłączenia przez te dwa rodzaje przekazów, a nie na ich obligatoryjne wyłączenie z zakresu przedmiotowego definicji reklamy politycznej.

Rozporządzenie 2024/900 przewiduje bardzo szeroką definicję podmiotu politycznego (zob. art. 3 pkt 4 rozporządzenia 2024/900). W pojęciu tym mieszczą się m.in. partie polityczne i sojusze polityczne funkcjonujące na szczeblu krajowym lub europejskim, podmioty powiązane z organizacjami partyjnymi, a także organizacje kampanii politycznej. Do kategorii podmiotów politycznych zaliczyć należy również kandydatów i już wybranych urzędników oraz członków instytucji UE (z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości UE, Europejskiego Banku Centralnego czy Trybunału Obrachunkowego) i rządu na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym lub lokalnym<sup>36</sup>. Podmiotami politycznymi będą też osoby fizyczne lub prawne reprezentujące wcześniej wymienione podmioty polityczne lub działające w ich imieniu oraz wspierające cele polityczne którejkolwiek z nich. Tak szerokie zakreszenie granic pojęcia „pomiot polityczny” należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. W działalności politycznych wykorzystywane są bowiem nie tylko organizacje *stricte* polityczne, takie jak partie polityczne, ale także różnego rodzaju podmioty i struktury organizacyjne powiązane z tymi pierwszymi. Nie ma przy tym znaczenia forma prawna prowadzonej działalności ani fakt posiadania osobowości prawnej. Mogą to być zatem stowarzyszenia, fundacje, a nawet spółki.

O ile pierwsze kryterium decydujące o zakwalifikowaniu danej działalności do działalności w zakresie reklamy politycznej ma charakter podmiotowy (chodzi o przekazy, które można przypisać podmiotom politycznym), o tyle drugie kryterium odwołuje się do celu danego przekazu (kryterium celowościowe). Reklamą polityczną będzie zatem każdy przekaz, który może wpływać i ma na celu wpływanie na wynik wyborów lub referendum, zachowanie wyborcze, proces ustawodawczy lub regulacyjny na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym lub lokalnym (art. 3 pkt 2 lit. b rozporządzenia 2024/900). Taką reklamą może być także reklama komercyjna, jeśli wykazują

<sup>36</sup> W pojęciu podmiotu politycznego mieszczą się również kandydaci oraz osoby sprawujące funkcje kierownicze w partii politycznej (art. 3 pkt 4 lit. d rozporządzenia 2024/900).

związek z ww. procesami politycznymi<sup>37</sup>. Jak wskazuje przy tym motyw 23 rozporządzenia 2024/900, związek między przekazem a możliwością oddziaływania na procesy polityczne wskazane wyżej powinien być wyraźny i istotny. Należy w tym kontekście *uwzględnić wszystkie okoliczności istotne w momencie promowania, publikowania, dostarczania lub rozpowszechniania przekazu* (motyw 23 rozporządzenia 2024/900). Intencja wpływania powinna być zatem widoczna po uwzględnieniu tych właśnie okoliczności<sup>38</sup>. Zalicza się do nich przykładowo:

- tożsamość sponsora przekazu;
- formę i treść przekazu;
- zastosowany język mówiony lub pisany przekazu (chodzi o każdy język używany w UE, w tym dialekty regionalne, język migowy, alfabet Braille'a);
- kontekst, w jakim nastąpił przekaz (np. okres wyborczy);
- cel przekazu;
- środki, za pomocą których przekaz jest promowany, publikowany, dostarczany lub rozpowszechniany;
- grupa docelowa<sup>39</sup>.

Do kategorii reklamy politycznej nie zalicza się z kolei komunikatów pochodzących z oficjalnych źródeł<sup>40</sup> i dotyczących wyłącznie organizacji i warunków udziału w wyborach lub referendum<sup>41</sup>, komunikacji publicznej, której celem jest oficjalne informowanie opinii publicznej oraz przewidzianej przez prawo, bezpłatnej i niedyskryminującej prezentacji kandydatów w określonej przestrzeni publicznej lub w mediach (art. 3 ust. 2 pkt b rozporządzenia 2024/900). Wskazaną wyżej komunikację publiczną może prowadzić dowolny organ publiczny państwa członkowskiego (w tym członkowie rządu lub komunikacja ta może być prowadzona w ich imieniu bądź na ich rzecz) lub Unia. Komunikacja ta może przybierać formy komunikatów prasowych lub konferencji prasowych zapowiadających inicjatywy ustawodawcze lub regulacyjne oraz wyjaśniających wybór polityczny leżący u podstaw takich inicjatyw (motyw 27 rozporządzenia 2024/900). W każdym jednak przypadku chodzi o taką komunikację publiczną, która nie może wpływać i nie ma na celu wpływania na wynik wyborów lub referendum, zachowania wyborcze lub proces ustawodawczy lub regulacyjny. W przypadku prezentacji kandydatów chodzi np. o udostępnienie miejsca na taką prezentację

<sup>37</sup> Może wpływać lub ma na celu wpływanie na wynik wyborów lub referendum, sposób głosowania lub proces ustawodawczy lub regulacyjny (motyw 25 rozporządzenia 2024/900).

<sup>38</sup> Motyw 23 rozporządzenia 2024/900 wyjaśnia dodatkowo, że *związek między przekazem a możliwością wpływania nie powinien być wyłącznie retrospektywnie wywnioskowany z wpływu, jaki ma dany przekaz*.

<sup>39</sup> Zob. także art. 8 ust. 1 rozporządzenia 2024/900. Identyfikację reklamy politycznej ułatwić mają wytyczne, do których opracowania została zobowiązana Komisja Europejska (art. 8 ust. 2 rozporządzenia 2024/900).

<sup>40</sup> Chodzi o oficjalne źródła zarówno z państw członkowskich, jak i UE.

<sup>41</sup> Na przykład ogłoszenia o kandydaturach, komunikaty o przedmiocie pytania referendalnego lub warunków promowania udziału w wyborach lub referendach.

w gminach lub innych miejscach publicznych lub poprzez przyznanie określonego czasu antenowego w telewizji<sup>42</sup>.

Kolejne wyłączenie z zakresu pojęcia reklamy politycznej jest uzasadnione potrzebą zapewnienia wolności redakcyjnej mediów<sup>43</sup>. Pełnią one bowiem kluczową rolę w debacie publicznej, zapewniając obywatelom dostęp do informacji i opinii w istotnych dla nich kwestiach. Objęcie całości ich przekazów rygorami właściwymi dla reklamy politycznej stanowiłoby nadmierną i nieuzasadnioną ingerencję w wolność wypowiedzi i informacji, a więc prawa gwarantowane m.in. w art. 11 Karty Praw Podstawowych UE<sup>44</sup>. W świetle przepisów rozporządzenia 2024/900 reklamą polityczną nie są zatem opinie polityczne i inne treści redakcyjne podlegające odpowiedzialności redakcyjnej<sup>45</sup> (art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2024/900). Wyjątek ten znajduje zastosowania bez względu na środek przekazu, w jakim dane treści zostały wyrażone. Dotyczy zatem zarówno tradycyjnych form przekazu, jak radio, telewizja i prasa drukowana, jak i nowych mediów, wykorzystujących Internet (np. portale i internetowe kanały informacyjno-publicystyczne). Wyjątek ten nie znajdzie jednak zastosowania, jeśli określone materiały (opinie polityczne) pojawiły się w mediach za wynagrodzeniem pochodzącym od osób trzecich. Wynagrodzenie może dotyczyć nie tylko przygotowania takich materiałów, ale także ich zamieszczenia, promocji, dostarczenia lub rozpowszechniania. Jak wskazuje motyw 29 ostatnie zdanie rozporządzenia nr 2024/900, opinie polityczne zamieszczane w mediach mogą jednak niejako wtórnie zostać zakwalifikowane jako reklama polityczna. Dotyczy to specyficznego przypadku, w którym opinie pierwotnie publikowane lub rozpowszechniane w ramach wolności redakcyjnej mediów oraz bez wynagrodzenia pochodzącego od osób trzecich są następnie promowane, publikowane lub rozpowszechniane przez dostawcę usług reklamy politycznej, a więc w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. W tej ostatniej sytuacji mogą być uznane za reklamę polityczną. Jak się wydaje, tego rodzaju wtórna kwalifikacja nie wpływa

<sup>42</sup> Motyw 28 rozporządzenia 2024/900 wskazuje dodatkowo w tym kontekście, że prezentacja kandydatów powinna odbywać się w sposób sprawiedliwy i niedyskryminacyjny oraz na podstawie przejrzystych i obiektywnych kryteriów.

<sup>43</sup> Zob. motyw 29 rozporządzenia 2024/900.

<sup>44</sup> Dz. Urz. UE C 2016, nr 202, s. 391.

<sup>45</sup> Odpowiedzialność redakcyjną definiuje art. 1 ust. 1 lit. c *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych)*, Dz. Urz. UE L 2010, nr 95, s. 1 ze zm. Zgodnie z tym przepisem oznacza ona *sprawowanie faktycznej kontroli zarówno nad wyborem audycji, jak i nad sposobem ich zestawienia w układzie chronologicznym w przypadku przekazów telewizyjnych lub w katalogu w przypadku audiowizualnych usług medialnych na żądanie. Odpowiedzialność redakcyjna nie musi oznaczać odpowiedzialności prawnej na podstawie prawa krajowego za dostarczaną treść lub świadczone usługi*. Podobną definicję odpowiedzialności redakcyjnej odnajdujemy także w art. 2 pkt 8 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów)*, Dz. Urz. UE L z 17 kwietnia 2024 r., s. 1. W świetle tego przepisu, odpowiedzialność redakcyjna oznacza *sprawowanie faktycznej kontroli zarówno nad wyborem audycji lub publikacji prasowych, jak i nad sposobem ich zestawienia, do celów świadczenia usługi medialnej, niezależnie od odpowiedzialności za świadczoną usługę na podstawie prawa krajowego*.

jednak na charakter pierwotnego przekazu, a obowiązki związane z reklamą polityczną ciążyć będą zasadniczo na dostawcy usług reklamy politycznej – nie na podmiocie korzystającym z wolności redakcyjnej mediów. Możliwa jest również sytuacja, w której dostawca usług medialnych świadczy równocześnie usługi reklamy politycznej z wykorzystaniem materiału (opinii politycznej) korzystającego pierwotnie z wolności redakcyjnej mediów (np. zobowiązuje się wobec osoby trzeciej i za uiszczaniem przez nią wynagrodzeniem rozpowszechniać dany przekaz medialny wśród określonej grupy odbiorców). W takiej sytuacji będziemy mieli do czynienia zarówno z reklamą polityczną, jak i usługami reklamy politycznej.

Względami ochrony wolności wypowiedzi i informacji motywowane jest również wyłączenie z zakresu pojęcia „reklama polityczna” opinii politycznych wyrażanych we własnym imieniu (art. 1 ust. 3 rozporządzenia 2024/900). Dla odróżnienia takich opinii od reklamy politycznej istotny może być jednak kontekst, w którym dana opinia zostaje wyrażona. Jak wskazuje motyw 30 rozporządzenia 2024/900, *[i]stotne okoliczności mogą obejmować to, czy opinia jest wydawana w imieniu innego podmiotu, czy przekaz ma na celu autopromocję kandydatury lub kampanii w wyborach, referendum lub procesie legislacyjnym lub regulacyjnym, czy jest on wyrażany przez osobę, która zazwyczaj zajmuje się kampanią lub działaniami na rzecz zmian w kwestiach politycznych lub społecznych, oraz czy przekaz jest rozpowszechniany wśród nieokreślonej liczby osób*. Jak można wnosić, wystąpienie tych okoliczności może sugerować (ale niekoniecznie przesądzać), że dany przekaz może stanowić ukrytą reklamę polityczną. Z tą ostatnią kwalifikacją będziemy mieli z pewnością do czynienia, gdy za wyrażenie danej opinii lub w związku z tą opinią wypłacone jest określone wynagrodzenie (w formie pieniężnej lub rzeczowej) od osób trzecich.

## 5. PRZEJRZYSTOŚĆ I NALEŻYTA STARANNOŚĆ W ODNIESIENIU DO USŁUG REKLAMY POLITYCZNEJ

Rozporządzenie 2024/900 wymaga, by usługi reklamy politycznej były świadczone w sposób przejrzysty oraz przy dochowaniu należytej staranności w zakresie realizacji obowiązków wskazanych w tym akcie (art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2024/900). Oznacza to wymóg realizacji dziewięciu wymogów dotyczących:

- a) odpowiedniego formułowania przez dostawców usług reklamy politycznej umów zawieranych w celu świadczenia usług reklamy politycznej (art. 6 ust. 2 rozporządzenia 2024/900),
- b) identyfikacji usług reklamy politycznej (art. 7 i 8 rozporządzenia 2024/900),
- c) prowadzenia przez dostawców usług reklamy politycznej rejestrów dotyczących świadczonych usług (art. 9 rozporządzenia 2024/900),
- d) przekazywania przez dostawców usług reklamy politycznej odpowiednich informacji wydawcom reklamy politycznej<sup>46</sup> (art. 10 rozporządzenia 2024/900),

<sup>46</sup> Artykuł 3 pkt 13 rozporządzenia 2024/900 definiuje wydawcę reklamy politycznej jako *dostawcę usług reklamy politycznej, który publikuje, dostarcza lub rozpowszechnia reklamę polityczną za pośrednictwem dowolnego środka przekazu*.

- e) odpowiedniego znakowania przez wydawców reklamy politycznej oraz zachowania przejrzystości w odniesieniu do każdego politycznego materiału reklamowego<sup>47</sup> (art. 11 i 12 rozporządzenia 2024/900),
- f) obowiązków wydawców reklamy politycznej w zakresie udostępniania określonych materiałów i informacji w europejskim repozytorium politycznych materiałów reklamowych online (art. 13 rozporządzenia 2024/900),
- g) sporządzania przez wydawców reklamy politycznej okresowych sprawozdań dotyczących świadczonych usług (art. 14 rozporządzenia 2024/900),
- h) wprowadzenia przez wydawców reklamy politycznej mechanizmów umożliwiających wskazanie potencjalnie niezgodnych z prawem politycznych materiałów reklamowych (art. 15 rozporządzenia 2024/900),
- i) przekazywania przez dostawców usług reklamy politycznej odpowiednich informacji właściwym organom krajowym (art. 16 rozporządzenia 2024/900) lub innym zainteresowanym podmiotom (art. 17 rozporządzenia 2024/900).

Szczególnie istotne w tym kontekście wydają się obowiązki związane z udostępnianiem konkretnej reklamy politycznej. W świetle rozporządzenia 2024/900 każdy polityczny materiał reklamowy powinien być udostępniany przez wydawcę tylko wraz z pakietem informacji, tj.:

- a) oświadczeniem, że jest to polityczny materiał reklamowy;
- b) wskazaniem tożsamości sponsora danego materiału oraz – w stosownych przypadkach – podmiotu, który ostatecznie kontroluje sponsora;
- c) w stosownych przypadkach, wskazaniem wyborów, referendum lub procedury legislacyjnej lub regulacyjnej, z którymi związany jest materiał;
- d) w stosownych przypadkach oświadczeniem, że w danym materiale zastosowano techniki targetowania lub dostarczania reklamy;
- e) ogłoszeniem o przejrzystości, umożliwiającym zrozumienie szerszego kontekstu reklamy politycznej i jej celów, lub z wyraźnym wskazaniem miejsca, w którym można je łatwo odnaleźć (pobrać).

Informacje te powinny zostać podane w formie oznakowań dostosowanych do użytego środka przekazu, powinny być widoczne oraz umożliwiać osobom fizycznym łatwą identyfikację politycznego materiału reklamowego jako takiego. Nie mogą też być usuwane w przypadku dalszego rozpowszechniania materiału (art. 11 ust. 3 rozporządzenia 2024/900)<sup>48</sup>. Wydawca reklamy politycznej powinien także zapewnić kompletność podawanych informacji. Jeśli spełnienie tego wymogu nie jest możliwe, ostatecznie wydawca powinien odmówić udostępnienia reklamy politycznej lub zaprzestać publikacji, dostarczania lub rozpowszechniania danego materiału (art. 12 ust. 2 rozporządzenia 2024/900).

<sup>47</sup> Przez „polityczny materiał reklamowy” należy rozumieć *rodzaj reklamy politycznej publikowanej, dostarczanej lub rozpowszechnianej w jakiegokolwiek sposób* (art. 3 pkt 3 rozporządzenia 2024/900).

<sup>48</sup> Zgodnie z art. 11 ust. 4 rozporządzenia 2024/900, do dnia 10 lipca 2025 roku Komisja ma określić w odpowiednim akcie wykonawczym format i wzór takich oznakowań. Rozporządzenie 2024/900 zachęca również do sporządzania dobrowolnych kodeksów postępowania dot. oznakowania i przejrzystości politycznych materiałów reklamowych (art. 11 ust. 5).



Szczegółowe informacje składające się na ogłoszenie o przejrzystości określa art. 12 ust. 1 rozporządzenia 2024/900. Warto zaznaczyć, że mieszczą się tutaj m.in. informacje na temat łącznych kwot i łącznej wartości innych korzyści otrzymanych przez dostawców usług reklamy politycznej w związku z danym materiałem, a także informacje na temat źródeł tych korzyści, w tym tego, czy pochodzą one z Unii czy spoza niej (art. 12 ust. 1 lit d-e rozporządzenia 2024/900). Ogłoszenie o przejrzystości umieszcza się w każdym politycznym materiale reklamowym lub zapewnia się, by mogło ono być łatwo odnalezione podczas całego okresu publikacji danego materiału (art. 12 ust. 3 rozporządzenia 2024/900)<sup>49</sup>.

Rozporządzenie 2024/900 nakłada obowiązek aktualizowania ogłoszenia o przejrzystości oraz prezentowania go w taki sposób, by było *wyraźnie widoczne i przyjazne dla użytkownika, w tym dzięki użyciu prostego języka* (art. 12 ust. 3 rozporządzenia 2024/900).

## 6. TARGETOWANIE I DOSTARCZANIE REKLAMY POLITYCZNEJ ONLINE

Techniki targetowania i dostarczania reklamy politycznej online są technikami wykorzystującymi określone cechy osób fizycznych oraz ich podatność na wpływy, by zwiększyć siłę oddziaływania danego przekazu medialnego, w tym reklamy politycznej<sup>50</sup>. Związane z tymi technikami przetwarzanie danych osobowych niesie jednak ze sobą poważne zagrożenia dla praw i wolności osób fizycznych oraz mechanizmów demokratycznych w UE i państwach członkowskich. Naruszone może być prawo do sprawiedliwego i równego traktowania, wolność od manipulacji, prawo do otrzymywania obiektywnych informacji, prawo do formułowania własnych opinii i podejmowania decyzji politycznych oraz do wolnego głosowania. Zwiększa się również ryzyko obcych ingerencji wykorzystujących zmanipulowane materiały<sup>51</sup>.

Mimo negatywnego wpływu ww. technik na proces demokratyczny rozporządzenie 2024/900 nie zakazuje ich całkowicie. Wprowadza natomiast w tym zakresie daleko idące ograniczenia. Istotne z tego punktu widzenia jest rozróżnienie na przetwarzanie

<sup>49</sup> Zgodnie z art. 12 ust. 7 rozporządzenia 2024/900 Komisja zobowiązana jest przyjąć do dnia 10 lipca 2025 roku akty wykonawcze w celu ustalenia formatu ogłoszenia o przejrzystości i dostarczenia specyfikacji technicznych dotyczących tego ogłoszenia.

<sup>50</sup> Zgodnie z motywem 6 rozporządzenia 2024/900 [p]rzez techniki targetowania należy rozumieć techniki stosowane w celu skierowania politycznego materiału reklamowego wyłącznie do określonej osoby lub grupy osób lub w celu wykluczenia tych osób, zazwyczaj za pomocą dostosowanych treści, przy wykorzystaniu przetwarzania danych osobowych. Techniki dostarczania reklamy należy rozumieć jako szeroki zakres technik optymalizacji, które opierają się na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych osobowych w celu zwiększenia obiegu, zasięgu lub widoczności politycznego materiału reklamowego.

<sup>51</sup> Zob. motyw 74 rozporządzenia 2024/900.

w związku z ww. działaniami danych osobowych wrażliwych<sup>52</sup>, a więc danych, o których mowa w art. 9 ust. 1 RODO i art. 10 ust. 1 rozporządzenie 2018/1725<sup>53</sup>, oraz przetwarzanie innych (niż dane wrażliwe) danych osobowych. W pierwszym przypadku techniki targetowania lub dostarczania reklamy nie mogą obejmować profilowania<sup>54</sup> z wykorzystaniem tych danych (tj. danych wrażliwych)<sup>55</sup>. Nie oznacza to zatem całkowitego wykluczenia przetwarzania danych wrażliwych na potrzeby reklamy politycznej, ale jedynie wyłączenie jednego ze sposobów ich zautomatyzowanego przetwarzania, tj. profilowania. Warto odnotować, że pierwotny projekt rozporządzenia przygotowany przez Komisję Europejską zawierał całkowity zakaz wykorzystania w tym celu danych wrażliwych<sup>56</sup>.

Pomijając zakazane profilowanie z wykorzystaniem danych wrażliwych, rozporządzenie 2024/900 uzależnia możliwość wykorzystywania technik targetowania lub dostarczania reklamy politycznej od spełnienia dwóch podstawowych warunków. Pierwszym z nich jest zebranie przez administratora określonych danych od osoby, której dane dotyczą<sup>57</sup>. Dane te nie mogą zatem pochodzić od osób trzecich<sup>58</sup>, niezależnie od tego, na jakiej podstawie i w jakim trybie dane te zostały przez osoby trzecie zebrane. Drugim warunkiem jest uzyskanie wyraźnej zgody osoby, której dane dotyczą, na przetwarzanie danych osobowych<sup>59</sup>. Zgoda ta powinna wprost obejmować przetwarzanie danych na potrzeby reklamy politycznej, być wyraźna oraz udzielona oddzielnie właśnie dla celów reklamy politycznej (taka zgoda może być w każdym czasie cofnięta)<sup>60</sup>.

Szczególony status w zakresie stosowania technik targetowania i dostarczania reklamy politycznej posiadają osoby bardzo młode. Jest to grupa szczególnie wrażliwa, wymagająca specjalnej ochrony przed wykorzystaniem w związku ze stosowaniem ww. technik. Prawodawca unijny zakazuje zatem stosowania ww. technik wobec osoby, o której administrator z dostateczną pewnością wie, że jeszcze przez co najmniej rok nie

<sup>52</sup> Danymi wrażliwymi są dane osobowe ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych, dane genetyczne i biometryczne oraz dane dotyczące zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej osoby.

<sup>53</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE*, Dz. Urz. UE L 2018, nr 295, s. 39.

<sup>54</sup> Artykuł 4 pkt 4 RODO oraz art. 3 pkt 5 rozporządzenia 2018/1725 definiują profilowanie jako *dobrowolną formę zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych, które polega na wykorzystaniu danych osobowych do oceny niektórych czynników osobowych osoby fizycznej, w szczególności do analizy lub prognozy aspektów dotyczących efektów pracy tej osoby fizycznej, jej sytuacji ekonomicznej, zdrowia, osobistych preferencji, zainteresowań, wiarygodności, zachowania, lokalizacji lub przemieszczania się*.

<sup>55</sup> Zob. art. 18 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2024/900.

<sup>56</sup> Zob. art. 12 ust. 1 projektu.

<sup>57</sup> Zob. art. 18 ust. 1 lit a rozporządzenia 2024/900.

<sup>58</sup> Zob. motyw 78 rozporządzenia 2024/900.

<sup>59</sup> Zob. art. 18 ust. 1 lit. b rozporządzenia 2024/900.

<sup>60</sup> Zob. motyw 80 rozporządzenia 2024/900. Dodatkowe wymogi w tym zakresie określa art. 18 ust. 4 rozporządzenia 2024/900.

osiągnięciu wieku uprawniającego do głosowania (art. 18 ust. 2 rozporządzenia 2024/900). W tym przypadku zakaz ten nie może być uchylony nawet na podstawie wyraźnej zgody danej osoby.

Przepisy rozporządzenia dotyczące targetowania i dostarczania reklamy politycznej nie znajdują zastosowania do komunikatów podmiotów nienastawionych na zysk (niekomercyjnych)<sup>61</sup>. Artykuł 18 ust. 3 rozporządzenia 2024/900 wymienia w tym kontekście przykładowo fundacje, stowarzyszenia i partie polityczne. Chodzi przy tym o komunikaty kierowane przez te podmioty do ich członków i byłych członków oraz o komunikaty takie jak biuletyny informacyjne związane z ich działalnością polityczną. W tym ostatnim przypadku ww. podmioty powinny bazować wyłącznie na danych o subskrypcji, a więc danych osobowych przekazanych w tym celu przez członków, byłych członków oraz abonentów. Dane te nie mogą być równocześnie przetwarzane do targetowania lub innej selekcji odbiorców i wiadomości, które otrzymują.

Możliwość stosowania technik targetowania i dostarczania reklamy politycznej jest dodatkowo ograniczona szczególnymi wymogami i obowiązkami adresowanymi do administratorów danych osobowych, wydawców lub dostawców usług reklamy politycznej<sup>62</sup>. Tytułem przykładu administrator danych osobowych zobowiązany jest przyjąć, wdrożyć i publicznie udostępnić wewnętrzną politykę dotyczącą wykorzystania ww. technik, prowadzić w tym zakresie stosowną dokumentację, a także dostarczać dodatkowe informacje konieczne do tego, by zainteresowane osoby mogły zrozumieć zastosowaną logikę i główne parametry wykorzystanych technik (np. co do wykorzystania systemu sztucznej inteligencji<sup>63</sup> lub dodatkowych technik analitycznych)<sup>64</sup>.

## 7. PODSUMOWANIE

Unia Europejska podjęła w ostatnich latach wiele inicjatyw mających zapobiegać dezinformacji i manipulacji procesami demokratycznymi na naszym kontynencie. Chodzi tu zarówno o przyjmowane akty *soft law*, jak i wiążące regulacje prawne. Do tych ostatnich należy w szczególności rozporządzenie 2024/900 w sprawie przejrzystości

<sup>61</sup> Zob. art. 18 ust. 3 rozporządzenia 2024/900.

<sup>62</sup> Zob. art. 19 i 20 rozporządzenia 2024/900.

<sup>63</sup> Akt w sprawie sztucznej inteligencji zalicza *systemy AI przeznaczone do wykorzystywania w celu wywierania wpływu na wynik wyborów lub referendum lub na zachowanie osób fizycznych podczas głosowania w wyborach lub referendach* do systemów wysokiego ryzyka. Kwalifikacja ta nie obejmuje jednak *systemów AI, na których wyniki osoby fizyczne nie są bezpośrednio narażone, takich jak narzędzia wykorzystywane do organizowania, optymalizacji lub strukturyzowania kampanii politycznych z administracji Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji)*, Dz. Urz. UE L z 12 lipca 2024 r., s. 1.

<sup>64</sup> Art. 19 ust. 1 lit. a-c rozporządzenia 2024/900.

i targetowania reklamy politycznej. Nie ingerując w samą treść przekazu reklamowego oraz procedury wyborcze w państwach członkowskich, stwarza ono dla obywateli UE lepszą ochronę ich praw, zwłaszcza w zetknięciu z międzynarodowymi koncernami medialnymi działającymi na rynku reklamy politycznej oraz z samymi podmiotami politycznymi. Nie można w tym kontekście pominąć również zabezpieczeń, które ww. rozporządzenie przewiduje w odniesieniu do przekazu medialnego sponsorowanego przez podmioty spoza UE. Chodzi przede wszystkim o wykluczenie możliwości świadczenia usług reklamy politycznej na rzecz takich podmiotów w okresie ostatnich trzech miesięcy poprzedzających wybory lub referendum. Rozporządzenie 2024/900 uwzględnia przy tym w należyty sposób zarówno dynamikę rozwoju sektora usług reklamowych w wymiarze transgranicznym, jak i wykorzystywane w jego ramach technologie i metody działania (w tym systemy sztucznej inteligencji).

Wymagany przez przepisy rozporządzenia 2024/900 stopień przejrzystości reklamy politycznej zasługuje na pozytywną ocenę. Wydaje się, że został zachowany balans między prawami i interesami różnych grup interesariuszy. Wątpliwości budzi z kolei pozostawienie w rozporządzeniu 2024/900 ograniczonej możliwości wykorzystania w reklamie politycznej technik targetowania i dostarczania reklamy z wykorzystaniem danych wrażliwych (o ile nie wiąże się to z profilowaniem). Nie wydaje się również konieczne, by pozostawić możliwość stosowania tych technik podmiotom niezarobkowym wobec ich członków i osób powiązanych. Sam fakt członkostwa w danej organizacji lub strukturze realizującej cele polityczne, światopoglądowe, religijne lub związkowe nie powinien implikować możliwości stosowania technik stwarzających ryzyko manipulacji. Zwykle bowiem techniki targetowania i dostarczania reklamy politycznej nie są dla zainteresowanych osób oczywistą konsekwencją ich członkostwa w danym podmiocie niezarobkowym i nie są objęte ich świadomością w momencie uzyskania członkostwa lub nawiązania stałych kontaktów z takim podmiotem.

## BIBLIOGRAFIA

### Akty normatywne

*Traktat o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 2016, nr 202.

*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 2016, nr 202.

*Karta Praw Podstawowych UE*, Dz. Urz. UE C 2016, nr 202.

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, Dz. Urz. UE L 2016, nr 119.

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych*

oraz uchylecia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE, Dz. Urz. UE L 2018, nr 295.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych), Dz. Urz. UE L 2022, nr 277.

Rozporządzenie 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 marca 2024 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym i zmiany dyrektywy 2010/13/UE (europejski akt o wolności mediów), Dz. Urz. UE L z 17 kwietnia 2024 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji), Dz. Urz. UE L z 12 lipca 2024 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych), Dz. Urz. UE L 2010, nr 95 ze zm.

#### Dokumenty instytucji i organów UE

Posiedzenie Rady Europejskiej (19 i 20 marca 2015 r.) – konkluzje, Bruksela 20 III 2015, [online] <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/pl/pdf>.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zwalczanie dezinformacji w internecie: podejście europejskie, Bruksela, 26 IV 2018, COM(2018) 236 final.

European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Action Plan against Disinformation, Brussels, 5 XII 2018, JOIN(2018) 36 final, [online] [https://www.ecas.europa.eu/sites/default/files/action\\_plan\\_against\\_disinformation.pdf](https://www.ecas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_against_disinformation.pdf).

Commission staff working document, Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement, Brussels, 10 IX 2020, SWD(2020) 180 final.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wytoczne Komisji Europejskiej w sprawie wzmocnienia kodeksu postępowania w zakresie dezinformacji, Bruksela, 26 V 2021, COM(2021) 262 final, [online] <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>.

Sprawozdanie specjalne 09/2021: Dezinformacja w UE – pomimo podejmowanych wysiłków problem pozostaje nierozwiązany, Europejski Trybunał Obrachunkowy, [online] [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_09/SR\\_Disinformation\\_PL.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_09/SR_Disinformation_PL.pdf).

*Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej*, Komisja Europejska, Bruksela, 25 XI 2021, COM/2021/731 final. *2022 Report on EEAS Activities to Counter FIMI*, European External Action Service, [online] [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EEAS-AnnualReport-WEB\\_v3.4.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EEAS-AnnualReport-WEB_v3.4.pdf)

### Kodeksy dobrych praktyk

*The 2018 Code of Practice on Disinformation*, [online] <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation>.

*The 2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation*, [online] <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

### Monografie, opracowania zbiorowe i artykuły

Annusewicz O., *Reklama a reklama polityczna, czyli projektowanie politycznych kampanii reklamowych*, „Studia Politologiczne” 2002, vol. 6.

Casero-Ripollés A., Tuñón J., Bouza-García L., *The European Approach to Online Disinformation: Geopolitical and Regulatory Dissonance*, „Humanities and Social Sciences Communications” 2023, vol. 10, <https://doi.org/10.1057/s41599-023-02179-8>.

Chałubińska-Jentkiewicz K., *Prawne granice dezinformacji w środkach społecznego przekazu. Między wolnością a bezpieczeństwem*, Toruń 2023.

Ciechanowska J., *Reklama polityczna. Jej geneza, definicja i funkcje*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2011, z. 71, s. 39-49.

Freelon D., Wells C., *Disinformation as Political Communication*, „Political Communication” 2020, vol. 37, no. 2.

Gawroński S., *Reklama polityczna*, [w:] *Komunikowanie polityczne w teorii i praktyce*, red. P. Kuca, W. Furman, Rzeszów 2023.

Kaid L.L., *Political Advertising*, [w:] *Handbook of Political Communication Research*, red. L.L. Kaid, Mahwah, New Jersey 2004.

Kupiecki R., Bryjka F., Chłoń T., *Dezinformacja międzynarodowa. Pojęcie, rozpoznanie, przeciwdziałanie*, Warszawa 2022.

Mierzyńska A., *Efekt niszczący. Jak dezinformacja wpływa na nasze życie*, Warszawa 2022.

Pérez-Escolar M., Lilleker D., Tapia-Frade A., *Systematic Literature Review of the Phenomenon of Disinformation and Misinformation*, „Media and Communication” 2023, vol. 11, no. 2.

Simion M., *Knowledge and Disinformation*, „Episteme” 2023, s. 1-12, <https://doi.org/10.1017/epi.2023.25>.

Ślufińska M., *Dezinformacja to problematyczny termin?*, [w:] *(Dez)informacja w czasach (post)prawdy*, red. K. du Vall i in., Kraków 2024.

Tedesco J.C., *Changing the Channel: Use of the Internet for Communicating About Politics* [w:] *Handbook of Political Communication Research*, red. L.L. Kaid, Mahwah, New Jersey 2004.

---

**Sławomir DUDZIK** – profesor doktor habilitowany; kierownik Katedry Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie; zainteresowania naukowe: prawo gospodarcze UE, w tym prawo konkurencji oraz prawne zagadnienia cyfryzacji gospodarki i administracji; ochrona danych osobowych.