

# Monitoring Action for Civic Space



## Country report

**Polska**

**Grudzień 2025**





# O niniejszym raporcie

**Zespół OFOP:** Karolina Dreszer-Smalec, Piotr Frączak, Anna Grudzińska.

Przeprowadzenie wywiadów: Justyna Nakielska

Moderacja grupy fokusowej: Filip Pazderski

**Okres sprawozdawczy:** 1 stycznia – 15 listopada 2025 r.



National  
Federation  
of Polish  
NGOs



Co-funded by  
the European Union

Współfinansowane przez Unię Europejską. Poglądy i opinie wyrażone w niniejszym raporcie są wyłącznie poglądami i opiniami autorów i nie muszą odzwierciedlać stanowiska Unii Europejskiej ani Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Edukacji i Kultury (EACEA). Ani Unia Europejska, ani organ przyznający dotację nie ponoszą za nie odpowiedzialności.



European Center for  
Not-for-Profit Law



BCNL

new  
europe  
sustainable and inclusive



ökotárs  
alapítvány



NETHERLANDS  
HELSINKI  
COMMITTEE



Ogólnopolska  
Federacja  
Organizacji  
Pozarządowych



Civil Society  
Development  
Foundation

The MACS: Monitoring Action for Civic Space project is implemented by the European Center for Not-for-Profit Law (ECNPL), European Civic Forum, Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, Foreningen Nyt Europa, Le Mouvement associatif, Okotars Alapitvany, Stichting Nederlands Helsinki Comite, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile.



## SPIS TREŚCI

<b>O niniejszym raporcie .....</b>	<b>2</b>
<b>Uwagi wstępne .....</b>	<b>4</b>
<b>Ocena wymiarów przestrzeni obywatelskiej .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Wolność zrzeszania się .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Dostęp do finansowania .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Wolność pokojowych zgromadzeń .....</b>	<b>11</b>
<b>4. Wolność wypowiedzi .....</b>	<b>15</b>
Wymiar unijny (kluczowe dyrektywy i rozporządzenia – ocena wdrożenia) .....	<b>20</b>
<b>5. Udział w procesie decyzyjnym .....</b>	<b>21</b>
<b>6. Bezpieczna przestrzeń .....</b>	<b>23</b>
Wymiar unijny (kluczowe dyrektywy i rozporządzenia – ocena wdrożenia) .....	<b>29</b>
<b>Rekomendacje .....</b>	<b>32</b>



# Uwagi wstępne

Metodologia Monitorowania Przestrzeni Obywatelskiej (Monitoring Action for Civic Space, MACS) została opracowana w celu systematycznego badania warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Europie. Narzędzie to pozwala na bieżącą identyfikację zagrożeń, jak i ocenę postępów w wybranych krajach. The European Center for Not-for-Profit Law, European Civic Forum, Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, Nyt Europa, Le Mouvement associatif, Okotars Alapitvány, Stichting Nederlands Helsinki Comité, Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile oraz Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych połączyły siły, aby stworzyć metodologię MACS, wykorzystując wspólną wiedzę specjalistyczną w dziedzinie monitorowania. MACS składa się z dwóch uzupełniających się narzędzi: Raportów krajowych oraz Systemu Wczesnego Ostrzegania i Alarmowania (Early Warning and Alert System).

Analizujemy następujące wymiary przestrzeni obywatelskiej:

- wolność zrzeszania się;
- dostęp do finansowania;
- swoboda pokojowych zgromadzeń;
- wolność wypowiedzi;
- udział w podejmowaniu decyzji;
- bezpieczeństwo działania („safe space”).

Każdy wymiar oceniany jest przy użyciu zestawu standardów, które odzwierciedlają zobowiązania państw wynikające z międzynarodowego i europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Każdy standard oceniany jest przy użyciu wskaźników jakościowych. Aby uzyskać więcej informacji, pobierz [pełną metodologię](#).

Sekcje wyróżnione na czerwono zawierają analizę zagadnień, które bezpośrednio wchodzą lub mogą potencjalnie wchodzić w [zakres kompetencji Unii Europejskiej](#). Pozwala to na rozgraniczenie obszarów, w których Unia Europejska ma kompetencje do podejmowania działań, od tych kwestii, które pozostają pod kontrolą państw członkowskich.

W 2025 r. partnerzy krajowi zrealizowali fazę pilotażową, testując metodologię. Niektórzy partnerzy monitorowali wszystkie sześć wymiarów, inni skupili się na trzech podstawowych wymiarach przestrzeni obywatelskiej (zrzeszanie się, pokojowe zgromadzenia i wolność wypowiedzi) i wybrali jeden dodatkowy wymiar zgodny z priorytetami krajowymi.

## Proces krajowy

Raport opiera się na oficjalnych źródłach danych, w tym informacjach zebranych przez instytucje państwowe i międzynarodowe, a także analizach przeprowadzonych przez instytucje badawcze i organizacje pozarządowe (NGO) z Polski i zagranicy. Materiał ten



uzupełniają dane zebrane bezpośrednio w ramach inicjatyw Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych (OFOP), w tym w ramach programu Proste NGO.

Aby lepiej opisać realia, w których działają polskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego (CSO), przeprowadzono również pogłębione wywiady z ich przedstawicielkami i przedstawicielami. Celem było nie tylko zidentyfikowanie głównych problemów, ale także uchwycenie, w jaki sposób sam sektor postrzega wyzwania związane z jego stabilnością, bezpieczeństwem instytucjonalnym i ciągłością działania.

Analiza skupiała się między innymi na:

- rozróżnieniu czy trudności napotykane przez organizacje wynikają ze specyfiki ich działalności (np. działania na rzecz ochrony środowiska), czy też mają charakter systemowy i dotyczą całego sektora (np. problemy wynikające z niedoskonałych przepisów prawnych);
- zidentyfikowaniu kwestii, które obecnie budzą największe obawy organizacji; oraz
- zidentyfikowaniu obszarów wymagających szczególnej uwagi decydentów i instytucji publicznych.

Aby zidentyfikować bariery specyficzne dla różnych obszarów aktywności obywatelskiej, w badaniu skupiono się na tych działaniach, które raporty organizacji międzynarodowych (np. Agencji Praw Podstawowych) uznają za wymagające szczególnej uwagi. Warto zauważyć, że skala i charakter napotykanego wyzwania są zróżnicowane, zaś niektóre formy zaangażowania obywatelskiego poddawane są silniejszej presji instytucjonalnej lub społecznej. Z tego powodu szczególną uwagę zwrócono na organizacje i grupy nieformalne działające w obszarach praw mniejszości, praw kobiet i praw reprodukcyjnych, a także migracji, pomocy humanitarnej, ochrony środowiska i zmian klimatycznych.

Raport obejmuje okres od stycznia do listopada 2025 r. **W niektórych przypadkach, dla pełniejszego zrozumienia tła wydarzeń, opisano także procesy lub zdarzenia z lat ubiegłych** (np. kwestie odpowiedzialności państwa wobec organizacji i osób zaangażowanych w działalność społeczną w latach 2015–2023, itd.). **W pierwszej połowie listopada 2025 r. wprowadzono pewne uzupełnienia ze względu na ich znaczenie dla opisywanych tu procesów.**<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tłumaczenie z angielskiego – maszynowe. Wersja polska została następnie zredagowana przez zespół OFOP.

# Ocena wymiarów przestrzeni obywatelskiej

## 1. Wolność zrzeszania się

W okresie sprawozdawczym nie wprowadzono żadnych ograniczeń dotyczących zakładania organizacji pozarządowych (NGO) lub członkostwa w nich. Prawo do tworzenia stowarzyszeń jest jednak ograniczone do obywateli polskich i cudzoziemców mieszkających w Polsce.<sup>2</sup> Od 2021 r. organizacje społeczeństwa obywatelskiego (CSO) opowiadają się za usprawnieniem procesu rejestracji stowarzyszeń. Problemy z ich rejestracją dotyczą głównie **niejednolitej interpretacji przepisów i przedłużających się formalności** i stanowią jedno z wyzwań, przed którymi organizacje społeczeństwa obywatelskiego stoją od wielu lat. Krajowy Rejestr Sądowy powinien rozpatrzyć wnioski o rejestrację w ciągu siedmiu dni, ale doświadczenia organizacji pokazują, że okres ten jest znacznie dłuższy i zależy od takich czynników, jak np. prośby o dodatkową dokumentację, a także obciążenie pracą sądów. W dniu 4 listopada prezydent podpisał nowelizację Ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw. Zmiany te niosą ze sobą nowe wyzwania, w tym ryzyko potencjalnego wykluczenia podmiotów, które nie są w stanie dostosować się do nowej procedury rejestracji online, wymagającej nie tylko dostępu do Internetu, ale także pewnego poziomu umiejętności cyfrowych.<sup>3</sup>

Mimo konstytucyjnych gwarancji wolności zrzeszania się, otoczenie prawne w jakim działają polskie organizacje pozostaje nadmiernie skomplikowane i wymaga reformy. System prawny regulujący działalność organizacji pozarządowych opiera się na Konstytucji oraz konkretnych ustawach, takich jak Ustawa prawo o stowarzyszeniach, Ustawa o fundacjach, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należy jednak zauważyć, że obowiązujące przepisy generują istotne obciążenia administracyjne. Kontrowersje budzi rozbudowana sprawozdawczość, w szczególności, jeśli chodzi o zakres wymaganych informacji (np. w przypadku organizacji posiadających status organizacji pożytku publicznego). Bariera jest również proces likwidacji organizacji ze względu na skomplikowaną procedurę rozwiązania (np. powołanie likwidatora, itp.). Trwają dyskusje na temat zmiany przepisów podatkowych w przypadkach, gdy mają one zastosowanie do

<sup>2</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach: „Art. 4 ust. 1. Cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich. 2. Cudzoziemcy niemający miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą wstępować do stowarzyszeń, których statuty przewidują taką możliwość.”

<sup>3</sup> Więcej: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1311> (stan na listopad 2025 r.). Ponadto można również wskazać, że szczególnym wyzwaniem jest kwestia praw osób transpłciowych (długa droga do uzgodnienia płci, brak specjalnej ustawy w tej dziedzinie); osoby transpłciowe bez uzgodnionych dokumentów przy zakładaniu organizacji są zmuszone do podawania danych metrykalnych – co może skutkować ujawnieniem danych osobowych (doxing) lub dyskryminacją (w tym w Internecie).



różnych rodzajów działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego.<sup>4</sup> Organizacje, które nie prowadzą działalności gospodarczej, nie mają dostępu do mechanizmów, z których mogą korzystać przedsiębiorstwa, a które mają na celu zwiększenie efektywności ich działania (np. limit liczby równoczesnych kontroli, mniej formalności wymaganych od mikroprzedsiębiorstw itp.).<sup>5</sup> Niestety, pomimo wysiłków organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym w ramach prac Grupy roboczej ds. uproszczeń prawnych dla organizacji pozarządowych, w 2025 r. podjęto jedynie ograniczone działania w celu usunięcia niejasnych i uciążliwych przepisów.<sup>6</sup>

W okresie od stycznia do listopada 2025 r. większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie doświadczyła przypadków bezprawnej ingerencji w swoją działalność. Chociaż problem ten nie dotyczy całego sektora, istnieją poważne zagrożenia dla funkcjonowania niektórych rodzajów organizacji lub nieformalnych inicjatyw obywatelskich. Dotyczy to w szczególności organizacji udzielających pomocy prawnej migrantom ubiegającym się o ochronę międzynarodową oraz świadczących pomoc humanitarną na granicy polsko-białoruskiej. Organizacje zaangażowane w tego typu działalność napotykały na znaczne ograniczenia w swojej pracy na tym obszarze, a ryzyko sankcji karnych wobec aktywistów znacząco wpływa na warunki ich działania.<sup>7</sup> Kwestia ta została szczegółowo omówiona w sekcji poświęconej bezpiecznej przestrzeni.

Właściwe organy administracyjne (Ministerstwo Sprawiedliwości w ramach Funduszu Sprawiedliwości i Narodowy Instytut Wolności [NIW-CRSO] w ramach programów rządowych) **podjęły próbę odzyskania środków przyznanych niezgodnie z prawem przez poprzedni rząd**, ale z tego, co wiadomo, odbywa się to zgodnie z ustawą o finansach publicznych i odpowiednimi procedurami.<sup>8</sup> Zgodnie z informacjami opublikowanymi w marcu 2025 r. Minister Sprawiedliwości „wezwał osiem podmiotów do zwrotu 90 mln zł z Funduszu Sprawiedliwości”.<sup>9</sup> Od 2024 r. Fundusz Sprawiedliwości, specjalny fundusz wspierający ofiary przestępstw, działa na podstawie zmienionych przepisów mających na celu ograniczenie przyznawania dotacji poza procedurą konkursową lub bez związku z celami Funduszu.<sup>10</sup> W latach 2017–2023 Fundusz Sprawiedliwości przekazał ponad 216 mln PLN (około 5 mln EUR) prawie 130 organizacjom. Niestety, jak wykazały kontrole, środki te były czasami wykorzystywane w sposób sprzeczny z misją Funduszu (która polega na

<sup>4</sup> Więcej informacji: <https://proste.ngo/tezy/teza-040/>

<sup>5</sup> Więcej: <https://publicystyka.ngo.pl/niedoceniany-partner-organizacje-pozarządowe-komentarz>

<sup>6</sup> Więcej: <https://publicystyka.ngo.pl/grupa-robocza-ds-uproszczen-prawnych-dla-organizacji-pozarządowych-krotkie-podsumowanie-pierwszego-polroczna-dzialalnosci-tau>

<sup>7</sup> Poniżej opisano zjawisko kryminalizacji pomocy humanitarnej i związane z tym ograniczenia działalności organizacji.

<sup>8</sup> Liczne nieprawidłowości ujawniono w wyniku kontroli przeprowadzonych w poprzednich latach przez Najwyższą Izbę Kontroli i Ministerstwo Sprawiedliwości w odniesieniu do środków finansowych pozostających do dyspozycji organizacji: Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NIW-CRSO) (kontrola NIK objęła okres od 1 stycznia 2021 r. do 24 listopada 2023 r.) oraz Ministerstwo Sprawiedliwości (kontrola Najwyższej Izby Kontroli objęła okres od 2 czerwca 2020 r. do 14 maja 2021 r.). Wnioski pokontrolne dotyczące działań naprawczych są dostępne na stronach internetowych tych instytucji:

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/realizacja-zadan-funduszu-sprawiedliwosci.html>, <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/beneficjenci-funduszu-sprawiedliwosci.html>, wynik kontroli Ministerstwa Sprawiedliwości: <https://www.tvp.info/77785080/tak-wydawano-kase-z-funduszu-sprawiedliwosci-ministerstwo-opublikowalo-raport>, <https://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/polska/ministerstwo-sprawiedliwo%C5%9Bci-chce-zwrotu-pieni%C4%99dzy-z-funduszu-sprawiedliwo%C5%9Bci/ar-AA1COeUP>, wyniki kontroli NIW: <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/narodowy-instytutu-wolnosci-niw-crso.html>. Środki naprawcze w NIW: <https://niw.gov.pl/michal-braun-kontrola-nik-wykazala-liczne-nieprawidlowosci-w-niw-crso/>

<sup>9</sup> <https://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/polska/ministerstwo-sprawiedliwo%C5%9Bci-chce-zwrotu-pieni%C4%99dzy-z-funduszu-sprawiedliwo%C5%9Bci/ar-AA1COeUP>, <https://tvn24.pl/polska/fundusz-sprawiedliwosci-wezwane-przez-ministra-sprawiedliwosci-adama-bodnara-organizacje-nie-zwrocily-pieniedzy-st8502036>

<sup>10</sup> <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/fundusz-sprawiedliwosci---koniec-finansowania-zadan-pozza-procedura-konkursowa>

pomocy ofiarom przestępstw). Jednym z takich przypadków był zakup oprogramowania szpiegowskiego Pegasus, które wykorzystywano do inwigilacji opozycji.<sup>11</sup>

Choć w 2025 r. polskie prawo nie ograniczało celów działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, to system finansowania organizacji i struktura ich dochodów, pochodzących w głównej mierze ze środków publicznych, mają znaczący wpływ na zdolność działania organizacji.

## 2. Dostęp do finansowania

Dostęp do funduszy jest jednym z głównych wyzwań dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. System finansowania raczej drenuje zasoby organizacji, wymagając od nich wkładu własnego i nadmiernej biurokracji, zamiast faktycznie wspierać ich długoterminowy rozwój. Zwiększony poziom finansowania na szczeblu rządowym (w ramach programu „Moc Małych Społeczności”) jest dalece niewystarczający w stosunku do potrzeb i oczekiwań.<sup>12</sup> Do listopada 2025 r. nie przyjęto żadnych zmian prawnych, które w sposób systemowy mogłyby wpłynąć na dostęp do finansowania. Wprowadzono jednak nowy przepis umożliwiający poszczególnym ministrom przeniesienie konkursów grantowych do agencji rządowej o nazwie Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NIW-CRSO). Niemniej jednak zarówno struktura systemu dotacji publicznych, jak i praktyka jego stosowania są przedmiotem krytyki. Istnieją różnice w przepisach regulujących finansowanie organizacji ze środków rządowych i samorządowych, a tzw. „mała nowelizacja” Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jedynie utrwała te różnice.<sup>13</sup>

W 2025 r. praktyka przyznawania dotacji z istniejących funduszy (Fundusz Sprawiedliwości, Krajowy Plan Odbudowy [KPO] lub program Aktywni+) wywołała znaczne zaniepokojenie wśród organizacji.<sup>14</sup> Przykładowo, kontrowersje wzbudził nabór wniosków dla organizacji działających w sektorze kultury, które ubiegały się o dotacje w ramach komponentu KPO nadzorowanego przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego.<sup>15</sup> Przyjęty model oceny w jednym z konkursów spowodował, że 77% wniosków uzyskało zero punktów. Zdaniem wnioskodawców wynik taki świadczyć może o złym przygotowaniu procedur konkursowych. W przypadku innych programów wystąpiły liczne opóźnienia, co

<sup>11</sup> Więcej informacji na temat zarzutów prokuratora dotyczących wykorzystania funduszy: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Pierwszy-akt-oskarzenia-w-sprawie-zakupu-Pegasusa-Prokuratura-uderza-w-zastepce-Ziobry-9027893.html>, Inne informacje: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ministerstwo-upublicznia-dokumenty-dotyzace-zakupu-systemu-pegasus> <https://polskieradio24.pl/arttykul/3602630,o-co-chodzi-w-aferze-funduszu-sprawiedliwosci-wyjasniamy>, <https://wyborcza.pl/7,75398,31134814,afere-funduszu-sprawiedliwosci-w-30-punktach-adam-bodnar-odpowiada.html>

<sup>12</sup> <https://niw.gov.pl/nasze-programy/moc-malych-spolecznosci/>

<sup>13</sup> Debata nad nowelizacją Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: <https://publicystyka.ngo.pl/propozycje-zmian-w-ustawie-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego-modyfikacje-ogolnych-zasad-zlecania-realizacji-zadan-tau>

<sup>14</sup> <https://polityka-senioralna.pl/porazka-na-calej-linii/>, <https://publicystyka.ngo.pl/kpo-dla-kultury-organizacje-beda-zmeczona-i-wypalone-a-nie-wzmocnione-tau>, <https://publicystyka.ngo.pl/ms-oswiadczenie-w-sprawie-funduszu-sprawiedliwosci>, <https://www.tvn24.pl/kontrowersje-wokolo-kpo-dla-kultury-ewenement-na-skale-swiatowa>

<sup>15</sup> <https://wyborcza.pl/7,75410,32206654,nie-dostales-pieniedzy-z-kpo-widac-twoj-projekt-byl-za-slaby.html>



miało wpływ na realizację projektów i ogólne warunki pracy organizacji. Wstrzymanie finansowania ze źródeł amerykańskich (np. USAID) również znacznie ograniczyło ich zdolność do działania, a rząd, pomimo dyskusji na ten temat, nie podjął żadnych znaczących inicjatyw w tym zakresie.<sup>16</sup>

Trwają dyskusje nad nowelizacją Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która wprowadziłaby nowe procedury zlecania zadań publicznych.<sup>17</sup> Jak wskazują organizacje pozarządowe,<sup>18</sup> na szczeblu samorządowym, możliwość wspierania rozwoju instytucjonalnego organizacji oraz budowanie trwałych struktur aktywności obywatelskiej jest ograniczona, ponieważ środki finansowe mogą być przeznaczane wyłącznie na realizację zadań publicznych.<sup>19</sup> Na szczeblu centralnym nie ma tego typu ograniczeń, a wsparcie takie jest dozwolone np. na mocy ustawy o Narodowym Instytucie Wolności.<sup>20</sup> Ponadto odrębny system finansowania ma zastosowanie do Kół Gospodyń Wiejskich. Pewną szansą dla wzmocnienia finansów organizacji jest również ustawa o zamówieniach publicznych, z możliwością, choć rzadko stosowaną w praktyce, korzystania z tzw. klauzul społecznych w celu poprawy oddziaływania wydatków ze środków publicznych.<sup>21</sup> Organizacje ubiegają się również o finansowanie z Unii Europejskiej, ale bariery formalne, takie jak biurokracja, konieczność wniesienia wkładu własnego, brak małych dotacji oraz konieczność posiadania doświadczenia w zarządzaniu dużymi budżetami, znacznie ograniczają takie możliwości. Dotyczy to wszystkich funduszy UE, zarówno w zarządzaniu bezpośrednim, jak i dzielonym (takich jak EFS+, programy regionalne realizujące politykę spójności, ale także np. program CERV).

W 2025 r. nie pogorszyły się warunki pozyskiwania funduszy ze źródeł prywatnych. Jednak słabość niezależnej filantropii wynika przynajmniej częściowo ze słabości polskich regulacji prawnych. Metody sprawozdawczości są nadmiernie sformalizowane i stanowią dla organizacji dodatkowe obciążenie administracyjne. Propozycje zmiany systemu poprzez zwiększenie odpisów podatkowych i wprowadzenie 1,5% podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie przyniosły dotychczas oczekiwanych rezultatów, ponieważ brakuje powszechnego zrozumienia znaczenia takich regulacji.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Treść apelu organizacji z dnia 19 lutego 2025 r.: <https://publicystyka.ngo.pl/apel-organizacji-pozarządowych-w-sprawie-decyzji-prezydenta-stanow-united-in-suspending-funding-for-foreign-aid> oraz protokół zawierający szczegółowy opis dyskusji na ten temat podczas trzeciego nadzwyczajnego posiedzenia Rady Działalności Pożytku Publicznego (RDPP) VIII kadencji w dniu 17 lutego 2025 r.: Komunikat z III posiedzenia plenarnego Rady Działalności Pożytku Publicznego – Komitet Pożytku Publicznego – portal Gov.pl, Protokół z III posiedzenia RDPP (I).pdf. Choć administracja rządowa ogłosiła, że przeznaczy dodatkowe środki na działalność organizacji, nie była to bezpośrednia odpowiedź na konkretne potrzeby organizacji, które pojawiły się w wyniku nagłego odcięcia finansowania w takich obszarach, jak pomoc humanitarna, praworządność, edukacja i niezależność mediów. Raport organizacji Mapuj Pomocy na temat skutków zawieszenia finansowania USAID w Polsce, <https://mapujpomoc.pl/jak-wstrzymanie-amerykańskiej-pomocy-zagranicznej-zmieniło-finansowanie-działan-społecznych-w-polsce-podsumowanie/>. W raporcie oszacowano lukę finansową w obszarze pomocy humanitarnej na około 100 mln zł. Jednak raport z 17 lutego opiera się wyłącznie na danych przybliżonych i szacunkowych (część środków trafiła do Polski np. za pośrednictwem agencji ONZ).

<sup>17</sup> <https://publicystyka.ngo.pl/zmieniamy-ustawe-o-działalności-pożytku-publicznego-rdpp-o-możliwych-i-niemożliwych-nowelizacjach-tau>

<sup>18</sup> <https://publicystyka.ngo.pl/ustawa-o-pożytku-proponowane-zmiany-rozwoj-aktywności-obywatelskiej>  
zobacz też: <https://ofop.eu/o-pożytku-publicznym-po-dwóch-dekadach/>

<sup>19</sup> W dyskusjach na temat finansowania organizacji wielokrotnie wskazywano, że zlecanie zadań publicznych nie wspiera organizacji, a czasami niektóre formy takiego finansowania mogą nawet wyczerpywać ich zasoby. Realizacja zadań dla administracji publicznej jest rodzajem podwykonawstwa i nie zawsze odbywa się na warunkach korzystnych dla organizacji. Organizacje podejmują się jednak tych zadań kierując się poczuciem misji, a nie warunkami ich realizacji, co często prowadzi do wyczerpania zasobów (ludzkich, materialnych, czasowych itp.). Tak jest na przykład w sytuacjach kryzysowych, kiedy to organizacje są jedynymi podmiotami zdolnymi do szybkiego i kompleksowego reagowania na lokalne potrzeby.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, <https://api.sejm.gov.pl/eli/acts/DU/2023/1618/text.pdf>

<sup>21</sup> Zobacz: [#prosteNGO. Zamówienia publiczne dostępne dla organizacji pozarządowych – artykuł – ngo.pl](#)

<sup>22</sup> Zob. również: [List Forum Donatorów do minister Adriany Porowskiej](#) z dnia 26 marca 2025 r.



Dane z corocznego raportu Klon/Jawor na temat stanu polskiego społeczeństwa obywatelskiego w 2024 r. pokazują, że jeśli chodzi o zasoby organizacyjne, „65% fundacji i stowarzyszeń wskazuje, że większość osób zaangażowanych w ich bieżącą działalność korzysta z prywatnych urządzeń. Tylko co piąta organizacja (21%) zapewnia swoim pracownikom i współpracownikom sprzęt służbowy”, a tylko 19% organizacji zatrudnia osoby na podstawie umowy o pracę.<sup>23</sup> Badanie pokazuje również, że „im większa miejscowość, w której organizacja ma siedzibę, tym większe jej przeciętne przychody, na przykład przeciętne przychody organizacji ze wsi to około 30 000 PLN (7100 EUR), w miastach powyżej 200 000 mieszkańców – 73 000 PLN (17 277 EUR), a wśród organizacji w Warszawie – 85 000 zł (20 117 euro)”.<sup>24</sup> Jeśli chodzi o dywersyfikację źródeł finansowania, sytuacja stopniowo się poprawia, ale „(p)odobnie jak w latach poprzednich najwięcej organizacji korzysta ze środków pochodzących ze składek członkowskich (57%), źródeł samorządowych (55%) i darowizn od osób prywatnych (54%). Niemal 40% organizacji otrzymuje środki od firm lub instytucji. Dochody z podatku 1,5% oraz z odpłatnej działalności pożytku publicznego zasilają budżety około 30% podmiotów. Co czwarte stowarzyszenie i fundacja mają wpływ z darowizn rządowych lub administracji centralnej”.<sup>25</sup>

Obecnie nie ma żadnych specjalnych ograniczeń ani procedur dotyczących organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zakresie otrzymywania i wykorzystywania zagranicznego i międzynarodowego wsparcia finansowego lub materialnego, ani dotyczących darczyńców w zakresie finansowania organizacji. Podjęto jednak próby wprowadzenia takich ograniczeń w formie petycji w Parlamencie.<sup>26</sup> Podobne próby wprowadzenia specjalnych procedur dotyczących finansowania zagranicznego w poprzednich latach (tzw. Lex Woś) spotkały się ze znacznym sprzeciwem organizacji.<sup>27</sup> Proponowane regulacje miały na celu nałożenie nowych obowiązków sprawozdawczych i szczegółowych zasad ujawniania finansowania zagranicznego, co ostatecznie miało na celu podważenie zaufania do organizacji korzystających z takiego finansowania.<sup>28</sup> Forum Darczyńców i Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych (OFOP), wskazywały, że są to regulacje nakładające na organizacje dodatkowe obciążenia biurokratyczne. Tym samym, torują one drogę do nakładania kar oraz zwiększania kontroli nad działalnością organizacji. W konsekwencji wprowadzenie tych przepisów doprowadzić mogło do znaczącej ingerencji w działalność organizacji,<sup>29</sup> wywierając negatywny wpływ na wolność zrzeszania się i jakość demokracji. Skutki podobnych regulacji można już zaobserwować na Węgrzech.<sup>30</sup> W tym kontekście

<sup>23</sup> B. Charycka, J. Bednarek, A. Belina, M. Gumkowska, *Stan organizacji pozarządowych 2024*, Klon/Jawor, 2025. Więcej: [Stan organizacji pozarządowych](#).

<sup>24</sup> *Tamże*, s. 74.

<sup>25</sup> *Tamże*, s. 78.

<sup>26</sup> <https://www.senat.gov.pl/prace/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja.1055.html> oraz <https://proste.ngo/biuletyn-104/>

<sup>27</sup> <https://publicystyka.ngo.pl/projekt-ustawy-o-transparentosci-finansowania-organizacji-pozarządowych-apel-forum-darczyńców-i-ofop>

<sup>28</sup> Ponadto w przeszłości i obecnie, na przykład w przypadku zawieszenia finansowania organizacji w ramach USAID, podejmowano próby ataków na organizacje pozarządowe. Artykuły publikowane w tym czasie przedstawiały te organizacje w sposób stygmatyzujący. Na przykład: <https://dorzeczy.pl/kraj/721611/ngo-warzecha-pozarządowy-rak.html>

<sup>29</sup> <https://publicystyka.ngo.pl/lex-wos-istota-ustawy-jest-oddanie-pelnej-kontroli-nad-organizacjami-zbigniewowi-ziobrze-felieton-sadlo>, <https://oko.press/lex-wos-solidarna-polska-deputinizowac-organizacje-pozarządowe-przy-pomocy-ustawy-od-putina>

<sup>30</sup> List protestacyjny organizacji działających w całej Europie: <https://hfhr.pl/aktualnosci/apel-wegry>, zobacz również: <https://pl.euronews.com/europa/2025/05/24/komisja-europejska-zada-od-wegier-wycofania-projektu-ustawy-o-przejrzystosci>, <https://www.france24.com/en/live-news/20250518-hungarians-protest-authoritarian-bill-against-ngos-media>, <https://telex.hu/english/2025/05/14/russian-style-law-targeting-independent-press-and-ngos-tabled-in-hungarian-parliament>



warto zauważyć, że wprowadzenie podobnych przepisów jest obecnie rozważane na szczeblu UE.

W ramach restrukturyzacji rządu zlikwidowano stanowisko Ministra ds. Społeczeństwa Obywatelskiego. Symbolicznie osłabia to wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i oznacza zmianę dotychczasowej polityki państwa.<sup>31</sup> Jednak ze względu na krótki okres pełnienia tej funkcji (od 2023 do 2025 r.) i jej niewielki wpływ na sektor, nie zmienia to zasadniczo warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Podobnie „mała” nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie wprowadza oczekiwanych fundamentalnych zmian w finansowaniu organizacji pozarządowych.<sup>32</sup>

Rząd zapowiedział jednak wprowadzenie szerszego pakietu reform na 2026 r. Istnieje jednak obawa, że reforma taka wymaga czasu i proces ten może nie zostać zakończony w bieżącej kadencji Parlamentu.

Organizacje, z którymi przeprowadzono wywiady, zwracały uwagę na problemy związane z brakiem źródeł finansowania działań rzeczniczych. Tymczasem z punktu widzenia organizacji rzecznictwo jest najskuteczniejszym narzędziem wprowadzania trwałych, systemowych zmian. Jednak instytucje i prywatni grantodawcy częściej wybierają działania, które są bardziej widoczne i łatwiejsze do promowania, takie jak jednorazowe wydarzenia lub szkolenia, które nie wywołują szerszej debaty publicznej. Rzecznictwo, ze względu na swój długoterminowy i czasochłonny charakter, a także wysokie koszty z nim związane, np. konieczność korzystania z pomocy ekspertów prawnych, pozostaje niedofinansowane. W rezultacie organizacje społeczeństwa obywatelskiego dysponują ograniczonymi zasobami ludzkimi i nie są w stanie uczestniczyć w procesach konsultacyjnych i partycypacyjnych na skalę odpowiadającą rzeczywistym wyzwaniom i potrzebom. Dotyczy to między innymi udziału w ciałach dialogu, konsultacjach ad hoc i komitetach monitorujących fundusze UE.

### 3. Wolność pokojowych zgromadzeń

Jak zauważyła międzynarodowa organizacja Amnesty International w swoim raporcie z 2024 r., „władze państwowe w całej Europie (...) celowo stygmatyzują, blokują, zniechęcają i karzą tych, którzy protestują”.<sup>33</sup> W Polsce istotny problem z przepisami regulującymi wolność zgromadzeń pojawił się wraz z nowelizacją Ustawy o zgromadzeniach z dnia 13 grudnia 2016 r., która weszła w życie w kwietniu 2017 r., wprowadzając instytucję tzw.

<https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/14/foreign-funded-ngos-in-hungary-that-threaten-sovereignty-targeted-in-draft-law>, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ga/ip\\_24\\_4865](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ga/ip_24_4865)

<sup>31</sup> Więcej: [https://publicystyka.ngo.pl/ministra-ds-spoleczenstwa-obywatelskiego-stracona-szansa-czy-z-gory-przebrana-sprawa-komentarz-ewy-kulik-bielinskiej-tau?fbclid=IwY2xjawNlnjRleHRuA2FlbQlXMQABHntXKuPuSu\\_qwxqmczHVeFvN\\_c4KSSHsif\\_UKwv5N1a8uIX69o2bsfIFUjTU\\_aem\\_NDF4ckmK2j9xEoquOvSNsQ](https://publicystyka.ngo.pl/ministra-ds-spoleczenstwa-obywatelskiego-stracona-szansa-czy-z-gory-przebrana-sprawa-komentarz-ewy-kulik-bielinskiej-tau?fbclid=IwY2xjawNlnjRleHRuA2FlbQlXMQABHntXKuPuSu_qwxqmczHVeFvN_c4KSSHsif_UKwv5N1a8uIX69o2bsfIFUjTU_aem_NDF4ckmK2j9xEoquOvSNsQ)

<sup>32</sup> <https://publicystyka.ngo.pl/zapowiadana-nowelizacja-ustawy-o-dzialalnosci-pozytku-w-planach-rady-ministrow-tau>, komentarze organizacji: <https://ofop.eu/nowelizacja-ustawy-o-dzialalnosci-pozytku-publicznego-stanowisko-ofop-i-forum-darczyncow/>, <https://publicystyka.ngo.pl/mala-nowelizacja-pozytku-ruszyla-konsultacje-tau>

<sup>33</sup> <https://www.amnesty.org.pl/raport-systematyczne-represje-prowadza-do-ograniczania-pokojowych-protestow/>



zgromadzeń cyklicznych.<sup>34</sup> Rozwiązanie to ograniczyło możliwość organizowania kontrdemonstracji, nadając pierwszeństwo zgromadzeniom cyklicznym, co budzi wątpliwości zarówno z punktu widzenia konstytucyjności<sup>35</sup>, jak i zgodności z międzynarodowymi standardami. Ponadto wprowadzono obowiązek zachowania odległości 100 metrów między dwoma zgromadzeniami. Wówczas Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że: „obowiązujące przepisy ustawy – Prawo o zgromadzeniach, znacznie ograniczają wolność zgromadzeń publicznych. Artykuł 57 Konstytucji gwarantuje bowiem każdemu wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich”.<sup>36</sup> W marcu 2024 r. Amnesty International złożyła petycję do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, wzywającą do zmiany ustawy o zgromadzeniach.<sup>37</sup> W listopadzie 2024 r. siedem organizacji zwróciło się do premiera Donalda Tuska z apelem o usunięcie z ustawy przepisów naruszających wolność pokojowych zgromadzeń.<sup>38</sup> Rząd nie planuje jednak wprowadzenia zmian.

Wydarzenia z lat 2016–2023, kiedy to w Polsce miały miejsce liczne protesty związane m.in. z tzw. „reformą” wymiaru sprawiedliwości i prawami reprodukcyjnymi kobiet, stanowią ważny kontekst dla dyskusji toczących się w 2025 r. Polska oczekuje obecnie na publikację drugiego raportu cząstkowego Komisji ds. wyjaśnienia mechanizmów represji wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz działaczy społecznych w latach 2015–2023. Dotyczy on środków stosowanych przez policję i inne służby podczas demonstracji i protestów.<sup>39</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich opisał przypadki naruszeń wolności zgromadzeń, które miały miejsce w latach 2016–2018. Przykładowo wskazywał, że „w świetle art. 57 Konstytucji i art. 11 EKPC nie ma podstaw do karania protestujących, którzy nie naruszają prawa. Policja zarzucała zaś protestującym m.in. zakłócanie spokoju i porządku publicznego (art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń), zakłócanie przebiegu niezakazanego zgromadzenia (art. 52 § 2 ust. 1 Kodeksu wykroczeń), utrudnianie ruchu drogowego (art. 90 Kodeksu wykroczeń), przechodzenie przez grunt leśny, na którym obowiązuje zakaz i nieopuszczenie, wbrew żądaniu (art. 151 § 1 i 157 § 1 Kodeksu wykroczeń)”.<sup>40</sup> W rezultacie stosowanie różnych form kar lub nękania za udział w pokojowych demonstracjach miało na celu wywołanie efektu zastraszającego. Nadużywanie Kodeksu wykroczeń potwierdza Amnesty International,<sup>41</sup> a także dane zebrane w raporcie przygotowanym przez ruch Obywatele RP, z którego wynika, że spośród 645 postępowań prowadzonych na podstawie Kodeksu 96% zakończyło się oddaleniem zarzutów wobec protestujących.<sup>42</sup> Jak wskazała Amnesty International w swoim raporcie z 2017 r., policja

<sup>34</sup> <https://poradnik.ngo.pl/nowelizacja-zgromadzen-2016-kontrowersje-wokol-zgromadzen-cyklicznych>

<sup>35</sup> Jak wskazuje Helsińska Fundacja Praw Człowieka: „Tego rodzaju uprzywilejowanie zgromadzeń cyklicznych budzi wiele kontrowersji. W orzeczeniu z dnia 16 marca 2017 r. (sygn. akt Kp 1/17) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przedmiotowa konstrukcja nie narusza Konstytucji. Jednak ze względu na fakt, że orzeczenie to zostało wydane przy udziale trzech osób, które zostały nieprawidłowo powołane na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, jego moc prawna jest dyskusyjna”. Zob. [https://hfhr.pl/upload/2022/01/prawo-o-zgromadzeniach\\_-\\_praktyczny-przewodnik.pdf](https://hfhr.pl/upload/2022/01/prawo-o-zgromadzeniach_-_praktyczny-przewodnik.pdf)

<sup>36</sup> Raport Rzecznika Praw Obywatelskich zatytułowany „Wolność zgromadzeń w Polsce w latach 2016–2018”, zob.

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wolnosc-zgromadzen-w-polsce-jest-naruszana-zrenica-wolnosci-raport-rpo>

<sup>37</sup> Petycja: <https://www.gov.pl/web/mswia/petycja-w-sprawie-zmiany-prawa-w-zakresie-zgromadzen-cyklicznych-i-podjecie-dzialan-zmierzajacych-do-znowelizowania-przepisow-ustawy-z-dnia-24-lipca-2015-r-prawo-o-zgromadzeniach>

<sup>38</sup> Pismo przygotowane przez organizację: <https://www.amnesty.org.pl/apel-do-premiera-donald-tuska-w-sprawie-zgromadzen-cyklicznych/>

<sup>39</sup> <https://publicystyka.ngo.pl/komisja-zbada-naduzycia-poprzedniej-wladzy-wobec-aktywistow>

<sup>40</sup> Więcej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wolnosc-zgromadzen-w-polsce-jest-naruszana-zrenica-wolnosci-raport-rpo#:~:text=216->

[stronicowy%20raport%20pt.%20E%280%9EWolno%C5%9B%C4%87%20zgromadze%C5%84%20w%20Polsce%20w,%20Europejskiego%20Trybuna%C5%82u%20Praw%20Cz%C5%82owieka%20oraz%20rekomendacje%20Rzecznika](https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wolnosc-zgromadzen-w-polsce-jest-naruszana-zrenica-wolnosci-raport-rpo#:~:text=216-stronicowy%20raport%20pt.%20E%280%9EWolno%C5%9B%C4%87%20zgromadze%C5%84%20w%20Polsce%20w,%20Europejskiego%20Trybuna%C5%82u%20Praw%20Cz%C5%82owieka%20oraz%20rekomendacje%20Rzecznika)

<sup>41</sup> Raport: <https://www.amnesty.org.pl/dajcie-mi-czlowieka-a-znajdzie-sie-paragraf-nowa-analiza-amnesty-international/>, str. 12. Amnesty International wskazuje również na inne przepisy, które były nadużywane.

<sup>42</sup> Zob. <https://obywatelerp.org/wp-content/uploads/2023/04/Raport-ObyPomoc-Zbiorczy-do-20230331.pdf>



rutynowo zatrzymywała również osoby uczestniczące w protestach za kordonem policyjnym (tzw. „kotłem”, z którego protestujący nie mogą wyjść).<sup>43</sup> Środek ten skutecznie uniemożliwiał udział w zgromadzeniu.<sup>44</sup> W lipcu 2025 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wyrok w sprawie Siedlecka przeciwko Polsce (skarga nr 13375/18), który ma kluczowe znaczenie w tym kontekście.<sup>45</sup> Jak podsumowała ten wyrok Helsińska Fundacja Praw Człowieka, „Trybunał potwierdził, że praktyki takie jak otaczanie uczestników zgromadzeń kordonem i uniemożliwianie im opuszczenia określonego obszaru przez dłuższy czas mogą stanowić pozbawienie wolności. Stosowanie ich bez odpowiedniej podstawy prawnej, jedynie pod pretekstem legitymowania uczestników, może więc prowadzić do naruszenia art. 5 EKPC”.<sup>46</sup>

W latach 2016–2023 odnotowano również liczne przypadki, w których proporcjonalność środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez policję budziła wątpliwości. Po zmianie rządu w 2023 r. organizacje domagały się pociągnięcia do odpowiedzialności funkcjonariuszy, którzy przekroczyli swoje uprawnienia i stosowali nieproporcjonalne środki wobec demonstrantów. W październiku 2024 r. poinformowano opinię publiczną, że prokuratura ponownie rozpatruje przedwcześnie umorzono sprawy, w których istniało podejrzenie przekroczenia uprawnień i narażenia protestujących na niebezpieczeństwo. Sprawy te dotyczyły demonstracji proaborcyjnych Strajku Kobiet w 2020 r. W jednej ze spraw chodziło o złamanie ręki protestującej, a w drugiej o wjechanie samochodem przez pracownika Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) w tłum.<sup>47</sup> Pierwsza sprawa została ponownie umorzona 24 lutego 2025 r.,<sup>48</sup> a w drugiej sprawie Prokuratura Okręgowa w Warszawie wniosła akt oskarżenia przeciwko funkcjonariuszowi ABW, któremu w lutym 2025 r. postawiono zarzut narażenia na bezpośrednie niebezpieczeństwo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu.<sup>49</sup>

Poważnym problemem były również działania podejmowane przeciwko zgromadzeniom i protestom organizowanym przez społeczność LGBTQI+. Według raportu Amnesty International z 2022 r. lata 2019–2020 były szczególnie trudne pod względem nękania przez organy ścigania i innych form ataków.<sup>50</sup> W tym czasie doszło do ataków na marsze równości w Białymstoku i Lublinie, a także podczas tzw. „Tęczowej Nocy” w Warszawie 7 sierpnia 2020 r., kiedy dokonano wielu aresztowań i doszło do aktów przemocy ze strony policji.<sup>51</sup> Inne problemy poruszone w raporcie to „prewencyjne” zakazy zgromadzeń

<sup>43</sup> „Polska: demonstracje w obronie praw człowieka. Zastraszanie, inwigilacja i ściganie przeciwników politycznych”. Amnesty International, zob. [https://www.amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2017/10/Polska\\_Demonstracje-w-obronie-praw-czlowieka.pdf](https://www.amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2017/10/Polska_Demonstracje-w-obronie-praw-czlowieka.pdf)

<sup>44</sup> Tamże, s. 31.

<sup>45</sup> Dotyczyło to zatrzymania dziennikarki Ewy Siedleckiej podczas kontrdemonstracji zorganizowanej przez „Obywatele RP” (Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej). Przez około trzy godziny policja uniemożliwiała uczestnikom opuszczenie kordonu i dziedzińca przy ulicy Miodowej, mimo że nie dokonano żadnych formalnych aresztowań. Więcej: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wyrok-w-sprawie-siedlecka-przeciwko-polsce-skarga-nr-1337518>, Pełny tekst: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/#!/%22itemid%22:%22001-244360%22>

<sup>46</sup> Zobacz: <https://hfhf.pl/aktualnosci/siedlecka-p-polsce-wyrok-etpc.l:948771893>

<sup>47</sup> <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,31383734,strajk-kobiet-ponownie-pod-lupa-warszawskiej-prokuratury-chodzi.html>

<sup>48</sup> <https://www.gov.pl/web/po-warszawa/umorzenie-sledztwa-w-sprawie-zlamania-reki-aktywistce-podczas-protestu-na-ul-wilczej-w-grudniu-2020-r>

<sup>49</sup> <https://polskieradio24.pl/artukul/3512470,funkcjonariusz-abw-stanie-przed-sadem-chodzi-o-strajk-kobiet>,

<https://tvn24.pl/tvnwarszawa/mokotow/warszawa-wjechal-w-protestujacych-przeciwko-orzeczeniu-tk-w-sprawie-aborcji-funkcjonariusz-abw-uslyszal-zarzut-st8304543>

<sup>50</sup> Raport Amnesty International z 2021 r. wskazuje na systemowy charakter przemocy. „W wyniku rządowej kampanii nienawiści wobec osób LGBTQ+, która nasiliła się szczególnie przed kampanią prezydencką w 2019 r., nasiliły się również ataki na osoby LGBTQI+ podczas pokojowych zgromadzeń. Jednocześnie brak możliwości zgłaszania przemocy wobec osób LGBTQI+ jako przestępstw z nienawiści uniemożliwia organom ścigania skuteczne pociąganie sprawców do odpowiedzialności”.

<sup>51</sup> Podczas protestu 7 sierpnia 2020 r. zatrzymano 48 osób, a funkcjonariusze policji dopuścili się nadużyć. <https://kph.org.pl/wtedy-pierwszy-raz-poczulam-ze-jestesmy-ruchem-teczowa-noc-5-lat-pozniej/>



wydawane przez władze lokalne, zwłaszcza w latach 2018–2019, oraz niewystarczająca ochrona przed agresywnymi kontrdemonstrantami.<sup>52</sup> W przypadku aktywistów działających na rzecz praw osób LGBTQI+, uczestniczących w zgromadzeniach, najczęściej instrumentalnie wykorzystywano następujące przepisy: art. 137 (znieważenie znaku lub symbolu państwowego), art. 196 (obraza uczuć religijnych) oraz art. 261 Kodeksu karnego (znieważenie pomnika) i art. 108 Ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.<sup>53</sup> Według Amnesty International wszystkie te działania stanowiły „systemową przemoc” skierowaną przeciwko osobom walczącym o prawa społeczności LGBTQI+.<sup>54</sup> W rankingu ILGA Rainbow Map Index na rok 2025 Polska zajmuje 39. miejsce.<sup>55</sup> Sytuacja osób walczących o prawa osób LGBTQI+ poprawiła się tylko nieznacznie i nadal istnieje wiele obszarów, w których konieczne są zmiany prawne wykraczające poza kwestię wolności zgromadzeń, zwłaszcza w odniesieniu do mowy nienawiści, która ma również przełożenie na analizowane tutaj wyzwania. **Chociaż nie dotyczy to bieżącego roku, warto dodać, że w 2024 r. do pierwszego czytania trafił obywatelski projekt ustawy zmieniającej ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o prawie zgromadzeń oraz niektóre inne ustawy. Projekt ustawy ograniczałby wolność pokojowych zgromadzeń i wypowiedzi osób LGBTQI+. Rzecznik Praw Obywatelskich zajął jednoznaczne stanowisko, stwierdzając, że „(p)rojekt należy uznać za niekonstytucyjny i naruszający międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej. Jest niezgodny z zasadą ochrony godności człowieka. W sposób niedopuszczalny ogranicza także wolność wypowiedzi i wolność zgromadzeń. A zakaz zgromadzeń, takich jak marsze równości, narusza zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową”.** Projekt ustawy został odrzucony w pierwszym czytaniu.<sup>56</sup> Liczba incydentów mających miejsce podczas wydarzeń związanych z równością wydaje się być niższa niż w poprzednich latach (na podstawie wywiadów), ale na przykład w 2025 r. organizatorzy Dnia Równości w Muzeum Miasta w Tychach spotkali się z falą hejtu, a podczas 7. Marszu Równości w Szczecinie w lipcu 2025 r. zaatakowano jedną z osób biorących w nim udział. W listopadzie 2025 r. napastnik został oskarżony o groźby karalne i naruszenie nietykalności cielesnej.<sup>57</sup>

Kolejnym wyzwaniem jest kwestia proporcjonalności interwencji służb porządkowych. Szczególne znaczenie mają tutaj protesty związane ze zmianami klimatycznymi, które często przybierają formę nieposłuszeństwa obywatelskiego, np. blokad dróg. W maju 2025 r. Sąd Okręgowy w Warszawie utrzymał w mocy wyrok skazujący dwie osoby, które w 2024 r. przerwały koncert w Filharmonii, na 20 godzin prac społecznych.<sup>58</sup> Szeroko cytowano komentarze polityków w reakcji na protesty z 2024 r. (np. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nazwał protest „patologią”), co może budzić obawy co do poziomu proporcjonalności reakcji służb w takich sytuacjach.<sup>59</sup> Szczególnie, biorąc pod uwagę, że w

[https://www.amnesty.org.pl/bylismy-traktowani-jak-przestepcy-historie-represji-polskich-aktywistow\\_ek-lgbti-raport-amnesty-international/](https://www.amnesty.org.pl/bylismy-traktowani-jak-przestepcy-historie-represji-polskich-aktywistow_ek-lgbti-raport-amnesty-international/)

<sup>52</sup> Tamże, s. 8.

<sup>53</sup> Tamże, s. 10.

<sup>54</sup> Tamże, s. 8.

<sup>55</sup> Zob. ILGA Europe: <https://rainbowmap.ilga-europe.org/countries/poland/>

<sup>56</sup> Wyniki głosowania: <https://infopolityka.pl/posiedzenia/6-posiedzenie-sejmu-x-kadencji/glosowania/16/>

Kwestia ta dotyczy wolności zgromadzeń, dlatego inne kwestie związane z atakami na społeczność LGBTQI+ zostały omówione w dalszej części raportu.

<sup>57</sup> <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,32206046,w-tychach-wylal-sie-hejt-o-dzien-rownosci-w-muzeum-miejskim.html> Szczegóły zdarzenia: <https://tvn24.pl/szczecin/szczecin-aktywistka-dagmara-adamiak-zaatakowana-po-marszu-rownosci-sa-zarzuty-st8750527>

<sup>58</sup> Więcej informacji: <https://notesfrompoland.com/2025/05/29/climate-activists-convicted-in-poland-for-disrupting-national-philharmonic-concert/>

<sup>59</sup> Więcej: <https://www.pap.pl/aktualnosci/siemoniak-o-blokadach-aktywistow-bedziemy-walczyli-z-tego-rodzaju-patologia-0>

przeszłości podejmowano nieuzasadnione interwencje.<sup>60</sup> Konieczne jest zatem monitorowanie takich działań, jak np. akcja policji przed bramą Stoczni Gdańskiej, oraz środków stosowanych wobec protestujących i mediów przed, w trakcie i po akcjach protestacyjnych lub zgromadzeniach.<sup>61</sup>

## 4. Wolność wypowiedzi

W obszarze wolności wypowiedzi i mediów w Polsce, podobnie jak w innych obszarach istotnych dla jakości życia obywatelskiego, w latach 2024–2025 obserwuje się proces powolnego wychodzenia z głębokiego kryzysu, którego wynik nie jest jednak przesądzony. W latach 2015–2023 w mediach publicznych i Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji wprowadzano zmiany regulacyjne i organizacyjne, które znacznie osłabiły wolność i pluralizm mediów.<sup>62</sup> Od 2015 r. pozycja Polski w rankingach wolności mediów uległa pogorszeniu. Na przykład w 2015 r. Polska zajęła 18. miejsce w Światowym Indeksie Wolności Prasy (Press Freedom Index) organizacji Reporterzy bez Granic (RSF), w 2022 r. – 66. miejsce,<sup>63</sup> a w 2023 r. – 57. miejsce.<sup>64</sup> Głównymi problemami były stronniczość mediów publicznych oraz nasilające się ataki na osoby o odmiennych poglądach i członków ich rodzin, które często przybierały ekstremalne formy.<sup>65</sup> Obejmowało to również zwiększoną kontrolę nad lokalnym rynkiem mediów poprzez zakup Polska Press przez Orlen. Inne, budzące wątpliwości z punktu widzenia standardów demokratycznych działania to: wywieranie wpływu poprzez politykę reklamową przedsiębiorstw państwowych, utworzenie Rady Mediów Narodowych oraz stosowanie procedur niezgodnych z polską Konstytucją.<sup>66</sup> Kolejnym znaczącym ograniczeniem wolności mediów w ostatnich latach był zakaz przebywania, a co za tym idzie, relacjonowania wydarzeń z obszaru przygranicznego z Białorusią, gdzie od 2021 r. trwa pogłębiający się kryzys humanitarny.<sup>67</sup> Jedno z wielu pism interwencyjnych w tej sprawie zostało skierowane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w lutym 2025 r., w piśmie (po raz kolejny) wskazano, że zakaz ten, ograniczający podstawowe wolności, nie ma podstawy prawnej, a zatem jest niezgodny z Konstytucją.<sup>68</sup>

<sup>60</sup> Więcej: <https://hfhr.pl/aktualnosci/nielegalne-zatrzymanie-aktywistow-na-wiecu-ko:948771893>

<sup>61</sup> Więcej: <https://oko.press/brutalna-akcja-policji-wobec-ostatniego-pokolenia>

<sup>62</sup> Np. Zmiana Regulaminu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (uchwała nr 180/2019 <https://www.gov.pl/web/krrit/regulamin-prac-krajowej-rady-radiofonii-i-telewizji>) Skład Rady, który nie gwarantował bezstronności, również budził wątpliwości.

<sup>63</sup> Pełny tekst: Raport RSF „Światowa wolność prasy 2022” <https://rsf.org/en/rsf-s-2022-world-press-freedom-index-new-era-polarisation-0>

<sup>64</sup> <https://www.press.pl/tresc/87224.polska-odrabia-straty-w-rankingu-wolnosci-prasy>

<sup>65</sup> Jednym z takich przypadków było ujawnienie przez publiczną stację radiową i TVP Info danych identyfikujących dziecko posłanki opozycji, które padło ofiarą przestępstwa, co doprowadziło do samobójstwa dziecka. Miały także miejsce ataki na konkretne organizacje pozarządowe. Przykłady: sprawa KPH <https://kph.org.pl/tvp-inwazja-25-01/>, sprawa ujawnienia danych umożliwiających identyfikację <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/nastoletni-syn-poslancki-filiks-nie-zyje-telewizja-polska-obarcza-wina-po/dnbdkdt>

<sup>66</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2016 r. (sygn. akt: K 13/16). Wyrok dotyczył powołania władz TVP i Polskiego Radia. Kompetencje te są określone w art. 213 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i należą do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

<sup>67</sup> Dane: <https://wearemonitoring.org.pl/>

<sup>68</sup> Wskazana podstawa prawna (art. 12a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Dz. U. z 2025 r., poz. 184) stanowi zdaniem Fundacji „obejście regulacji ustawowych, które określają tryb i zasady wprowadzania stanów nadzwyczajnych skutkujących ograniczeniem praw i wolności obywatelskich. Godzi w art. 52 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym każdemu przysługuje wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 52 § 1), a wszelkie ograniczenia tej wolności mogą nastąpić wyłącznie w drodze ustawy (art. 52 § 3). Stanowi też naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który wymaga, aby wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw były ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Więcej: [opinia-hfcp-nt-przedluzenie-zakazu-pobytu-w-strefie-granicznej-luty-2025-.pdf](https://opinia-hfcp-nt-przedluzenie-zakazu-pobytu-w-strefie-granicznej-luty-2025-.pdf)



W 2024 r. sytuacja mediów zaczęła się powoli poprawiać, a od czasu objęcia władzy przez nową koalicję Polska awansowała na 31. miejsce w Światowym Rankingu Wolności Prasy RSF.<sup>69</sup> Jednak taki wzrost oceny Polski budzi wątpliwości, ponieważ wiele problemów systemowych ostatnich lat pozostaje nierozwiązanych. Przykładowo, taką kwestią jest sprzedaż Polska Press, chociaż prezes Orlenu ogłosił, że nastąpi to w 2025 r.<sup>70</sup> Nowa ustawa medialna, która mogłaby pomóc w naprawie mediów publicznych, nadal nie została przyjęta.<sup>71</sup> Jak wskazują środowiska eksperckie, problemy związane z niezależnością telewizji publicznej i, szerzej, mediów publicznych nie zostały rozwiązane w sposób systemowy.<sup>72</sup> Podczas konsultacji społecznych dotyczących nowej ustawy medialnej pod koniec 2024 r. organizacje społeczeństwa obywatelskiego zgłosiły uwagi, które pomogłyby naprawić sytuację. Między innymi zaproponowano zmianę ukształtowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, tak by zapewnić przejrzystą procedurę wyboru jej członków, w tym poprzez udział społeczeństwa obywatelskiego, tj. stowarzyszeń dziennikarskich, organizacji twórców lub organizacji działających w dziedzinie praw człowieka, nauki i edukacji lub innych ekspertów niezwiązanych z partiami politycznymi.<sup>73</sup>

W dniu 30 października 2025 r. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Marta Cienkowska zorganizowała konferencję prasową, podczas której przedstawiono główne założenia nowej ustawy medialnej po konsultacjach. Obejmują one: poprawę niezależności mediów publicznych, odpolitycznienie ich rad nadzorczych i programowych oraz likwidację gazet wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym wzmocnieniu prasy lokalnej. Pojawiły się również propozycje uregulowania kwestii reklamy państwowej, w tym utworzenia publicznej bazy danych prowadzonej przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (KRRiT).<sup>74</sup> KRRiT ma okresowo monitorować kwestie związane z niezależnością redakcyjną. Planowane jest również zlikwidowanie Rady Mediów Narodowych i przeniesienie jej zadań do KRRiT. Wreszcie, projekt przewiduje zniesienie abonamentu telewizyjnego.<sup>75</sup> Konsultacje zaplanowano na okres grudzień 2025 r. – styczeń 2026 r., czyli okres nieobjęty niniejszym sprawozdaniem. Jednak już wiadomo, że wiele rozwiązań proponowanych przez rząd wymaga dalszej dyskusji.

Problem mowy nienawiści w Polsce narasta, a jego rozwiązanie wymaga zmian prawa. W marcu 2025 r. Prokurator Generalny, Adam Bodnar, wydał „Wytyczne w zakresie prowadzenia postępowań o przestępstwa motywowane uprzedzeniami”.<sup>76</sup> W jakiejś mierze dokument ten stanowi odpowiedź na problemy wskazane przez Stowarzyszenie

<sup>69</sup> Więcej: <https://forsal.pl/swiat/artykuly/9791220,stan-wolnosci-prasy-na-swiecie-polska-z-duzym-awanssem.html>, <https://rsf.org/en/country/poland>

<sup>70</sup> Według doniesień mediów: <https://www.money.pl/gospodarka/orlen-mial-sprzedac-polska-press-wyjasnia-czemu-jeszcze-tego-nie-zrobil-7194497478319008a.html>

<sup>71</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-europejski-akt-wolnosci-mediow-mkidn>

<sup>72</sup> <https://wiadomosci.wp.pl/wielkie-oszustwo-i-pusta-obietnica-medioznawcy-gorzko-o-uspolecznieniu-i-odpolitycznieniu-mediow-publicznych-7184602638871136a>

<sup>73</sup> Więcej: Komentarze organizacji społeczeństwa obywatelskiego do projektu ustawy wdrażającej EMFA, 2024, przygotowane przez: Fundację Instytut Blue Dragon, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Fundację Stocznia, Fundację Batorego, Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Stowarzyszenie Dziennikarzy i Twórców Radia Publicznego, Fundację PANOPTYKON, Stowarzyszenie Gazet Lokalnych, Fundację Forum Mediów, Centrum Społeczeństwa Obywatelskiego w Pradze oraz Stowarzyszenie Dziennikarzy link: [Microsoft Word - 2024\\_09\\_uwagi\\_EMFA\\_FINAL](#)

<sup>74</sup> Nagranie konferencji prasowej Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego: <https://www.youtube.com/watch?v=8msPoL9av2g>

<sup>75</sup> Ostateczny projekt ustawy zostanie przedstawiony do konsultacji w grudniu 2025 r. (po zamknięciu okresu sprawozdawczego, a zatem nie jest objęty raportem). <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji-oraz-niektorych-innych-ustaw>

<sup>76</sup> Więcej informacji: <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/wytyczne-prokuratora-generalnego-w-zakresie-prowadzenia-postepowan-o-przestepstwa-motywowane-uprzedzeniami>



Prokuratorów Lex Super Omnia w raporcie z 2023 r. pt. „Ściganie przestępstw z nienawiści w praktyce polskiej prokuratury w latach 2016–2022 – przejaw erozji systemu egzekwowania prawa”.<sup>77</sup> Nowelizacja Kodeksu karnego, która miała na celu rozszerzenie ochrony przed mową nienawiści i przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami, została przyjęta przez Sejm 6 marca 2025 r. i skierowana przez prezydenta Andrzeja Dudę do Trybunału Konstytucyjnego 17 kwietnia 2025 r.<sup>78</sup> 30 września 2025 r. Trybunał (którego status jest kwestionowany) orzekł, że ustawa jest niezgodna z Konstytucją.<sup>79</sup> W tym kontekście warto zwrócić uwagę na orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 2025 r., zgodnie z którym „w polskich ramach prawnych przestępstwo z nienawiści (zob. art. 119 § 1 Kodeksu karnego) nie obejmuje przesłanek związanych z orientacją seksualną lub tożsamością płciową. Ponadto prawo karne nie przewiduje, aby dyskryminacja z takich powodów była traktowana jako motyw uprzedzeń i okoliczność obciążająca przy popełnieniu przestępstwa. (...) W tym kontekście Trybunał zauważa, że Komitet Praw Człowieka ONZ, Komitet ONZ przeciwko Torturom, Parlament Europejski, ECRI i Rada Praw Człowieka ONZ zaleciły Polsce zmianę prawa karnego w celu penalizacji przestępstw motywowanych dyskryminacją ze względu na tożsamość seksualną i tożsamość płciową jako taką”.<sup>80</sup> Problem mowy nienawiści w Polsce jest poważny i dotyczy grupy mniejszościowe, osoby z doświadczeniem migracyjnym, a także inne grupy społeczne, które są celem treści nacechowanych nienawiścią, w tym osoby aktywnie zaangażowane w działalność społeczną, osoby zatrudnione w organizacjach, a także ich wolontariusze i wolontariuszki. W latach 2022–2025 Fundacja Basta złożyła do KRRiT 71 skarg dotyczących mowy nienawiści skierowanej przeciwko społeczności LGBTQI+ w programach medialnych, powołując się na art. 18 ust. 1 Ustawy o radiofonii i telewizji.<sup>81</sup> Skargi te nie zostały jednak rozpatrzone. Fundacja odwołała się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Do tej pory sąd wydał 34 wyroki, w których stwierdził, że przewodniczący KRRiT nie podjął działań mających na celu zapobieżenie treściom nacechowanym nienawiścią. Wojewódzki Sąd Administracyjny przyznał Fundacji odszkodowanie, ponieważ „w wyniku działań organu [Fundacja] została w sposób nieodwracalny (...) pozbawiona prawa do sądu”.<sup>82</sup> Następnie Fundacja złożyła również zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a mianowicie przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez przewodniczącego Krajowej Rady

<sup>77</sup> <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/wytyczne-prokuratora-generalnego-w-zakresie-prowadzenia-postepowan-o-przestepstwa-motywowane-uprzedzeniami>. Pełny raport: <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/24272>

<sup>78</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy--kodeks-karny2> <https://wyborcza.pl/7,75398,32289244,sa-tylko-dwie-plcie-tk-wyrzucil-do-kosza-nowa-ustawa-o-przestepstwach.html>

<sup>79</sup> Więcej: <https://kph.org.pl/trybunal-konstytucyjny-niestety-nie-zaskoczyl-w-kwestii-ochrony-przed-nienawiscia-znamy-dzisiejsze-orzeczenie-tk-w-sprawie-nowelizacji-kodeksu-karnego/>, [https://wyborcza.pl/7,75398,32289244,sa-tylko-dwie-plcie-tk-wyrzucil-do-kosza-nowa-ustawa-o-przestepstwach.html#do\\_w=167&do\\_v=1261&do\\_st=RS&do\\_sid=2152&do\\_a=2152&s=S.related-KC-B.1-L.3..zw](https://wyborcza.pl/7,75398,32289244,sa-tylko-dwie-plcie-tk-wyrzucil-do-kosza-nowa-ustawa-o-przestepstwach.html#do_w=167&do_v=1261&do_st=RS&do_sid=2152&do_a=2152&s=S.related-KC-B.1-L.3..zw)

<sup>80</sup> Zob. <https://wyborcza.pl/7,75398,32098695,trybunal-w-strasburgu-polska-niewystarczajaco-chroni-przed.html>, sprawa Bednarek i inni przeciwko Polsce, zob. [SPRAWA BEDNAREK I INNI PRZECIWKO POLSCE.pdf](https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/wytyczne-prokuratora-generalnego-w-zakresie-prowadzenia-postepowan-o-przestepstwa-motywowane-uprzedzeniami)

<sup>81</sup> Artykuł 18 ust. 1 stanowi: „Audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub przemocy lub dyskryminujących ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność państwową, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną lub nawołujących do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym.”

<sup>82</sup> <https://fundacijabasta.pl/bezprecedensowa-seria-wyrokow-wsa-wobec-krrit-135-tys-zl-grzywien-i-525-tys-zl-rekompensat-dla-fundacji-basta/>



Radiofonii i Telewizji Macieja Świrskiego, ale Prokuratura Rejonowa dla Warszawy-Woli odmówiła wszczęcia śledztwa.<sup>83</sup>

Premier powołał **Komisję ds. wyjaśnienia mechanizmów represji wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz działaczy społecznych w latach 2015–2023**.<sup>84</sup> Pierwsze wyniki swoich prac Komisja przedstawiła 22 września 2025 r. Opublikowany raport dotyczy działalności mediów publicznych,<sup>85</sup> które wobec organizacji i aktywistów uruchomiły „cały wachlarz” instrumentów represyjnych, w tym typowych dla działań propagandowych. W raporcie zauważono, że były to „niedopuszczalne i nieetyczne praktyki, takie jak: dezinformacja, fałszywe analogie, ośmieszanie, wyszydzanie, język przesady, nagonka, przemilczanie, stygmatyzacja, wykluczenie z debaty, relatywizowanie przemocy fizycznej, wywoływanie moralnej paniki, zohydżanie grupy społecznej, animalizacja, lekceważenie, oczernianie, wtórna wiktyimizacja, odbieranie podmiotowości, pars pro toto, negatywny framing, tworzenie figury wroga i inne”.<sup>86</sup> Działania te miały na celu między innymi delegitymizację prób obrony instytucji demokratycznych poprzez zaangażowanie obywatelskie, podważenie wiarygodności organizacji społeczeństwa obywatelskiego i osób działających w obronie demokracji, uderzenie w protestujących i pogłębienie podziałów społecznych.<sup>87</sup> Nie jest jednak jeszcze jasne, czy osoby decyzyjne zostaną pociągnięte do odpowiedzialności, ponieważ komisja jest jedynie „organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów”, a nie komisją śledczą.<sup>88</sup> Podczas konferencji prasowej poświęconej przedstawieniu raportu przewodnicząca komisji Sylwia Gregorczyk–Abram podkreśliła, że ma nadzieję, iż odpowiednie instytucje zajmą się kwestiami opisanymi w raporcie i wyciągną stosowne wnioski, a osoby winne zostaną pociągnięte do odpowiedzialności.<sup>89</sup> Wśród zaleceń Komisji znalazła się propozycja nowelizacji Kodeksu karnego w zakresie przestępstw z nienawiści, kryminalizacji celowego rozpowszechniania dezinformacji, utworzenia niezależnej instytucji obywatelskiej monitorującej media pod kątem mowy nienawiści, stworzenia mechanizmów bezpieczeństwa informacji, pogłębienia współpracy z organizacjami w tym obszarze oraz opracowania odpowiednich materiałów szkoleniowych i edukacyjnych we współpracy z organizacjami i Ministerstwem Edukacji Narodowej.

Kolejnym problemem ostatnich lat jest kwestia strategicznych pozwów przeciwko partycypacji publicznej (SLAPP). Chociaż najwięcej rozgłosu zyskały sprawy wytoczone osobom angażującym się w działalność obywatelską, oczywiste jest, że skala tego zjawiska jest znacznie szersza i dotyczy również mediów. Brak danych nie pozwala jednak na pełną jej ocenę, ponieważ informacje te nie są łatwo dostępne ze względu na ich znaczenie

<sup>83</sup> Warto wspomnieć, że Sejm głosował nad postawieniem przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Macieja Świrskiego przed Trybunałem Państwowym <https://tvn24.pl/polska/sejm-zaglosowal-w-sprawie-postawienia-szefa-krrit-macieja-swirskiego-przed-trybunalem-stanu-st8571405>, informacja od Fundacji Basta: <https://fundacijabasta.pl/blyskawiczna-decyzja-prokuratury-ws-swirskiego/>

<sup>84</sup> Więcej informacji na temat działań Komisji znajduje się w dalszej części raportu.

<sup>85</sup> Kolejne części raportu Komisji będą poświęcone między innymi stosowaniu SLAPP, zachowaniu służb wobec protestujących itp. Prace Komisji mają zatem potrwać wiele miesięcy. Media publiczne zostały zdefiniowane w raporcie jako „publiczne podmioty radiowe i telewizyjne określone w Ustawie o radiofonii i telewizji, a także Polska Agencja Prasowa”. Zob. Raport Komisji ds. Badania Mechanizmów Represji wobec Organizacji Społeczeństwa Obywatelskiego i Działaczy Społecznych w latach 2015–2023, *Raport cząstkowy nr 1. Działalność mediów publicznych*, s. 21.

<sup>86</sup> Raport Komisji ds. Badania Mechanizmów Represji wobec Organizacji Społeczeństwa Obywatelskiego i Działaczy Społecznych w latach 2015–2023, *Raport cząstkowy nr 1. Działalność mediów publicznych*, s. 55.

<sup>87</sup> <https://wyborcza.pl/7,75398,32266781,osiem-sposobow-na-politycznych-przeciwnikow-jak-pis-wykorzystal.html>

<sup>88</sup> Rozporządzenie nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2025 r. <https://eli.gov.pl/api/acts/MP/2025/306/text.pdf>

<sup>89</sup> Op.cit. Zob. również: <https://wyborcza.pl/7,75398,32266781,osiem-sposobow-na-politycznych-przeciwnikow-jak-pis-wykorzystal.html>



procesowe. Wiadomo na przykład, że w latach 2015–2022 *Gazeta Wyborcza* miała ponad 100 spraw typu SLAPP.<sup>90</sup> Dane uzyskane od Ministerstwa Sprawiedliwości w 2023 r. wykazały, że każdego roku wszczyna się kilkaset postępowań tego typu (najczęściej z powództwa władz lokalnych lub instytucji publicznych).<sup>91</sup> Cechą charakterystyczną dla Polski jest to, że wiele takich spraw wszczynanych jest właśnie przez organy publiczne.<sup>92</sup> W ostatnich latach problem SLAPP w Polsce był szczególnie istotny, a Koalicja przeciwko SLAPP w Europie (CASE) uznała Polskę za kraj najbardziej dotknięty tym zjawiskiem. Na przykład w 2022 r. Polska uznana została za rekordzistkę (zdobywając tytuł: „SLAPP country of the year”).<sup>93</sup> W najnowszym raporcie opublikowanym przez CASE łączną liczbę zidentyfikowanych spraw oszacowano na 135.<sup>94</sup> Prawdopodobne jest jednak, że liczba ta jest znacznie wyższa. Komisja ds. wyjaśnienia mechanizmów represji wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz działaczy społecznych w latach 2015–2023 planuje publikację raportu na temat SLAPP-ów przeciwko osobom zaangażowanym społecznie, co może pozwolić na lepsze rozpoznanie sytuacji.

Jednocześnie w styczniu 2025 r. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego przedstawiła projekt ustawy wdrażającej Dyrektywę 2024/1069 o przeciwdziałaniu SLAPP-om. Organizacje wskazują jednak na jej fundamentalne wady, które osłabiają rzeczywistą ochronę – więcej na ten temat w komentarzu na temat wdrażania prawa UE w Polsce poniżej. Artykuł 212 kodeksu karnego, który przewiduje odpowiedzialność karną, w tym karę pozbawienia wolności za zniesławienie, pozostaje poważnym problemem. Jest on czasami wykorzystywany do wywierania presji na dziennikarzy, organizacje pozarządowe i osoby zaangażowane społecznie (szczególnie na szczeblu lokalnym).<sup>95</sup> W 2025 r. organizacje społeczeństwa obywatelskiego ponownie wezwały do uchylecia art. 212 Kodeksu karnego i zapewnienia systemowego wsparcia prawnego dla osób, które są przedmiotem pozwów SLAPP.<sup>96</sup>

W wywiadach zebranych przez OFOP organizacje wskazywały na powszechne występowanie mowy nienawiści w Internecie i brak odpowiednich mechanizmów służących jej ograniczeniu lub ściganiu sprawców, a także na istotny problem autocenzury. Z relacji wynikało, że ma to miejsce w sytuacjach, w których koszty wypowiedzenia się (psychiczne, prawne, itd.) przewyższają potencjalne korzyści. Można zatem stwierdzić, że wszystkie opisane powyżej działania, mające na celu stłumienie publicznej debaty, a także zjawiska takie jak mowa nienawiści, w znacznym stopniu osiągają swój cel, pogarszając i tak już niską jakość debaty publicznej w Polsce.

<sup>90</sup> [https://www.press.pl/tresc/71089\\_gazeta-wyborcza-przez-ostatnie-siedem-lat-otrzymala-ponad-100-pozwowo-ktore-mozna-uznac-za-slapp-relations-industries](https://www.press.pl/tresc/71089_gazeta-wyborcza-przez-ostatnie-siedem-lat-otrzymala-ponad-100-pozwowo-ktore-mozna-uznac-za-slapp-relations-industries)==

<sup>91</sup> <https://publicystyka.ngo.pl/skala-zjawiska-slapp-w-polsce>

<sup>92</sup> Jednym z przykładów jest jedna z ostatnich interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-gmina-ochrona-dobr-osobistych-wojewoda-odpowiedz>

<sup>93</sup> Zobacz także: <https://publicystyka.ngo.pl/polska-ponownie-wsrod-nominowanych-w-konkursie-na-slapp-roku>

<sup>94</sup> Raport CASE: <https://www.the-case.eu/resources/a-2024-report-on-slapps-in-europe-mapping-trends-and-cases>

<sup>95</sup> Jak wskazuje Sieć Obywatelska Watchdog Polska, „W 2021 r. przed sądami rejonowymi w Polsce toczyło się 217 spraw na podstawie art. 212 § 2 kodeksu karnego. W 2022 r. odnotowano 236 takich spraw”. Więcej: <https://siecobywatelska.pl/slapp-y-w-polsce/>

<sup>96</sup> <https://oko.press/zniesmy-kare-za-znieslawienie-apel-organizacji-i-mediow>



## Wymiar unijny (kluczowe dyrektywy i rozporządzenia – ocena wdrożenia)

### Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065– Akt o usługach cyfrowych (DSA)<sup>97</sup>

**Stan wdrożenia w Polsce:** W dniu 23 września Rada Ministrów przyjęła Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw, którego celem jest poprawa przejrzystości zasad dotyczących dostawców usług cyfrowych, co prowadzić ma do lepszej ochrony praw odbiorców tych usług i dostosowania polskiego ustawodawstwa do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065. Najważniejsze regulacje wprowadzone projektem to procedury dotyczące usuwania treści niezgodnych z prawem. Proponowana w projekcie definicja treści niezgodnych z prawem opiera się na Kodeksie karnym i obejmuje np. treści pedofilskie lub podżegające do nienawiści (łącznie 27 kategorii czynów).<sup>98</sup> Projekt przewidywał również: procedury składania skarg, powołanie koordynatora usług cyfrowych (prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej), możliwość blokowania treści przez prokuraturę, policję, Krajową Administrację Skarbową i Straż Graniczną, a także procedury odwoławcze, powołanie Krajowej Rady ds. Usług Cyfrowych, w skład której wejdą przedstawiciele organizacji naukowych, społecznych i gospodarczych. W przypadku naruszeń przewidziano kary administracyjne i finansowe.<sup>99</sup> Projekt został przedłożony Sejmowi 29 września 2025 r. i po pierwszym czytaniu skierowany do Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii. Wysłuchanie przed Komisją odbyło się 4 listopada.

**Wyzwania:** Pierwsze wysłuchanie w sprawie projektu odbyło się w kwietniu 2024 r. Zostało ono zorganizowane przez Minister ds. Społeczeństwa Obywatelskiego Adrianę Porowską i Wiceministra ds. Cyfryzacji Dariusza Standerskiego we współpracy z Fundacją Stocznia.<sup>100</sup> Debata pokazała, że regulacja budzi kontrowersje, a najbardziej spornym zagadnieniem jest kwestia równowagi między ochroną przed nielegalnymi treściami a wolnością słowa.<sup>101</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że pierwszy projekt przyjmuje rozwiązanie budzące wątpliwości z punktu widzenia polskiej Konstytucji, a mianowicie: „możliwość wydawania decyzji administracyjnych w zakresie wolności słowa przez organ administracji publicznej”.<sup>102</sup> Zastrzeżenia zgłoszono również w odniesieniu do blokowania treści i procedur odwoławczych, w tym wyboru organów, które powinny rozstrzygać spory.<sup>103</sup> Dyskutowano między innymi o roli sądów powszechnych i innych środkach rozstrzygania

<sup>97</sup> <https://legislacja.gov.pl/projekt/12383101>

<sup>98</sup> Na przykład treści, których rozpowszechnianie może stanowić czyn zabroniony, definiuje się w odniesieniu do np. art. 119 § 1, art. 148a § 1, art. 151, art. 156a, art. 189a, art. 190 § 1, art. 190a § 2, art. 191a § 1, art. 200 § 3 i 5, art. 200a, art. 200b, art. 202 § 1, 3–4c, art. 224a, art. 256 § 1–2, art. 257, art. 286 § 1 i 2, art. 287 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r., poz. 383).

<sup>99</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-swiadczeniu-uslug-droga-elektroniczna-oraz-niektorych-innych-ustaw2>

<sup>100</sup> Publiczne wysłuchanie Projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw, zob. zapis wysłuchania: [https://uploads.strikinglycdn.com/files/e54eabe8-cc91-4bc4-9a47-8c19f35bbff7/wys%C5%82uchanie\\_DSA\\_transkrypcja.pdf](https://uploads.strikinglycdn.com/files/e54eabe8-cc91-4bc4-9a47-8c19f35bbff7/wys%C5%82uchanie_DSA_transkrypcja.pdf)

<sup>101</sup> <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/wyniki-konsultacji-zalozen-wdrozenia-aktu-o-uslugach-cyfrowych-w-polsce>

<sup>102</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-internet-blokowanie-nielegalnych-tresci-projekt-opinia-mc-stanowisko>

<sup>103</sup> Przesłuchanie: [https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/transmisje\\_arch.xsp?unid=6D5C8384035347A8C1258D320031811E](https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/transmisje_arch.xsp?unid=6D5C8384035347A8C1258D320031811E)



sporów, w tym w odniesieniu do kontroli sądowej nad decyzjami prezesa UKE i KRRiT.<sup>104</sup> Ostatecznie wprowadzono poprawki wzmacniające nadzór sądowy w przypadkach usuwania treści. Ustawa została przyjęta 21 listopada.<sup>105</sup> Przekazano ją do podpisu Prezydentowi [19 grudnia 2025 r, dalsza ścieżka poza zakresem raportu]

## 5. Udział w podejmowaniu decyzji

W 2024 r. wprowadzono zmiany do Regulaminu Sejmu, które umożliwiają wszystkim obywatelom konsultowanie projektów ustaw na szczeblu parlamentarnym.<sup>106</sup> Przed wprowadzeniem zmian projekty te nie podlegały konsultacjom.<sup>107</sup> System konsultacji i dialogu jest obecnie rozbudowany. Zmiany w

**„Jeśli chodzi o rząd, powiem tak: dużo mówiło się o integracji i równości, a co się stało? Nic. Mam wrażenie, że kiedy czasami zapraszają nas do stołu, tak naprawdę nas nie słuchają. Niestety tak właśnie jest. Wcześniej [przed zmianą rzędu – red.] nie było nawet stołu, więc jest to pewien postęp...” (Cytat z wywiadów OFOP)**

Regulaminie Rady Ministrów<sup>108</sup> oraz w Regulaminie Sejmu<sup>109</sup> przynajmniej w teorii znacznie wzmocniły rolę konsultacji. Jednak konsekwentne stosowanie tych zmian ciągle pozostaje w sferze deklaracji.<sup>110</sup> Rząd nadal stosuje sposoby ograniczania konsultacji, takie jak odrębne procedury, skracanie okresów konsultacji i inne. Ostatnio stosuje specjalną ścieżkę dla projektów ustaw deregulacyjnych, co wywołało sprzeciw (i protesty, np. projekt ustawy UDER32)<sup>111</sup> ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W Sejmie, mimo wprowadzenia konsultacji, brakuje mechanizmu udzielania odpowiedzi na zgłoszone uwagi obywatelskie.

Teoretycznie udział w procesach decyzyjnych został przeniesiony do organów dialogu. Jednak rola organizacji w tym zakresie jest znacznie słabsza niż rola samorządów lokalnych lub partnerów społecznych. Projekty ustaw i indywidualne decyzje nie podlegają obowiązkowym konsultacjom z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, a organy te (z wyjątkiem komitetów monitorujących fundusze UE) składają się zazwyczaj z osób nominowanych przez administrację, a nie z przedstawicieli wybranych przez organizacje. Kiedy w 2024 r. zmieniono skład Rady Działalności Pożytku Publicznego (RDPP), ponownie podjęto dyskusję na temat roli i funkcjonowania tego organu. OFOP i inne organizacje zwracały uwagę na liczne problemy związane z działalnością RDPP, takie jak niska aktywność jej członków (w poprzedniej kadencji),<sup>112</sup> wątpliwości co do demokratycznego charakteru wyborów

<sup>104</sup> Zobacz: <https://panoptykon.org/nowy-projekt-wdrozenia-dsa-komentarz>

<sup>105</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1757>, zobacz także: [Kto obroni wolność słowa w sieci? | Fundacja Panoptykon](#)

<sup>106</sup> <https://www.prawo.pl/kadry/jakie-sa-efekty-zmiany-regulaminu-sejmu-dla-stanowienia-prawa-konferencja-w-sejmie.532668.html>, więcej: <https://eli.gov.pl/api/acts/MP/2024/751/text/O/M20240751.pdf>

<sup>107</sup> <https://www.prawo.pl/kadry/jakie-sa-efekty-zmiany-regulaminu-sejmu-dla-stanowienia-prawa-konferencja-w-sejmie.532668.html>

<sup>108</sup> Regulamin Rady Ministrów, zobacz: <https://eli.gov.pl/eli/MP/2025/408/ogl>

<sup>109</sup> Więcej informacji: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20250000608>

<sup>110</sup> Słabość polega również na tym, że są to procedury wewnętrzne (regulaminy), a nie wiążące przepisy prawne.

<sup>111</sup> Protest związany z projektem UDER32 – zobacz: <https://frankbold.pl/stanowisko-organizacji-spolecznychw-sprawie-prac-nad-projektem-uder32/>

<sup>112</sup> <https://publicystyka.ngo.pl/kto-i-dlaczego-nie-pracuje-w-radzie-piate-posiedzenie-rdpp-vii-kadencji>



członków oraz problem niejasnej reprezentacji wynikający z powielania kompetencji RDPP przez inne organy i podmioty.<sup>113</sup>

Główną krytyką skierowaną pod adresem władz na różnych szczeblach samorządu lokalnego i administracji centralnej, która znalazła odzwierciedlenie w większości wypowiedzi zebranych przez OFOP, jest zarzut, że konsultacje są jedynie fasadą i służą promowaniu wizerunku polityków lub ich partii politycznych.<sup>114</sup> Uwagi zgłaszane przez organizacje mają niewielki wpływ na procesy decyzyjne administracji lub poszczególnych ministerstw, wywołują powierzchowne komentarze lub są całkowicie ignorowane – tak jak miało to miejsce np. w przypadku wysłuchania publicznego w sprawie polskiej polityki migracyjnej w 2024 r.<sup>115</sup> Ponadto dokumenty konsultacyjne są wysyłane do wybranych organizacji, ale nie zawsze jest jasne, z jakiego klucza są one dobrane.

**„Organizacje chciałyby mieć możliwość konsultowania projektów, ale nie „za pięć dwunasta”, kiedy akurat jest okres świąteczny, a ministerstwa wypuszczają wtedy ważne dokumenty, w ostatniej chwili – i najlepiej kilka naraz”. (Cytat z wywiadów przeprowadzonych przez OFOP)**

Pomimo niedoskonałości procesów konsultacyjnych, w 2025 r. udało się przeprowadzić publiczne przesłuchania kandydatów na trzy stanowiska: prezesa Krajowego Biura Wyborczego (11 lutego),<sup>116</sup> prezesa Najwyższej Izby Kontroli (8 września),<sup>117</sup> oraz prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (24 września).<sup>118</sup> Odbyło się również wysłuchanie dotyczące wdrożenia przepisów unijnych o usługach cyfrowych w Polsce.<sup>119</sup>

<sup>113</sup> Zobacz: <https://ofop.eu/viii-kadencja-rdpp-czego-oczekujemy-od-rady/>

<sup>114</sup> Cytat z wywiadów zebranych przez OFOP.

<sup>115</sup> Więcej informacji: <https://publicystyka.ngo.pl/na-przygotowanej-przez-rzad-strategii-migracyjnej-nie-pozostawiono-suchej-nitki-relacja-tau>

<sup>116</sup> Zobacz więcej: <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,16693,wysluchanie-publiczne-trzech-kandydatow-na-szefa-krajowego-biura-wyborczego.html>

<sup>117</sup> Posiedzenie było transmitowane na żywo przez Sejm: [https://www.youtube.com/watch?v=IPRkX3Zyc\\_U](https://www.youtube.com/watch?v=IPRkX3Zyc_U). Organizacje zgromadzone w sali miały możliwość zadawania pytań dotyczących wszystkich aspektów pracy NIK.

<sup>118</sup> <https://siecobywatelska.pl/prezes-uke/>, <https://panoptykon.org/wybor-prezesa-uke-wysluchanie>

<sup>119</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/wysluchanie-obywatelskie-w-sprawie-wdrozenia-unijnego-aktu-o-uslugach-cyfrowych-dsa>

## 6. Bezpieczna przestrzeń

**„Mam wrażenie, że oficjalnie jakoś łatwiej się oddycha i jest mniej nagonki i hejtu w mediach publicznych i innych miejscach. Jednak, jeśli chodzi o twarde zmiany prawne, to naprawdę jest bardzo dużo do zrobienia przed nami”. (Cytat z wywiadów OFOP)**

W 2025 r. powołano Komisję ds. wyjaśnienia mechanizmów represji wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz działaczy społecznych w latach 2015–2023, która działa na podstawie zarządzenia jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów.<sup>120</sup> Jej celem jest zbadanie i opisanie wszystkich mechanizmów represji, w tym nadużyć ze strony policji, prokuratury, służb specjalnych i mediów publicznych wobec „organizacji i osób fizycznych, które aktywnie działały na rzecz zasad praworządności i praw

człowieka w latach 2015–2023”.<sup>121</sup> Pierwsze posiedzenie Komisji odbyło się w maju 2025 r.<sup>122</sup> Z raportów organizacji pozarządowych i doniesień mediów wiadomo jednak, że w ostatnich latach ataki na osoby broniące praw człowieka w Polsce, a także na osoby aktywistyczne działające w obszarze ochrony środowiska, przybierały różne formy. Obejmowały one SLAPPy, ale także inne formy nękania mające na celu zastraszenie lub wywołanie efektu mrożącego. Sama Komisja wskazuje we wstępie do raportu, że „lata 2015–2023 to czas bezprecedensowego zamachu na wolności obywatelskie, który objął niemal wszystkie sfery życia publicznego i instytucje demokratyczne w Polsce”.<sup>123</sup>

Wywiady przeprowadzone przez OFOP w celu zbadania sytuacji w 2025 r. pokazują, że w niektórych obszarach nie nastąpiła żadna poprawa (np. działania humanitarne na granicy polsko-białoruskiej). Sektor obywatelski nadal boryka się z brakiem systemowych rozwiązań problemów związanych m.in. z mową nienawiści (czy np. inwigilacją), a więc brakiem mechanizmów, które pozwoliłyby w przyszłości chronić osoby zaangażowane w działalność społeczną, na rzecz praw człowieka lub środowiska naturalnego. Zawieszenie prawa do azylu dodatkowo pogorszyło sytuację organizacji niosących pomoc humanitarną

**„Prawda jest taka, że nic się nie poprawia, jeśli chodzi o mowę nienawiści. Jest to problem, który pozostaje nierozwiązany, a nasz zespół prawny rzeczywiście otrzymuje zgłoszenia dotyczące przypadków stalkingu, cyberprzemocy i mowy nienawiści. Szczerze mówiąc, nie widzimy tu żadnej poprawy”. (Cytat z wywiadów przeprowadzonych przez OFOP)**

<sup>120</sup> Zarządzenie nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2025 r. wydane na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r., poz. 1050 i 1473). Należy jednak zaznaczyć, że Komisja nie posiada uprawnień śledczych.

<sup>121</sup> Raport Komisji ds. Badania Mechanizmów Represji wobec Organizacji Społeczeństwa Obywatelskiego i Działaczy Społecznych w latach 2015–2023, *Raport cząstkowy nr 1. Działalność mediów publicznych*. Link: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/prezentacja-pierwszego-raportu-komisji-ds-represji-wobec-spoleczenstwa-obywatelskiego-w-mediach-publicznych-2015-2023>

<sup>122</sup> <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/pierwsze-posiedzenie-komisji-badajacej-naduzycia-poprzedniej-wladzy-wobec-aktywistow>, <https://www.tvp.info/89057273/komisja-ds-vyjasnienia-mechanizmow-represji-wobec-spoleczenstwa-obywatelskiego-sa-wyniki-raportu>

<sup>123</sup> *ibid.*, s. 6.



na granicy polsko-białoruskiej, stawiając przed nimi nowe wyzwania.<sup>124</sup>

Jak wskazała Fundacja Panoptykon w lipcu 2025 r., konieczna jest reforma, jeśli chodzi o retencję danych telekomunikacyjnych, a także – przepisy dotyczące działań inwigilacyjnych służb korzystających z tego typu danych, co biorąc pod uwagę praktyki ostatnich lat, jest również ważne z punktu widzenia swobód obywatelskich. Jak wskazuje Panoptykon: „(o)bowiązujące w Polsce przepisy, nakazujące operatorom telekomunikacyjnych przechowywanie przez 12 miesięcy danych wszystkich użytkowników i użytkowniczek i udostępniania ich służbom, są niezgodne z unijną dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej (e-Privacy) oraz Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej (co wynika z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Naruszają też Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, (co z kolei wynika z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie skarg na inwigilację)”.<sup>125</sup>

Według danych przedstawionych w Senacie w lipcu 2025 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości w poprzednim roku, służby uzyskały dostęp do danych telekomunikacyjnych ponad dwa miliony razy.<sup>126</sup> Chociaż w sierpniu 2025 r. przedłożono do konsultacji projekt rozporządzenia regulującego zasady retencji danych, nie zaproponowano żadnych zmian w przepisach wyższego rzędu, co jak wskazuje Panoptykon, „tylko pogłębia problem”.<sup>127</sup> Ponadto, pomimo wielu miesięcy pracy sejmowej Komisji śledczej,<sup>128</sup> opinia publiczna nadal nie ma dostępu do ustaleń, które pozwoliłyby na pełną ocenę skali inwigilacji za pomocą systemu szpiegowskiego Pegasus. Pełne dane powinny zostać ujawnione, ponieważ są one ważną z punktu widzenia interesu publicznego informacją. W szczególności należy ustalić, czy system był wykorzystywany przeciwko opozycji, osobom zaangażowanym w protesty i działalność społeczną oraz środowisku dziennikarskiemu. Wiedza ta ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia swobód obywatelskich w Polsce.<sup>129</sup> W związku z tym w czerwcu 2025 r. organizacja Sieć Obywatelska Watchdog Polska złożyła dodatkowe zapytania dotyczące ujawnienia pozostałych informacji, w tym m.in. tego, kto był celem systemu inwigilacji Pegasus, ile razy system ten był wykorzystywany przeciwko poszczególnym osobom itp. Wnioski te zostały skierowane do Prokuratury Krajowej, Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA).<sup>130</sup> Według Prokuratury Krajowej dane dotyczące śledztwa w sprawie systemu Pegasus nie stanowią informacji publicznej i są objęte tajemnicą postępowania karnego. CBA

<sup>124</sup> Treść Ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej: [924.pdf](#). Analiza Stowarzyszenia Interwencji Prawnej: <https://interwencjaprawna.pl/prawa-do-azylu-nie-da-sie-zawiesic-analiza-prawna/>, <https://pl.euronews.com/europa/2025/03/28/organizacje-pozarządowe-krytykują-zawieszenie-prawa-do-azylu-i-twierdzą-ze-prawa-człowieka>. Inne: <https://oko.press/zawieszenie-azyłu-w-sejmie-rpo-instrumentalizacja-migracji-to-nie-powód>, stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rpd-granica-ochrona-miedzynarodowa-ograniczenie-premier-mswia-odpowiedz>

<sup>125</sup> To jest fragment artykułu: <https://panoptykon.org/teczka-na-kazdego-wniosek-retencja>, a także dla kontekstu: Pietrzak i Bychawska-Siniarska i inni przeciwko Polsce – 72038/17 i 25237/18, wyrok z dnia 28.5.2024 r., a także UODO: [Aktualności - UODO](#)

<sup>126</sup> Zobacz: <https://panoptykon.org/2024-nowe-statystyki-dotyczace-inwigilacji-w-polsce>

<sup>127</sup> Projekt rozporządzenia Ministra Cyfryzacji w sprawie szczegółowego wykazu danych podlegających obowiązkowi zatrzymywania i przechowywania oraz rodzajów operatorów telekomunikacyjnych niepodlegających tym obowiązkom, pełny tekst: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12399801>, opinia Panoptykonu: [file:///C:/Users/OFOP/Downloads/download%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/OFOP/Downloads/download%20(1).pdf)

<sup>128</sup> Informacje na stronie internetowej Prokuratury Krajowej: <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/pegasus>

<sup>129</sup> W 2024 r. wyszło na jaw, że Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) wniosowała o objęcie nadzorem operacyjnym liderkę Strajku Kobiet. Informację tę ujawniła stacja telewizyjna TVN24, a nie właściwe instytucje. Sąd Okręgowy w Warszawie przychylił się do wniosku o nadzór nad Klementyną Suchanow. Zobacz: <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/liderka-strajku-kobiet-inwigilowana-za-pomoca-pegasusa-to-mnie-zupelnie-nie-dziwi/80rlte5>. Nie wiadomo, ile jest takich przypadków.

<sup>130</sup> Zobacz: <https://siecobywatelska.pl/pegasus/>



powołało się na ochronę informacji niejawnych i innych tajemnic chronionych prawem. Ministerstwo Sprawiedliwości odesłało organizację do wcześniej ujawnionych (ale niekompletnych) informacji. W rezultacie organizacja odwołała się od tych decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.<sup>131</sup>

Wydaje się, że ustalenie i ujawnienie pełnej listy osób, które były celem poprzedniego rządu, oraz wyjaśnienie okoliczności powinno być priorytetem dla obecnie sprawujących władzę, a ofiary tych praktyk powinny przynajmniej otrzymać taką informację. W zeszłym roku ujawniono jednak, że nie wszystkie osoby, które były monitorowane za pomocą programu Pegasus, zostały o tym poinformowane. Tak było w przypadku liderki Strajku Kobiet, która dowiedziała się o tym od dziennikarzy TVN24.<sup>132</sup> Większość informacji nadal pochodzi ze śledztw dziennikarskich i panuje powszechne przekonanie, że pełna lista osób objętych inwigilacją może nigdy nie zostać ujawniona. W listopadzie 2025 r. minister nadzorujący służby specjalne przedłożył do konsultacji międzyrządowych projekt ustawy wprowadzającej możliwość weryfikacji przez sąd czy prowadzona inwigilacja nie narusza prawa. Natychmiast zwrócono uwagę, że proponowany mechanizm może być trudny do wdrożenia i pozostać w sferze teorii.<sup>133</sup> Niemniej jednak świadczy to o zmianie podejścia rządu do problemu, która, jak wskazuje np. Fundacja Panoptykon, jest bardzo potrzebna.

**Próby kryminalizacji pomocy humanitarnej pozostają poważnym wyzwaniem dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.** Od początku kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej w 2021 r. polskie organizacje pozarządowe i nieformalne grupy obywatelskie udzielają pomocy humanitarnej osobom w drodze, które padły ofiarą reżimu Łukaszenki i których życie i zdrowie są zagrożone w wyniku praktyk stosowanych na granicy, w tym tzw. push-backów.<sup>134</sup> Organizacje monitorują i dokumentują również sytuację osób „uwięzionych” na granicy, w tym w lasach, w warunkach zagrażających życiu. Zebrane dotychczas dane pokazują, że od początku kryzysu na granicy polsko-białoruskiej zmarły 103 osoby.<sup>135</sup> Zagrożenie dla życia i zdrowia osób szukających schronienia w Polsce jest zatem dobrze udokumentowane przez organizacje takie jak Médecins Sans Frontières,<sup>136</sup> Stowarzyszenie We Are Monitoring, Fundację Ocalenie oraz organizacje takie jak Egala i Oxfam.<sup>137</sup> Jednocześnie raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na temat kryminalizacji pomocy humanitarnej wskazuje, że: „Analiza danych

<sup>131</sup> Zobacz: <https://siecobywatelska.pl/pegasus/>, Informacje na stronie internetowej Prokuratury Krajowej:

<https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/pegasus>

<sup>132</sup> Sytuacja w 2024 r., zob. <https://wyborcza.pl/7,75398,31373321,pegasusem-w-strajk-kobiet-abw-inwigilowala-jedna-z-liderek.html>,

<https://wiadomosci.onet.pl/kraj/suchanow-i-lempart-wezwane-na-przesluchanie-beda-zeznawac-w-sprawie-pegasusa/y49j3qc>  
Komentarz Ministra Sprawiedliwości: <https://tvn24.pl/polska/waldemar-zurek-o-zadziwiajacych-nazwiskach-na-liscie-pegasusa-st8722656>, <https://wyborcza.pl/7,75398,32336996,coraz-krotsza-lista-pegasusa-sluzby-blokuja-a-poslowie-sie.html>

<sup>133</sup> Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadowczej oraz niektóre inne ustawy, zobacz: [Służby pod \(nieco\) lepszą kontrolą. Komentujemy propozycję zmian w prawie | Fundacja Panoptykon](#)

<sup>134</sup> Pełna analiza przypadków z 2024 r. przygotowana przez We Are Monitoring: [WAM-12-miesięcy-nowego-rządu.pdf](#)

<sup>135</sup> Aktualne dane są publikowane na stronie internetowej stowarzyszenia We Are Monitoring (stan na dzień 18 września 2025 r.).

<https://wearemonitoring.org.pl/en/home/><https://wearemonitoring.org.pl/en/home/>. Pełna lista osób zmarłych:

<https://wearemonitoring.org.pl/en/list-of-the-deceased/>

<sup>136</sup> Szczegółowy opis zagrożeń dla zdrowia i życia na granicy znajduje się w raporcie organizacji Médecins Sans Frontières: [raport\\_lekarze-bez-granic-uwiezieni-pomiedzy-granicami.pdf](#)

<sup>137</sup> Raporty: <https://oko.press/przemoc-i-militaryzacja-raport-lekarzy-bez-granic-o-granicy-polsko-bialoruskiej>, liczba zgonów monitorowana i aktualizowana od 2021 r. na [stronie https://wearemonitoring.org.pl/en/home/](https://wearemonitoring.org.pl/en/home/). Raport Fundacji Ocalenie pt. „Nie ma bezpiecznego przejścia. Śmierć migrantów na granicy Unii Europejskiej z Białorusią”: [pl\\_no-safe-passage-migrants-deaths-at-the-european-union-belarusian-border.pdf](#), raport EGALA i Oxfam: <https://www.oxfam.org/en/research/brutal-barriers-pushbacks-violence-and-violation-human-rights-poland-belarus-border>.



geolokalizacyjnych, świadectw push-backów i materiałów wideo dokumentujących naruszenia umożliwia prześledzenie trajektorii przemieszczania się ludzi oraz punkty kontaktu z funkcjonariuszami, tworząc materialne dowody świadczące o systemowej przemocy na granicy”.<sup>138</sup> Przemoc w różnych formach dotyka również osoby działające na granicy, które często są nękanie, zastraszane, a także doświadczają agresywnych zachowań ze strony służb.<sup>139</sup> Przykładem ilustrującym ten problem jest sprawa brutalnego zatrzymania fotoreporterów dokumentujących sytuację podczas kryzysu humanitarnego w dniu 16 listopada 2021 r., która zakończyła się prawomocnym wyrokiem w kwietniu 2025 r.<sup>140</sup> Sąd Apelacyjny w Białymstoku orzekł, że zatrzymanie fotoreporterów przez polskich żołnierzy było nieuzasadnione i przyznał im odszkodowania. Szykanowane są więc nie tylko organizacje pomocowe, ale także przedstawiciele i przedstawicielki mediów.

Próby kryminalizacji pomocy humanitarnej są istotnym zjawiskiem, ponieważ mogą one systemowo wpływać na możliwość działania organizacji niosących pomoc potrzebującym. We wrześniu 2025 r. zapadł wyrok uniewinniający w sprawie tzw. piątki z Hajnowki. Osoby te zostały oskarżone o pomoc rodzinie z Iraku i obywatelowi Egiptu w marcu 2022 r.<sup>141</sup> Prokuratura oskarżyła je o ułatwianie pobytu cudzoziemcom w zamian za rzekome korzyści, powołując się na art. 264a kodeksu karnego. Sąd orzekł, że nie ma dowodów na to, że aktywiści odnieśli jakiegokolwiek korzyści finansowe, ponieważ wsparcie, jakiego udzielili potrzebującym, nie może być uznane za „korzyść” dla nich samych. W przeszłości podejmowano próby kryminalizacji pomocy humanitarnej, na przykład w głośniej sprawie aktywistki z Klubu Inteligencji Katolickiej, która została umorzona.<sup>142</sup> Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wskazuje, że „kryminalizacja pomocy humanitarnej narusza nie tylko prawa migrantów, ale uderza w fundamenty społeczeństwa obywatelskiego i praworządności. Zjawisko to ma charakter systemowy i powinno być traktowane jako zagrożenie dla praw człowieka w Polsce i całej Unii Europejskiej. Kryzys graniczny jest zjawiskiem, które wymaga zachowania balansu pomiędzy zasadami humanitaryzmu a sekurytyzacją”.<sup>143</sup> Ponadto ważnym kontekstem dla warunków, w jakich pracują osoby udzielające pomocy na granicy, są znacznie poluzowane przepisy dotyczące użycia broni.<sup>144</sup> Oznacza to, że działania humanitarne organizacji na granicy polsko-białoruskiej odbywają się w niezwykle niebezpiecznych warunkach, które stwarzają liczne i poważne zagrożenia dla osób zaangażowanych. Udzielanie pomocy na granicy wymaga zatem od osób zaangażowanych odpowiedniego przygotowania (fizycznego, psychicznego oraz poprzez szkolenia w zakresie udzielania pomocy). Organizacje muszą wykorzystywać znaczne zasoby, aby zapewnić skuteczną

<sup>138</sup> <https://hfhr.pl/publikacje/kryminalizacja-solidarnosci-raport-z-dzialan-antyrepresyjnych>

<sup>139</sup> Groźby kierowane do osób działających na granicy przez inne osoby prywatne (trolling) lub przez zorganizowane grupy działające na obszarze przygranicznym (np. „patrole”). Zjawisko to opisuje wiele organizacji; przypadki tego typu nasiliły się od 2024 r., zob. <https://interwencjaprawna.pl/sprzeciw-konsorcjum-migracyjnego-wobec-akatkow-na-obroncow-i-obronczynie-praw-czlowieka/>

<sup>140</sup> <https://kobieta.onet.pl/wiadomosci/brutalnie-zatrzymano-ich-przy-granicy-z-bialorusia-jest-prawomocny-wyrok-sadu/dnj7gf2>

<sup>141</sup> Komunikat prasowy: <https://oko.press/wyrok-w-sprawie-piatki-z-hajnowki-niewinni>

<sup>142</sup> Komunikat prasowy: <https://oko.press/aktywisci-kik-oczyszczeni-z-zarzutow-a-sluzby-wciaz-nie-rozumieja-ze-pomaganie-na-granicy-jest-legalne>, Aktywistka KIK zatrzymana na granicy: Usłyszałam, że sobie nagrabiłam i dostanę 3 miesiące aresztu tymczasowego - OKO.press, Aktywistka KIK bez zarzutów za pomaganie na granicy - OKO.press

<sup>143</sup> Pełny raport można znaleźć pod adresem: <https://hfhr.pl/publikacje/kryminalizacja-solidarnosci-raport-z-dzialan-antyrepresyjnych>

<sup>144</sup> Zobacz: Według opinii ekspertów przepisy te naruszają Konstytucję, zobacz: <https://oko.press/ustawa-o-uzyciu-broni-co-wprowadzono> <https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,30386559,eskalacja-agresji-na-polsko-bialoruskiej-granicy-padly-strzaly.html>, <https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,30373032,kryzys-na-granicy-polsko-bialoruskiej-zolnierz-strzelil-w.html>



pomoc osobom, których życie i zdrowie są zagrożone. Na organizacje wywierane są również inne rodzaje presji, takie jak nakładanie wysokich grzywien, które są później uchylane przez sądy.<sup>145</sup> Oczywiście jest, że takie działania mają na celu wywarcie efektu odstrasżającego i zniechęcenie organizacji i grup obywatelskich do udzielania pomocy.

Inne kwestie wpływające na poczucie bezpieczeństwa w całym sektorze, wskazane przez organizacje w wywiadach przeprowadzonych przez OFOP we wrześniu 2025 r., obejmują: uporczywe próby kontaktowania się z pracownikami, w tym na prywatnych kontaktach (co może być próbą zastraszania), nękanie w biurze (organizacja migracyjna), akty wandalizmu o różnym stopniu nasilenia, np. pisanie wrogich haseł i symboli na ścianach biura itp. W doniesieniach medialnych opisano również przypadki wielokrotnego oblania kwasem siedziby organizacji działającej na rzecz praw reprodukcyjnych kobiet, Abortion Dream Team.<sup>146</sup> Sprawcy zostali zatrzymani w listopadzie 2025 r. i postawiono im zarzuty karne.<sup>147</sup> Ponieważ przed siedzibą organizacji trwają intensywne protesty, media donoszą, że: „(a)ktywistki, które otworzyły przychodnię, nie bronią demonstrantom tego prawa. (...) Nie chcemy zakazać im protestów. Mają prawo się modlić i wyrażać swoje zdanie. Nie przeszkadza nam to (...) Dopóki nie zagrażają bezpieczeństwu naszemu i mieszkańców kamienicy (...). A tak się właśnie dzieje”.<sup>148</sup> Istnieje również ogólny problem przemocy w Internecie wobec kobiet, w szczególności wobec aktywistek. Badanie przeprowadzone przez European Fem Institute pokazuje, że 3 na 10 kobiet aktywnych społecznie decyduje się wycofać z zaangażowania publicznego po doświadczeniu nienawiści w Internecie lub innych form cyberprzemocy.<sup>149</sup>

Odnotowano również przypadki prób podszywania się pod organizacje (np. poprzez użycie sfałszowanych podpisów). W niektórych przypadkach takie działania skutkowały dezinformacją na temat działalności organizacji.<sup>150</sup> Niezależnie od motywów (zachowania przestępcze lub dezinformacja), takie działania mogą mieć negatywny wpływ na wizerunek i zaufanie do organizacji oraz stanowią poważne zagrożenie.

Na poziomie systemowym problem wypalenia zawodowego i dbania o kondycję psychiczną osób zaangażowanych w pracę organizacji (jako wolontariuszy lub pracowników) pozostaje problematyczny dla sektora. Takie interwencje są finansowane przez stosunkowo niewielką liczbę darczyńców, co stanowi wyzwanie.<sup>151</sup> Wreszcie, problem ataków słownych i mowy nienawiści (głównie w Internecie), który został już omówiony, pozostaje istotny i aktualny.

Zgodnie z dyrektywą 2019/1937 Polska uchwaliła ustawę o ochronie sygnalistów z dnia 14 czerwca 2024 r.<sup>152</sup> W sierpniu 2025 r. portal *Wirtualna Polska* opublikował artykuł dotyczący ujawnienia informacji o zgłoszeniu nieprawidłowości przez osobę

<sup>145</sup> Informacje uzyskane podczas wywiadu przeprowadzonego przez OFOP.

<sup>146</sup> Zobacz: <https://wyborcza.pl/7,75398,31824012,kwasem-i-halaszem-w-przychodnie-abotak-obroncy-zycia-nie-daja.html>

<sup>147</sup> Zobacz: *Atak kwasem masłowym na warszawską przychodnię aborcyjną. Zatrzymano ojca i 18-letniego syna – RMF 24*

<sup>148</sup> Zobacz: <https://wyborcza.pl/7,75398,31824012,kwasem-i-halaszem-w-przychodnie-abotak-obroncy-zycia-nie-daja.html>

<sup>149</sup> Zobacz: [raport-cyberprzemoc-10-online.pdf](#), s. 82.

<sup>150</sup> Na podstawie wywiadów pogłębionych.

<sup>151</sup> <https://publicystyka.ngo.pl/zmeczzone-serca-trzeciego-sektora-czas-na-wellbeing-w-budzecie-komentarz>

<sup>152</sup> Kluczowe procedury związane z ochroną osób zgłaszających nieprawidłowości: <https://www.gov.pl/web/rodzina/ochrona-sygnalistow>



zatrudnioną w niemieckim oddziale Instytutu Pileckiego. Zgłoszenie, skierowane do Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego Marty Cienkowskiej, zostało przekazane przełożonemu, a sygnalistka straciła pracę.<sup>153</sup> Ministerstwo zareagowało na tę sytuację, stwierdzając, że osoba ta nie była uprawniona do ochrony jako sygnalistka. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Mirosław Wróblewski, ogłosił wszczęcie postępowania z urzędu (możliwe naruszenie ochrony danych sygnalistki).<sup>154</sup> We wrześniu jednak sygnalistkę przywrócono do pracy.<sup>155</sup> Sprawa była szeroko omawiana w prasie i może mieć efekt mrozący, zniechęcający obywateli do zgłaszania nieprawidłowości z obawy przed represjami, zwłaszcza w mniejszych gminach, gdzie ryzyko utraty zatrudnienia jest bardziej dolegliwe.

---

<sup>153</sup> <https://wiadomosci.wp.pl/ujawniamy-rzadowy-wyciek-i-odwet-na-sygnalistce-afere-w-instytucie-pileckiego-7189460703455840a>

<sup>154</sup> <https://wiadomosci.wp.pl/jest-reakcja-prezesa-uodo-na-skandal-opisany-przez-wp-7193133287955040a>

<sup>155</sup> [Zwrot w sprawie Hanny Radziejowskiej. Wraca do pracy w Instytucie Pileckiego - PolsatNews.pl](https://polsatnews.pl/zwrot-w-sprawie-hanny-radziejowskiej-wraca-do-pracy-w-instytucie-pileckiego)



## Wymiar unijny (kluczowe dyrektywy i rozporządzenia – ocena wdrożenia)

**Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji i zmieniające rozporządzenia (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 o sztucznej inteligencji)**

**Stan wdrożenia w Polsce:** Poszczególne przepisy ustawy o sztucznej inteligencji wchodzi w życie stopniowo. Od lutego 2025 r. zakazano stosowania niebezpiecznych systemów sztucznej inteligencji (stwarzających „niedopuszczalne ryzyko”), a w sierpniu 2025 r. weszły w życie przepisy dotyczące nadzoru. Według strony internetowej Ministerstwa Cyfryzacji „płynne wdrożenie” regulacji o sztucznej inteligencji w Polsce odbędzie się w ramach projektu ustawy o systemach sztucznej inteligencji.<sup>156</sup> Projekt był przedmiotem konsultacji, a na stronie internetowej Ministerstwa podano, że otrzymano 110 zgłoszeń zawierających ponad 2000 uwag.<sup>157</sup> Niektóre uwagi zostały uwzględnione.

**Wyzwania:** Kluczowe mechanizmy przewidziane w ustawie dotyczą: „krajowego organu nadzorczego, postępowania przed tym organem, postępowania kontrolnego, organu notyfikującego, certyfikacji, ochrony sądowej praw obywateli, a także wszczęcia postępowania i nałożenia administracyjnych kar finansowych za naruszenie art. 5 rozporządzenia 2024/1689”.<sup>158</sup> Rolę organu nadzorczego będzie pełnić Komisja ds. Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji we współpracy z Komisją Nadzoru Finansowego, Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych (w ewentualnej roli eksperckiej)<sup>159</sup> oraz innymi organami w zakresie zadań określonych w rozporządzeniu 2024/1689. Organ ten będzie monitorował i przeciwdziałal zagrożeniom związanym z wykorzystaniem systemów sztucznej inteligencji oraz przyjmował zgłoszenia „poważnych incydentów związanych z wykorzystaniem systemów sztucznej inteligencji” od dostawców systemów AI. Jedną z uwag zgłoszonych podczas konsultacji przez Fundację Panoptykon było podkreślenie znaczenia regulacji w kontekście działalności organów ścigania (w tym służb wywiadowczych lub innych agencji specjalnych).<sup>160</sup> Ostatecznie projekt nie wyłączył policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Straży Granicznej ze stosowania ustawy.<sup>161</sup> W swojej opinii Fundacja zwraca również uwagę, że w obecnej wersji projektu skarżący nie mają wystarczającej gwarancji, że otrzymają informacje o wyniku swojej skargi złożonej do Komisji ds. Rozwoju i Bezpieczeństwa Sztucznej Inteligencji, poza ogólnymi informacjami zamieszczonymi na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej. Fundacja podkreśla, że stawia to

<sup>156</sup> Treść projektu ustawy o systemach sztucznej inteligencji, [zob.](#)

<sup>157</sup> <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/wdrozenie-aktu-o-ai>

<sup>158</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-systemach-sztucznej-inteligencji>

<sup>159</sup> Projekt ustawy o AI - skład komisji KRiBSI (pomniejszony w stosunku do pierwotnych założeń).

<sup>160</sup> <https://panoptykon.org/ai-act-w-polsce-wdrozenie-trzecia-wersja>, a także stanowisko: <https://panoptykon.org/wdrozenie-ai-act-w-polsce-opinia-panoptykonu>

<sup>161</sup> Zobacz stanowisko Fundacji z dnia 20 sierpnia 2025 r.: <https://panoptykon.org/ai-act-w-polsce-wdrozenie-trzecia-wersja>



skarżących w roli informatorów, a nie potencjalnych ofiar dochodzących swoich należnych praw.

### **Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii.**

**Stan wdrożenia w Polsce:** Państwa członkowskie miały czas na wdrożenie Dyrektywy do 17 grudnia 2021 r. Polska uchwaliła Ustawę o ochronie sygnalistów w dniu 14 czerwca 2024 r., ponad dwa lata po upływie terminu, co spowodowało nałożenie kar.<sup>162</sup> Ustawa przewiduje wdrożenie procedur zapewniających wewnętrzne procedury zgłaszania nadużyć i ochronę sygnalistów przed represjami w publicznych i prywatnych podmiotach prawnych zatrudniających ponad 50 osób, a także umożliwia zgłaszanie spraw innym organom, w tym Rzecznikowi Praw Obywatelskich. W biurze Rzecznika Praw Obywatelskich utworzono specjalny Zespół ds. sygnalistów i wyznaczono koordynatora nadzorującego wdrażanie ustawy.<sup>163</sup> Zespół przyjmuje i weryfikuje zgłoszenia, a następnie przekazuje je odpowiednim instytucjom. Przygotowano odpowiednie narzędzia i procedury (infolinia, formularz internetowy, możliwość zgłoszenia tradycyjną pocztą). Ponadto utworzono stronę internetową sygnalisci.gov.pl, na której opublikowano podsumowanie pierwszego roku wdrażania ustawy.<sup>164</sup>

**Wyzwania:** Chociaż ustawa została uchwalona, proces jej faktycznego wdrażania w instytucjach i organizacjach nadal trwa. Przegląd procedur wybranych urzędów samorządowych (gmina, powiat, urząd marszałkowski) przeprowadzony przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska pokazuje, że chociaż procedury są wdrażane, nadal istnieje znaczna przestrzeń do poprawy, a instytucje przyjęły różne modele, co może przekładać się na poziom ochrony zapewnianej przez te instytucje sygnalistom.<sup>165</sup> Na poziomie administracji rządowej miały miejsce konkretne i szeroko komentowane przypadki, jeden z nich w 2025 r. (patrz wyżej), które wydają się wskazywać na pilną potrzebę podniesienia świadomości na temat przepisów dotyczących sygnalistów w administracji publicznej. Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwraca uwagę, że kluczowe elementy mechanizmów ochrony, a mianowicie poufność i wewnętrzne procedury zgłaszania nieprawidłowości, zawiodły w głośnych sprawach.

### **Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywistie bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”)**

**Stan wdrożenia w Polsce:** Dyrektywa ta dotyczy przeciwdziałania próbom tłumienia debaty publicznej poprzez bezpodstawne pozwy sądowe mające na celu wywołanie tzw. efektu

<sup>162</sup> Tekst projektu ustawy: <https://www.dziennikustaw.gov.pl/D2024000092801.pdf>, Wyrok TSUE: Polska ma zapłacić 7 mln euro za niewdrożenie dyrektywy o sygnalistach

<sup>163</sup> Marcin Malecko - Zespół do spraw Sygnalistów - Portal Gov.pl

<sup>164</sup> <https://www.gov.pl/web/sygnalisci/pierwszy-rok-obowiazywania-ustawy-o-ochronie-sygnalistow>

<sup>165</sup> Zobacz np. komentarz Watchdog Poland: <https://siecobywatelska.pl/gorzki-pierwszy-rok-rocznica-ustawy-o-sygnalistach/>



mrożącego. Projekt ustawy o ochronie osób uczestniczących w debacie publicznej przed ewidentnie bezpodstawnymi roszczeniami lub nadużyciami proceduralnymi został dopiero przedłożony.<sup>166</sup>

**Wyzwania:** Ważne elementy ochrony przed SLAPP, które zostały uwzględnione w projekcie ustawy (przedłożonym do konsultacji), obejmują: mechanizmy wczesnego oddalania bezpodstawnych pozwów, pokrycie kosztów postępowania (kaucja), oraz kary pieniężne, za pozwy, których jedynym celem jest nękanie. Niestety, projekt ustawy nie zawiera wszystkich gwarancji rekomendowanych przez organizacje pozarządowe. Fundacja Helsińska Praw Człowieka, ARTICLE 19 oraz Sieć Obywatelska Watchdog Polska przygotowały analizę projektu ustawy. Organizacje członkowskie polskiej grupy anti-SLAPP oraz Fundacja Batorego wzywają do wprowadzenia poprawek zwiększających skuteczność przepisów, tak aby zapewniały one rzeczywistą ochronę osobom ujawniającym nadużycia władzy lub korporacji.<sup>167</sup> Kluczowe mechanizmy, które należy zapewnić w celu skutecznego wdrożenia, wskazane w analizie organizacji pozarządowych, obejmują: uwzględnienie nierównowagi sił między stronami oraz ograniczenie ryzyka powtarzania takich samych pozwów. Szczególnie problematyczne jest stosowanie kryterium „oczywistej bezzasadności”. W opinii organizacji nie są znane przypadki zastosowania tego kryterium przeciwko SLAPP w Polsce, ponieważ sądy interpretują je bardzo wąsko. Ponadto brakuje regulacji dotyczących ciężaru dowodu – obecnie nic nie wskazuje na to, że to powód powinien udowodnić zasadność roszczenia.<sup>168</sup> Problem stosowania i nadużywania Kodeksu karnego (art. 212) pozostaje aktualny. Zalecenia przedstawione przez organizacje obejmują ustanowienie kryteriów identyfikacji SLAPP w oparciu o rekomendacje Rady Europy, a także wyjście poza problematyczne przesłanki „oczywistej bezzasadności” lub „wyłączonego celu”, które mogą sprawić, że wprowadzone przepisy będą martwe.<sup>169</sup> Włączenie spraw krajowych obok spraw transgranicznych, tj. wprowadzenie rozwiązań wykraczających poza minimum wymagane przez dyrektywę, należy ocenić jako jednoznacznie pozytywne. Wskazane jest również zaproponowanie, aby osoby, które musiały stawić czoła SLAPPom, otrzymały odpowiednie odszkodowanie (oprócz zwrotu kosztów). Warto rozważyć wprowadzenie zakazu pozywania obywateli przez instytucje publiczne. Krytyka władz publicznych jest częścią porządku demokratycznego, a pozwy sądowe stanowią jej istotne ograniczenie.

<sup>166</sup> <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-ochronie-osob-uczestniczacych-w-debacie-publicznej-przed-oczywiscie-bezzasadnymi-rozszczeniami-lub-stanowiacymi-naduzycie-postepowaniami-sadowym>

<sup>167</sup> Zobacz grupę Anti-SLAPP: <https://anti-slapp.pl/news/projekt-ustawy-anty-slapp-pod-lupa-prawo-ktore-moze-nie-zadzialac/>

<sup>168</sup> Opinia na temat ustawodawstwa SLAPP: <https://siecobywatelska.pl/wp-content/uploads/2025/10/Analiza-projektu-anty-SLAPP-konsultacje-UC94.pdf>

<sup>169</sup> Zalecenie CM/Rec(2024)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie przeciwdziałania wykorzystywaniu strategicznych pozwów sądowych przeciwko udziałowi społeczeństwa (SLAPP), zob. [0900001680af2805](https://www.coe.int/t/e/treaties/CM/Rec(2024)2).

# Zalecenia

## Wolność zrzeszania się:

- Przeprowadzenie reformy i uproszczenie przepisów regulujących działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z rejestracją, sprawozdawczością, rozwiązywaniem organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
- Zabezpieczenie dostępności procedur rejestracyjnych po cyfryzacji procesu rejestracji.
- Zaniechanie wykorzystywania prawa przeciwko organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i osobom angażującym się społecznie, zwłaszcza tym działającym w dziedzinie pomocy humanitarnej i migracji.
- Zapewnienie równego dostępu do prawa zrzeszania się wszystkim grupom mieszkającym lub przebywającym w Polsce.

## Dostęp do finansowania:

- Zreformowanie systemu finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego poprzez wprowadzenie mechanizmów finansowania, które priorytetowo traktują długoterminowy rozwój instytucjonalny organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
- Wprowadzenie mechanizmów finansowania wykraczających poza świadczenie usług na rzecz administracji publicznej, w szczególności na szczeblu lokalnym.
- Kontynuacja reformy procedur przyznawania dotacji z funduszy publicznych na szczeblu krajowym i lokalnym, aby uczynić je bardziej przejrzystymi i sprawiedliwymi, zwłaszcza w odniesieniu do mechanizmów odwoławczych i kryteriów konkursowych.
- Zapewnienie mechanizmów finansowania organizacji strażniczych, obrońców praw człowieka i działań związanych z rzecznictwem na szczeblu krajowym i lokalnym.
- Głęboka reforma sposobu finansowania organizacji ze środków Unii Europejskiej, aby były one dostępne dla małych i średnich organizacji, w tym poprzez zniesienie wysokich wkładów własnych i nadmiernych wymogów administracyjnych.
- Odejście od stygmatyzujących przepisów dotyczących finansowania zagranicznego, w tym na szczeblu UE.
- Stworzenie sprzyjających ram prawnych dla prywatnej działalności filantropijnej.

### Wolność pokojowych zgromadzeń:

- Zapewnienie zgodności przepisów prawa z normami konstytucyjnymi i międzynarodowymi poprzez zniesienie mechanizmu cyklicznych zgromadzeń.
- Zagwarantowanie proporcjonalnego użycia siły podczas zgromadzeń (w tym w odniesieniu do zatrzymywania osób uczestniczących w zgromadzeniach w kordonie policyjnym tzw. kotle) i odejście od praktyki nadużywania Kodeksu wykroczeń wobec protestujących.
- Rozliczenie naruszeń prawa podczas protestów w latach 2015–2023 oraz poprawa szkoleń i procedur policyjnych na przyszłość.
- Zaprzestanie bezzasadnego atakowania pokojowych form protestów klimatycznych.

### Wolność wypowiedzi:

- Zapewnienie trwałego odpolitycznienia mediów publicznych poprzez kompleksową reformę mediów.
- Zagwarantowanie prawne mechanizmów nadzoru obywatelskiego nad mediami publicznymi.
- Wprowadzenie skutecznych mechanizmów prawnych chroniących przed mową nienawiści, z uwzględnieniem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
- Uchylenie art. 212 Kodeksu karnego.
- Zapewnienie szybkiego wdrożenia przepisów anti-SLAPP, zapewniających silne i skuteczne mechanizmy, takie jak np. wczesne oddalenie sprawy, odwrócenie ciężaru dowodu i odszkodowanie dla ofiar.
- Rozwiązanie problemu koncentracji własności mediów lokalnych.

### Udział w podejmowaniu decyzji:

- Poprawa standardów konsultacji społecznych i stosowanie ich w praktyce, zapewnienie przejrzystości w zakresie włączania zainteresowanych stron, odpowiednich ram czasowych oraz jasnych i terminowych odpowiedzi na uwagi organizacji społeczeństwa obywatelskiego.
- Zaprzestanie omijania konsultacji i rezygnację z nadużywania trybów przyspieszonych w procesie legislacyjnym
- Reforma ciał dialogu w celu zapewnienia odpowiedniej reprezentacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

### Bezpieczna przestrzeń:

- Reforma przepisów dotyczących retencji danych telekomunikacyjnych i kontroli nad służbami



- Zapewnienie pełnej przejrzystości w zakresie wykorzystania oprogramowania szpiegowskiego Pegasus.
- Poprawa standardów ochrony sygnalistów, w tym szkolenia dla administracji publicznej.
- Zaprzestanie prób kryminalizacji pomocy humanitarnej na granicy polsko-białoruskiej.
- Poprawa bezpieczeństwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego (CSO) i obrońców praw człowieka poprzez podejmowanie działań przeciwko mowie nienawiści, nękanu w Internecie i innym formom ataków.



Monitoring Action  
for Civic Space