

sieć obywatelska

WATCHDOG[^]

**RAPORT
O STANIE JAWNOŚCI
W POLSCE**

2025

Działamy na rzecz Jawności!

Raport o stanie jawności w Polsce 2025

Autor: Marzena Błaszczuk, Martyna Bójkó

sieć obywatelska
WATCHDOG[^]

Raport opracowano z wykorzystaniem narzędzia ChatGPT (model językowy OpenAI) jako wsparcia w wyszukiwaniu i porządkowaniu informacji oraz redakcji treści. Ostateczna selekcja materiałów, weryfikacja faktów i decyzje redakcyjne zostały wykonane przez autorów raportu.

Spis treści

1. Wstęp	4
2. Prawo do informacji w 2025 roku - kontekst międzynarodowy	5
2.1. Konwencja z Tromsø i Partnerstwo na rzecz otwartych rządów	5
2.2. Rada Europy	5
2.3. Utworzenie ENTRI	7
2.4. Deklaracja z Manili 29-30 września i obchody Międzynarodowego Dnia Prawa do Informacji	7
2.5. Rezolucja antykorupcyjna ONZ	7
3. Prawo do informacji w Polsce	8
3.1. Jawność w Trybunale Konstytucyjnym	8
3.2. Pozostałe sprawy w TK	9
3.3. Niejawna informacja o wnioskach o informację w Trybunale Konstytucyjnym	10
3.4. Wybrane sprawy sądowe dotyczące jawności	10
3.5. Sprawozdanie NSA	12
3.6. Jawność w interwencjach Rzecznika Praw Obywatelskich	12
3.7. Zmiany legislacyjne dotyczące jawności	15
3.8. Projekty legislacyjne dotyczące jawności	16
4. Dostęp do informacji i media	18
4.1. Brak implementacji DSA i konsekwencje dla jawności w internecie	18
4.2. Projekt ustawy medialnej przedstawiony w grudniu 2025 r.	18
4.3. Usunięte nagrania i protest dziennikarzy w Radiu Poznań	18
4.4. Postęp prac nad wdrożeniem dyrektywy anty-SLAPP i problem art. 212 kk	19
5. Problemy związane z jawnością	20
5.1. Ujawnienie kodu źródłowego mObywatela	20
5.3. Sprawa tłumacza z granicy i niejawne dokumenty	21
5.4. Propozycja zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej - dodanie wysłuchania publicznego	21
5.5. Wyłączenie aplikacji Wykaz w Ekoportalu	21
5.6. Nieletni reporterzy w Sejmie	22
5.7. Zasady etyki w Senacie	22
6. Rekomendacje	23
6.1. Realizacja rekomendacji z poprzednich raportów	23
6.2. Rekomendacje na 2026 rok	23

1. Wstęp

Rok 2025 nie przyniósł w Polsce przełomu w zakresie prawa do informacji, ale bardzo wyraźnie pokazał, gdzie tej jawności brakuje. Z jednej strony obserwowaliśmy ważne rozstrzygnięcia sądowe, interwencje Rzecznika Praw Obywatelskich oraz powrót do części istotnych reform legislacyjnych, takich jak Centralny Rejestr Umów. Z drugiej strony utrzymały się fundamentalne problemy: brak ratyfikacji Konwencji z Tromsø, brak przystąpienia Polski do Partnerstwa na rzecz otwartych rządów, niejednolita praktyka organów, przewlekłość postępowań, nadużywanie pojęcia informacji przetworzonej oraz narastające napięcie między jawnością a innymi wartościami, takimi jak prywatność, bezpieczeństwo czy kontrola przekazu w internecie.

Raport o stanie jawności w Polsce 2025 jest próbą uporządkowania najważniejszych wydarzeń, które w minionym roku wpływały na praktyczne korzystanie z prawa do informacji. Pokazujemy zarówno kontekst międzynarodowy, w tym działania Rady Europy, UNESCO i ONZ, jak i sytuację krajową: orzecznictwo sądów administracyjnych, działania Trybunału Konstytucyjnego, interwencje RPO, zmiany legislacyjne oraz problemy dotyczące mediów, nowych technologii i dostępu do informacji o działalności instytucji publicznych.

Rok 2025 potwierdził, że o stanie jawności nie decydują wyłącznie ustawy. Równie ważne są praktyka urzędów, standardy sądowej kontroli, jakość instytucji publicznych, sposób działania mediów i platform cyfrowych oraz gotowość państwa do uznania, że informacja publiczna nie jest własnością administracji, lecz prawem każdego. Dlatego obok opisu wydarzeń i spraw przedstawiamy także rekomendacje na 2026 rok – dotyczące zarówno zmian ustawowych, jak i działań instytucjonalnych potrzebnych do realnego wzmocnienia prawa do informacji w Polsce.

2. Prawo do informacji w 2025 roku - kontekst międzynarodowy

2.1. Konwencja z Tromsø i Partnerstwo na rzecz otwartych rządów

W 2025 roku Polska nadal nie była stroną Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych oraz nie przystąpiła do Partnerstwa na rzecz otwartych rządów.

Do [Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych](#) (tzw. Konwencji z Tromsø) do końca 2025 roku przystąpiło łącznie 17 państw. Lista państw-stron obejmuje m.in. Albanie, Armenię, Bośnię i Hercegowinę, Estonię, Finlandię, Węgry, Islandię, Łotwę, Litwę, Mołdawię, Czarnogórę, Macedonię Północną, Norwegię, Słowenię, Hiszpanię, Szwecję, Ukrainę. Konwencja z Tromsø jest pierwszym wiążącym międzynarodowo instrumentem uznającym ogólne prawo dostępu do dokumentów urzędowych przez władze publiczne, przy jednoczesnym określeniu minimalnych standardów postępowania w zakresie udostępniania takich informacji.

Open Government Partnership (Partnerstwo na rzecz otwartych rządów) zrzesza 77 państw na poziomie narodowym oraz ponad 150 samorządów lokalnych zaangażowanych w działania na rzecz jawności i współpracy z obywatelami. Główne cele OGP koncentrują się na promowaniu transparentności, przejrzystości i odpowiedzialności rządów, poprzez współpracę między rządami a społeczeństwem obywatelskim, co ma prowadzić do bardziej skutecznych, inkluzywnych i demokratycznych procesów decyzyjnych. Inicjatywa zakłada także wspieranie uczestnictwa obywa-

teli w tworzeniu polityk publicznych, walki z korupcją oraz ulepszania usług publicznych poprzez otwarte dane i mechanizmy dialogu. Państwa członkowskie zobowiązują się do tworzenia i realizacji Krajowych Planów Działania (National Action Plans) we współpracy z organizacjami społecznymi, obejmujących konkretne zobowiązania na rzecz reform w obszarze otwartego rządu.

Polska pomimo [spełnienia warunków](#) przystąpienia do OGP pozostaje poza inicjatywą już 13 lat.

2.2. Rada Europy

Raport roczny GRECO (marzec 2025)

W marcu 2025 roku opublikowano [raport GRECO](#) za 2024 r. Wskazuje on, że Polska pozostaje jednym z państw o poważnych i utrzymujących się problemach z wdrażaniem zaleceń antykorupcyjnych Rady Europy. Na koniec 2024 r. Polska znajdowała się w procedurze non-compliance zarówno w 4. rundzie ewaluacyjnej (dotyczącej postów, sędziów i prokuratorów), jak i w 5. rundzie (dotyczącej najwyższych funkcji wykonawczych i organów ścigania). Oznacza to, że GRECO uznało poziom realizacji rekomendacji za niezadowalający. Dane liczbowe pokazują niski odsetek zaleceń w pełni wdrożonych oraz wysoki udział zaleceń niewykonanych lub wdrożonych jedynie częściowo¹.

W raporcie zgodności krytycznie oceniono brak wystarczającej transparentności działań władzy wykonawczej, w tym słabe mechanizmy nadzoru nad konfliktami interesów i zasadami etyki osób pełniących najwyższe funkcje publiczne. GRECO zwraca uwagę na

W 2025 roku Polska nadal nie była stroną Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych oraz nie przystąpiła do Partnerstwa na rzecz otwartych rządów.

¹ W czwartej rundzie ewaluacji Polska w pełni wdrożyła 8 z 22 zaleceń, częściowo wdrożono 9 zaleceń, a 5 zaleceń pozostało niewdrożonych, co zaowocowało oceną poziomu wdrożenia jako „ogólnie niezadowalającego”. W piątej rundzie oceny dotyczącej zapobiegania korupcji i promowania integralności GRECO skierowało do Polski 21 zaleceń, z których 2 zostały wdrożone w sposób zadowalający, 4 zalecenia zostały częściowo wdrożone, a 15 pozostałych nie zostało wdrożonych.

GRECO podnosi, że regulacje dotyczące lobbingu w Polsce wymagają dalszego wzmocnienia, zwłaszcza w zakresie kontaktów decydentów z podmiotami zewnętrznymi oraz zjawiska „drzwi obrotowych”

25 czerwca 2025 r. podczas Międzynarodowej Konferencji Komisarzy ds. Informacji (ICIC 2025) utworzono European Network for Transparency and Right to Information (ENTRI) – Europejską Sieć ds. Przejrzystości i Prawa do Informacji.

niewystarczające, nieregularne analizy ryzyka korupcyjnego oraz ograniczoną skuteczność mechanizmów egzekwowania standardów. W obszarze oświadczeń majątkowych podkreślono problemy z ich realną dostępnością, weryfikacją i stosowaniem sankcji. Raport wskazuje również na niedostateczną jawność procesu legislacyjnego, w tym niewystarczające konsultacje publiczne i nadmierne korzystanie z trybów nadzwyczajnych.

GRECO podnosi, że regulacje dotyczące lobbingu w Polsce wymagają dalszego wzmocnienia, zwłaszcza w zakresie kontaktów decydentów z podmiotami zewnętrznymi oraz zjawiska „drzwi obrotowych”². Utrzymywanie Polski w procedurach niezgodności wskazuje na systemowy, a nie incydentalny charakter problemów.

W 2025 roku rozpoczęto [6. rundę ewaluacji](#). Ocenie podlegać będą systemy zapobiegania korupcji i promowanie uczciwości na poziomie samorządowym (lokalnym i regionalnym). GRECO będzie analizować ramy prawne i instytucjonalne, implementację krajowych polityk antykorupcyjnych, standardy postępowania i etyki, mechanizmy przejrzystości, dostęp do informacji, udział obywateli oraz nadzór i sankcje wobec naruszeń uczciwości.

Realizacja rekomendacji GRECO dotyczących jawności

[Dodatek do Drugiego Raportu Zgodności](#) został przyjęty przez GRECO 19 marca 2025 r. i opublikowany 7 sierpnia 2025 r. Dokument stanowi element procedury monitorującej realizację rekomendacji zawartych w raporcie V rundy ewaluacji GRECO dla Polski, przyjętym pierwotnie w 2018 r. Przegląd miał charakter kontroli wdrożeniowej i opierał się na raporcie władz polskich z 28 czerwca 2024 r., informacjach uzupełniających przekazanych GRECO oraz analizie obowiązujących regulacji i ich funkcjonowania w praktyce. Celem przeglądu było ustalenie, czy rekomendacje GRECO zostały zrealizowane.

W rekomendacji IV GRECO zaleciło Polsce *zapewnienie istnienia niezależnego mechanizmu nadzoru, który gwarantuje skuteczne stosowanie przepisów dotyczących dostępu do informacji publicznej*. W tej rekomendacji chodziło o powołanie niezależnego organu takie-

go jak Rzecznik Prawa do Informacji czy inny tego typu organ (np. komisja). Tego typu organy z powodzeniem funkcjonują w różnych krajach, ułatwiając obywatelom dostęp do informacji, bez konieczności udawania się do sądu.

Polskie władze argumentowały, że w Polsce decyzję odmowną w zakresie udostępnienia informacji można zaskarżyć do sądów administracyjnych, z możliwością skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto wskazano na dwa raporty z kontroli NIK, z których jeden dotyczył oceny udostępniania informacji publicznej przez centralne jednostki administracji rządowej. Wyniki kontroli, mimo że wskazano pewne niedociągnięcia i nieprawidłowości, były pozytywne. GRECO podkreśliło, że choć preferowanym rozwiązaniem byłoby powołanie wyspecjalizowanego organu nadzorczego, to *akceptuje przedstawione wyjaśnienia, w szczególności ustalenia Najwyższej Izby Kontroli oraz istnienie niezależnego sądownego nadzoru nad stosowaniem prawa*.

W konsekwencji GRECO uznało, że istniejące mechanizmy – mimo ich rozproszonego charakteru – spełniają wymóg niezależnego nadzoru nad realizacją prawa dostępu do informacji.

Polityka transparentności w Radzie Europy

W maju 2025 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął [Transparency Framework](#), czyli ramy polityki transparentności mające na celu zapewnienie, że działania tej organizacji międzynarodowej będą prowadzone w sposób przejrzysty i dostępny dla opinii publicznej. Dokument ten został opracowany przez Komitet Ministrów – główny organ decyzyjny Rady Europy, złożony z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich. Podkreśla, że otwarty dostęp do informacji o pracy Rady Europy oraz jawność procesów decyzyjnych są kluczowe dla budowania zaufania publicznego, przeciwdziałania korupcji oraz aktywnego udziału obywateli w sprawach publicznych. Transparentność w tym kontekście jest traktowana zarówno jako cecha dobrego rządzenia, jak i jako czynnik wzmocnienia demokratycznych standardów państw członkowskich, w szczególności poprzez poprawę dostępu do informacji i jawne zasady deklasyfikacji dokumentów. Choć sam

2 „Drzwi obrotowe” – zjawisko polegające na przechodzeniu osób pełniących funkcje publiczne do sektora prywatnego (lub odwrotnie) w obszarach powiązanych z ich wcześniejszymi decyzjami, co stwarza ryzyko konfliktu interesów.

dokument jest dość skromny, stanowi wyraźne wskazanie kierunku i woli politycznej.

2.3. Utworzenie ENTRI

25 czerwca 2025 r. podczas Międzynarodowej Konferencji Komisarzy ds. Informacji (ICIC 2025), która odbyła się w Berlinie, utworzono [European Network for Transparency and Right to Information](#) (ENTRI) – *Europejską Sieć ds. Przejrzystości i Prawa do Informacji*. Sieć ta powstała w odpowiedzi na rosnące wyzwania w zakresie dostępu do informacji publicznej oraz potrzeby wzmocnienia współpracy między organami i organizacjami działającymi na rzecz przejrzystości w Europie. ENTRI to dobrowolne i inkluzyjne europejskie forum otwarte dla instytucji publicznych odpowiedzialnych za ochronę i promowanie prawa dostępu do informacji publicznej oraz transparentności. Celem sieci jest wspieranie kultury przejrzystości oraz ułatwianie dialogu i współpracy między jej członkami poprzez wymianę wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk. ENTRI dąży do przyjmowania wspólnych stanowisk, organizowania grup roboczych, wymiany orzecznictwa i ram prawnych, a także opracowywania analiz i dokumentów dotyczących prawa dostępu do informacji. Członkostwo jest otwarte dla europejskich organów publicznych działających w tym obszarze i umożliwia udział w zgrupowaniach, pracach grup oraz zgłaszanie propozycji projektów. Funkcjonowanie sieci opiera się na strukturze obejmującej Zgromadzenie, Komitet Wykonawczy oraz Przewodniczącego, odpowiedzialnych za koordynację działań, przygotowywanie rezolucji i zarządzanie ENTRI. Karta sieci określa zasady jej działania, procedury głosowania i organizacji spotkań oraz przewiduje okresową ocenę funkcjonowania, bez tworzenia wiążących obowiązków prawnych lub finansowych dla członków.

W lipcu 2025 roku wysłaliśmy do rządu pytanie czy Polska przystąpi do inicjatywy, niestety nie doczekaliśmy się odpowiedzi.

2.4. Deklaracja z Manilii 29-30 września i obchody Międzynarodowego Dnia Prawa do Informacji

29–30 września 2025 r. UNESCO i Rząd Republiki Filipin zorganizowali obchody Międzynarodowego Dnia Powszechnego

Dostępu do Informacji (IDUAL) 2025. W 2025 roku świętowano 10. rocznicę ustanowienia 28 września Międzynarodowym Dniem Powszechnego Dostępu do Informacji przez ONZ i zwrócono uwagę na kwestie związane z dostępem do informacji o środowisku. W trakcie obchodów przyjęto [Deklarację z Manilii](#), w której podkreślono znaczenie prawa dostępu do informacji jako fundamentu demokratycznego państwa prawa, przejrzystości władzy oraz zrównoważonego rozwoju. Deklaracja koncentruje się na dostępie do informacji środowiskowej w dobie cyfrowej.

Dokument podkreśla, że dostęp do rzetelnej, aktualnej i pełnej informacji – w szczególności informacji o środowisku – jest warunkiem skutecznego udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych, ochrony praw człowieka oraz odpowiedzialnego reagowania na wyzwania związane ze zmianą klimatu i degradacją środowiska. Zwraca również uwagę na rolę nowych technologii i otwartych danych w zwiększaniu przejrzystości działań władz publicznych oraz wzmocnieniu społecznej kontroli.

Deklaracja z Manilii odwołuje się do istniejących międzynarodowych standardów, w tym do zasad wyrażonych w Deklaracji z Rio, Porozumieniu paryskim oraz Agendzie 2030 ONZ, w szczególności do celu 16 dotyczącego dostępu do informacji. Wzywa państwa do wzmocnienia ram prawnych gwarantujących prawo do informacji, do proaktywnego udostępniania danych – zwłaszcza środowiskowych – oraz do zapewnienia, aby systemy informacji publicznej były inkluzywne, dostępne cyfrowo i przyjazne dla użytkowników.

Deklaracja podkreśla także znaczenie ochrony osób korzystających z prawa do informacji, w tym dziennikarzy, obrońców środowiska i aktywistów obywatelskich, oraz potrzebę przeciwdziałania barierom prawnym i praktycznym ograniczającym dostęp do informacji publicznej.

2.5. Rezolucja antykorupcyjna ONZ

[Rezolucja](#) została uchwalona przez Radę Praw Człowieka ONZ w czerwcu 2025 roku. jako element prac nad wzmocnieniem standardów ochrony praw człowieka w kontekście walki z korupcją. Jest aktem o charakterze polityczno-normatywnym, który nie jest prawnie wiążący jak traktat, ale wyznacza standardy i kierunki działań,

do których powinny stosować się państwa członkowskie ONZ oraz instytucje międzynarodowe. Rezolucja dotyczy związku między korupcją a naruszeniami praw człowieka, wskazując, że korupcja systemowo osłabia demokrację, praworządność i zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Podkreśla, że korupcja negatywnie wpływa m.in. na realizację prawa do równego traktowania, dostępu do usług publicznych, wymiaru sprawiedliwości oraz udziału w życiu publicznym. Dokument wzywa państwa do traktowania walki z korupcją jako elementu obowiązku ochrony praw człowieka, a nie wyłącznie jako problemu administracyjnego lub karnego.

Rezolucja akcentuje znaczenie transparentności, odpowiedzialności i jawności działań władz publicznych jako kluczowych narzędzi zapobiegania korupcji. Szczególne miejsce zajmuje w niej prawo do dostępu do informacji, rozumiane jako prawo do poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji o sprawach publicznych. **Rada Praw Człowieka wskazuje, że dostęp do informacji umożliwi obywatelom kontrolę władzy i ujawnianie nadużyć. Dokument podkreśla również rolę niezależnych i pluralistycznych mediów w ujawnianiu przypadków korupcji i informowaniu opinii publicznej.** Zwraca uwagę na konieczność ochrony dziennikarzy, sygnalistów i obrońców praw człowieka przed represjami, zastraszaniem i sankcjami prawnymi.

Rezolucja zachęca państwa do tworzenia bezpiecznego środowiska prawnego dla działalności kontrolnej społeczeństwa obywatelskiego. Wskazuje na znaczenie otwartych danych, przejrzystych procedur decyzyjnych i nowoczesnych technologii w zwiększaniu jawności życia publicznego. Podkreśla potrzebę wdrażania i stosowania Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji jako podstawowego instrumentu międzynarodowego. Dokument zachęca do współpracy międzynarodowej i wymiany dobrych praktyk w zakresie przejrzystości i odpowiedzialności. Zwraca uwagę na szczególną podatność grup wrażliwych na skutki korupcji. Wskazuje, że brak jawności sprzyja bezkarności i systemowym naruszeniom praw człowieka.

3. Prawo do informacji w Polsce

3.1. Jawność w Trybunale Konstytucyjnym

Sprawa w WSA dotycząca jawności oświadczeń majątkowych sędziów TK (orzeczenie nieprawomocne)

Postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie zostało zainicjowane przez obywatela, który wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej obejmującej oświadczenia majątkowe sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym osób określanych w debacie publicznej jako tzw. „sędziowie dublerzy” (sygn. akt [II_SA/Wa1806/24](#)). Wniosek został zaadresowany do TK, a odmowa ich udostępnienia doprowadziła do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Sąd pierwszej instancji uznał, że oświadczenia majątkowe sędziów TK stanowią informację publiczną i powinny być udostępnione, ponieważ dotyczą wykonywania funkcji publicznych, a ich utajnienie nie zostało uzasadnione konkretnymi, indywidualnymi przesłankami.

W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że organ odmawiający dostępu do informacji publicznej nie może ograniczyć się do ogólnego powołania się na ochronę prywatności, ale musi wykazać przesłanki uzasadniające ograniczenie jawności. W kontekście tej sprawy Sąd podkreślił, że zabezpieczenie interesu publicznego oraz społecznej kontroli nad sprawującymi władzę powinno przeważać nad jednostkowymi interesami, jeżeli brak jest materialnych przesłanek uzasadniających utajnienie danych.

W jednym z kluczowych fragmentów uzasadnienia WSA podkreślono, że:

„Także dokonana przez Sąd samodzielnie analiza treści przedłożonych przez Prezesa dokumentów (oświadczeń i wniosków), nie pozwala uznać z urzędu, aby wystąpiły przesłanki nadania klauzuli tajności – w kontekście

kryteriów określonych art. 87 § 6 zd. 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (...) Nie wskazano tam jednak indywidualnych przesłanek – wykraczających poza wcześniej wskazane, znajdujące się w jawnej części uzasadnienia orzeczenia – które mogłyby przemawiać za objęciem danych, zawartych w oświadczeniach ochroną, przewidzianą dla informacji niejawnych.”

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K 2/23

2 grudnia 2025 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie o sygn. [K_2/23](#). Sprawa została zainicjowana na wniosek Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego. Przedmiotem kontroli konstytucyjnej były przepisy nakładające obowiązek powszechnej publikacji oświadczeń majątkowych sędziów i asesorów sądowych w Biuletynie Informacji Publicznej, dostępnych bez ograniczeń czasowych i podmiotowych, a także obowiązek ujawniania informacji dotyczących majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.

Trybunał uznał, że tego rodzaju nieograniczona, publiczna publikacja oświadczeń majątkowych w internecie jest niezgodna z Konstytucją RP, przede wszystkim z prawem do prywatności i autonomii informacyjnej oraz z zasadą proporcjonalności. W uzasadnieniu podkreślono, że choć jawność życia publicznego i prawo do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne mają rangę konstytucyjną, to sposób realizacji tej jawności ma zasadnicze znaczenie. Zdaniem Trybunału publikacja online, łatwo indeksowalna i umożliwiająca wtórne, niekontrolowane przetwarzanie danych, istotnie zwiększa zakres ingerencji w sferę prywatną i nie została wystarczająco uzasadniona przez ustawodawcę.

Trybunał wskazał, że ustawodawca

nie wykazał, iż powszechna publikacja oświadczeń majątkowych jest środkiem koniecznym do osiągnięcia celów takich jak przeciwdziałanie korupcji czy wzmacnianie zaufania do wymiaru sprawiedliwości, ani że cele te nie mogłyby zostać osiągnięte przy zastosowaniu rozwiązań mniej dolegliwych, na przykład jawności ograniczonej lub dostępu reglamentowanego. Jednocześnie TK nie zakwestionował samego obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez sędziów i asesorów, podkreślając, że obowiązek ten może być utrzymany jako instrument kontroli instytucjonalnej, jednak bez powszechnej publikacji danych w Internecie.

Pierwotnie RPO przystąpił do sprawy w TK i w [piśmie z lipca 2023 roku](#) argumentował, że regulacje dotyczące publikacji oświadczeń majątkowych w internecie stanowią nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjne prawo do prywatności i ochrony danych osobowych sędziów oraz ich rodzin, zwłaszcza ze względu na powszechny i nieograniczony dostęp do tych informacji. Jednak ostatecznie Rzecznik wycofał swój udział z postępowania. W [piśmie datowanym na 30 października 2025 r.](#) wskazał, że w składzie orzekającym Trybunału zasiada osoba powołana na stanowisko sędziego z naruszeniem Konstytucji, co zostało potwierdzone zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W piśmie podkreślono, że uchwała Sejmu z 6 marca 2024 r. stwierdziła bezskuteczność wyboru tzw. sędziów dublerów i wywołała skutki prawne z dniem ogłoszenia, eliminując wcześniejsze uchwały z obrotu prawnego. RPO zaznaczył, że późniejszy wyrok TK nie mógł uchylić tych skutków, ponieważ Konstytucja nie przewiduje automatycznego znoszenia

konsekwencji aktów już wykonanych. W ocenie RPO udział osoby nieuprawnionej w składzie orzekającym może prowadzić do naruszenia prawa do rzetelnego procesu oraz zobowiązań Polski wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co uzasadnia decyzję o nieuczestniczeniu w dalszym postępowaniu.

[Dziennik Gazeta Prawna](#) zwrócił uwagę, że w 5-osobowym składzie orzekającym znalazło się 4 sędziów, których oświadczenia majątkowe zostały utajnione. W połowie grudnia oświadczenia majątkowe sędziów w większości pozostawały opublikowane w internecie, mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2025 r. Zdecydowana większość prezesów sądów apelacyjnych uznaje, że nie ma podstaw prawnych do ich usunięcia, ponieważ wyrok TK nie został opublikowany w Dzienniku Ustaw i zapadł w składzie uznawanym za wadliwy. W ich ocenie oznacza to, że orzeczenie nie wywołało skutku utraty mocy przepisów nakazujących publikację w BIP-e. Część sądów dodatkowo wskazuje, że usunięcie dokumentów i tak nie przywróci prywatności, bo dane już zostały skopiowane i mogą krążyć w sieci. Jeśli chodzi o oświadczenia składane za 2025 r., większość prezesów nie podjęła jeszcze decyzji i czeka na ewentualną nowelizację przepisów. Jedynie [nieliczni zapowiadają](#), że w razie braku publikacji wyroku TK będą nadal publikować nowe oświadczenia, realizując obowiązek ustawowy.

3.2. Pozostałe sprawy w TK

W 2025 roku znajdowały się w Trybunale Konstytucyjnym następujące sprawy dotyczące ustawy o dostępie do informacji publicznej.

SK 58/25

Skarga konstytucyjna ([SK 58/25](#)) dotyczy odmowy udostępnienia informacji publicznej przez organ administracji, uzasadnionej zakwalifikowaniem żądanych danych jako tzw. informacji przetworzonej. Skarga została wniesiona w 2022 roku, ale została wpisana do repertorium dopiero w 2025 roku. Skarżący wystąpił o udostępnienie zanonimizowanych kopii odpowiedzi organu na wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z lat 2010–2016, jednak po wieloletnim postępowaniu administracyjnym i sądowym ostatecznie spotkał się z prawomocną odmową. W skardze zakwestionowano zgodność z Konstytu-

cją przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, które pozwalają na odmowę udostępnienia informacji przetworzonej mimo braku jej definicji legalnej. Zdaniem skarżącego prowadzi to do arbitralności decyzji organów i sądów oraz narusza konstytucyjne prawo do informacji publicznej. Skarga wskazuje, że nieprecyzyjność pojęcia „informacji przetworzonej” powoduje niepewność prawną i może czynić korzystanie z prawa do informacji iluzorycznym. W konsekwencji skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 61 Konstytucji w związku z zasadą proporcjonalności i wyłączności ustawy w ograniczaniu praw obywatelskich. Pismo Prokuratora Generalnego przedstawione w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie SK 58/25 sprowadza się do odmowy zajęcia merytorycznego stanowiska w sprawie. Prokurator Generalny wskazuje, że ze względu na uchwałę Sejmu RP z 6 marca 2024 r. oraz uchwałę Rady Ministrów z 18 grudnia 2024 r., dotyczące skutków kryzysu konstytucyjnego z lat 2015–2023, brak jest podstaw do udziału w postępowaniu przed TK. W jego ocenie skala naruszeń Konstytucji i prawa w działalności Trybunału Konstytucyjnego uniemożliwia mu wykonywanie ustrojowej funkcji kontroli konstytucyjności prawa, w tym ochrony praw i wolności jednostki. Prokurator Generalny podnosi także, że uwzględnianie rozstrzygnięć TK wydanych z naruszeniem prawa mogłoby prowadzić do naruszenia zasady legalizmu wynikającej z art. 7 Konstytucji. W konsekwencji pismo ma charakter formalnego zawiadomienia o braku stanowiska, a nie opinii co do konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

K 1/21

Sprawa ([K 1/21](#)) dotyczy wniosku Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności kluczowych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Wnioskodawca zakwestionował przede wszystkim pojęcia ustawowe, takie jak „władze publiczne”, „inne podmioty wykonujące zadania publiczne”, „osoby pełniące funkcje publiczne” oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznej”. Zdaniem Sądu Najwyższego prowadzi to do nadmiernego i nieuprawnionego rozszerzenia kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, wbrew art. 61 Konstytucji RP.

*Sprawa (K 1/21)
dotyczy wniosku
Pierwszej Prezes
Sądu Najwyższego
do Trybunału
Konstytucyjnego
o zbadanie
konstytucyjności
kluczowych przepisów
ustawy o dostępie do
informacji publicznej.*

NSA w wyroku z 19 grudnia 2025 r. (III OSK 1945/24) stwierdził, że dane dotyczące realizacji wniosków o dostęp do informacji publicznej mogą stanowić informację przetworzoną, jeżeli ich udostępnienie wymaga analizy wielu akt, selekcji danych i sporządzenia nowego zestawienia.

Wniosek podnosi również zarzut, że przepisy u.d.i.p niewłaściwie wyważają prawo do informacji publicznej i prawo do prywatności, w szczególności w odniesieniu do osób pełniących funkcje publiczne. Wskazano, że brak jasnych kryteriów powoduje, iż także informacje ze sfery prywatnej mogą być ujawniane wyłącznie na podstawie bardzo szeroko interpretowanego „związku z funkcją publiczną”. Wniosek obejmuje także zarzut dotyczący braku regulacji zasad anonimizacji danych osobowych. Zakwestionowano ponadto konstytucyjność przepisu karnego (art. 23) ze względu na brak dostatecznej określoności znamion czynu zabronionego.

Sprawa ta nie była rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny w 2025 roku.

SK 31/20

Skarga (SK 31/20) dotyczy konstytucyjności art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który przewiduje odpowiedzialność karną za nieudostępnienie informacji publicznej. Skarżąca zarzuca, że art. 23 u.d.i.p. jest nieprecyzyjny i nieokreślony, przez co nie pozwala jednoznacznie ustalić, kiedy powstaje obowiązek udostępnienia informacji, a tym samym kiedy grozi odpowiedzialność karna. W jej ocenie prowadzi to do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady zaufania do państwa oraz zasady nullum crimen sine lege. Skarga zmierza do wykazania, że penalizacja oparta na tak niejasnym przepisie czyni odpowiedzialność karną arbitralną i nieprzewidywalną, a przez to niezgodną z Konstytucją.

Sprawa ta nie była rozpatrywana w 2025 roku.

3.3. Niejawna informacja o wnioskach o informację w Trybunale Konstytucyjnym

W 2023 roku w ramach monitoringu prowadzonego na potrzeby pierwszego Raportu o stanie jawności w Polsce zapytaliśmy Trybunał Konstytucyjny o liczbę wniosków. Pytania dotyczyły statystyk dotyczących wniosków o informację publiczną złożonych w 2022 r., w tym liczby wniosków zrealizowanych, tych, w których odmówiono udostępnienia informacji, spraw zakończonych skargą do sądu administracyjnego oraz przypadków, w których pobrano opłatę za udostępnienie informacji. Pytaliśmy także o najczęstsze powody odmów, o to, czy prowadzony jest rejestr wniosków w Biuletynie Informacji Publicznej,

oraz czy w instytucji jest osoba odpowiedzialna za przygotowywanie odpowiedzi. Na wniosek odpowiedziało 97% zapytanych instytucji, często dopiero po ponagleniu lub po wydłużonym terminie, co jednak nie oznaczało uzyskania wszystkich potrzebnych informacji. Część instytucji uznała wniosek lub niektóre pytania za informację przetworzoną, inne udzielały odpowiedzi niepełnych, sprzecznych albo wymijających, a zdarzały się też odpowiedzi opisowe, których znaczenie musiał samodzielnie oceniać wnioskodawca. Trybunał Konstytucyjny był jedną z instytucji, od której nie uzyskaliśmy odpowiedzi, i stwierdził, że żądana informacja stanowi informację przetworzoną.

NSA w wyroku z 19 grudnia 2025 r. (III OSK 1945/24) stwierdził, że dane dotyczące realizacji wniosków o dostęp do informacji publicznej mogą stanowić informację przetworzoną, jeżeli ich udostępnienie wymaga analizy wielu akt, selekcji danych i sporządzenia nowego zestawienia. Sąd uznał, że w sprawie dotyczącej Trybunału Konstytucyjnego żądane informacje nie istniały w gotowej postaci i nie mogły zostać wygenerowane automatycznie, co uzasadniało ich kwalifikację jako informacji przetworzonej. NSA zaakceptował stanowisko, że znaczny nakład pracy oraz konieczność pogłębionej analizy dużej liczby spraw mogą przemawiać za ograniczeniem dostępu do informacji przetworzonej. Jednocześnie sąd podkreślił, że samo powołanie się na działalność organizacji społecznej lub ogólny cel w postaci przygotowania raportu nie wystarcza do wykazania szczególnie istotnego interesu publicznego w rozumieniu ustawy. Zdaniem NSA wnioskodawca powinien wykazać konkretne i realne możliwości wykorzystania żądanych danych w sposób prowadzący do mierzalnych działań lub zmian służących dobru wspólnemu. Wyrok potwierdza restrykcyjną linię orzecniczą w sprawach dotyczących dostępu do informacji przetworzonej i ma istotne znaczenie dla praktyki monitorowania wykonywania prawa do informacji publicznej przez organy władzy publicznej.

3.4. Wybrane sprawy sądowe dotyczące jawności

Wybory kopertowe 2020 – jawność kosztów i umów

W sprawie zakończonej wyrokiem, Naczelny Sąd Administracyjny w 2025 roku (III OSK 7741/21) rozpoznawał skargę

kasacyjną Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych dotyczącą odmowy udostępnienia informacji publicznej związanej z tzw. wyborami kopertowymi z 2020 r.

Sprawa dotyczyła wniosku o ujawnienie informacji, czy PWPW występowała do organów państwowych o rekompensatę kosztów poniesionych w związku z przygotowaniem do wyborów oraz o udostępnienie dokumentów wytworzonych w tym celu. PWPW potwierdziła fakt ubiegania się o rekompensatę, lecz odmówiła udostępnienia żądanych dokumentów, powołując się na tajemnicę przedsiębiorcy. Sąd uznał, że PWPW – jako spółka realizująca zadania o istotnym znaczeniu publicznym i dysponująca środkami publicznymi – podlega rygorom ustawy o dostępie do informacji publicznej.

NSA podkreślił, że samo ogólne powołanie się na tajemnicę przedsiębiorstwa nie jest wystarczające do ograniczenia prawa do informacji. Podmiot odmawiający udostępnienia informacji musi wykazać, że konkretne dane mają wartość gospodarczą, nie są powszechnie znane oraz że ich ujawnienie mogłoby wyrządzić rzeczywistą szkodę. Zdaniem sądu PWPW nie przedstawiła takiej szczegółowej i przekonującej argumentacji.

NSA wskazał, że informacje dotyczące rozszczeń finansowych wobec państwa oraz dokumentów z tym związanych mają bezpośredni związek z wydatkowaniem środków publicznych.

W konsekwencji uznano je za informacje publiczne podlegające zasadzie jawności.

Sąd zwrócił również uwagę na szczególne znaczenie społecznej kontroli działań podejmowanych w związku z organizacją wyborów. NSA oddalił skargę kasacyjną PWPW, utrzymując w mocy wyrok sądu pierwszej instancji. Jawność wynagrodzeń osób pełniących funkcje publiczne.

System Pegasus – obowiązek ujawnienia kosztów i analiz przez CBA

W wyroku z 8 grudnia 2025 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ([II SA/Wa 1052/25](#)) rozpoznał skargę Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska na decyzję Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego odmawiającą udostępnienia informacji publicznej dotyczącej używania systemu inwigilacyjnego Pegasus. Wniosek obejmował m.in. imiona i nazwiska osób, wobec których stosowano ten system,

liczbę jego użycie, łączną liczbę zastosowań systemu, koszt zakupu i używania oprogramowania, a także informacje o ewentualnych raportach lub konsekwencjach związanych z jego wykorzystywaniem.

Szef CBA odmówił udostępnienia wszystkich żądanych informacji, powołując się na ograniczenie wynikające z ochrony informacji niejawnych oraz innych tajemnic ustawowo chronionych. W ocenie organu udzielenie odpowiedzi mogłoby prowadzić do ujawnienia szczegółów dotyczących metod, form i środków pracy operacyjnej służb specjalnych, a także ich możliwości technicznych. Wskazano również, że ustawa o CBA wyłącza możliwość ujawniania informacji o szczegółowych zasadach prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych poza przypadkami przewidzianymi dla sądu lub prokuratora.

WSA częściowo podzielił argumentację organu. Sąd uznał, że informacje dotyczące konkretnych osób objętych działaniami operacyjnymi oraz szczegółowych danych o sposobie stosowania systemu mogą podlegać ograniczeniom ze względu na ochronę informacji niejawnych i bezpieczeństwo państwa. Jednocześnie sąd wskazał, że nie wszystkie żądane dane mieszczą się w tej kategorii.

W ocenie WSA informacją publiczną jest w szczególności łączny koszt zakupu systemu Pegasus, a także informacje o ewentualnych raportach lub analizach dotyczących jego stosowania oraz o wyciągniętych konsekwencjach związanych z używaniem systemu. Dane te odnoszą się bowiem do funkcjonowania organu państwa i gospodarowania środkami publicznymi, a ich ujawnienie nie musi prowadzić do ujawnienia metod pracy operacyjnej służb.

W konsekwencji sąd uchylił decyzję Szefa CBA w części dotyczącej odmowy udostępnienia informacji o łącznym koszcie systemu Pegasus oraz o raportach i konsekwencjach związanych z jego używaniem, zobowiązując organ do ponownego rozpoznania wniosku w tym zakresie. W pozostałej części skarga została oddalona. Wyrok jest nieprawomocny.

Status Polskiego Związku Łowieckiego jako podmiotu zobowiązanego

W 2025 r. sądy administracyjne potwierdziły, że Polski Związek Łowiecki jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, ponieważ wykonuje zadania publiczne z zakresu

NSA podkreślił, że samo ogólne powołanie się na tajemnicę przedsiębiorstwa nie jest wystarczające do ograniczenia prawa do informacji. Podmiot odmawiający udostępnienia informacji musi wykazać, że konkretne dane mają wartość gospodarczą, nie są powszechnie znane oraz że ich ujawnienie mogłoby wyrządzić rzeczywistą szkodę (sprawa z PWPW).

W ocenie WSA informacją publiczną jest w szczególności łączny koszt zakupu systemu Pegasus, a także informacje o ewentualnych raportach lub analizach dotyczących jego stosowania oraz o wyciągniętych konsekwencjach związanych z używaniem systemu.

administracji państwowej. W dniu 6 listopada 2025 r. WSA w Olsztynie (II SAB/OI 101/25) stwierdził beczynność Polskiego Związku Łowieckiego w sprawie wniosku o udostępnienie informacji. Sprawa dotyczyła dokumentów opisujących wykonywanie przez PZŁ ustawowych zadań publicznych, w tym sprawozdań z działalności, uchwał oraz danych ze sprawozdawczości łowieckiej. Sąd jednoznacznie potwierdził, że PZŁ jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, gdyż wykonuje zadania publiczne i podlega państwowemu nadzorowi na podstawie Prawa łowieckiego. WSA uznał, że żądane sprawozdania, uchwały i dane sprawozdawcze (pkt 1, 2 i 4 wniosku) stanowią informację publiczną, ponieważ odnoszą się do publicznoprawnej działalności PZŁ oraz dokumentów podlegających kontroli państwowej. Jednocześnie sąd wyraźnie odróżnił informacje publiczne od danych dotyczących darowizn finansowych PZŁ, wskazując, że w tym zakresie związek nie gospodaruje środkami publicznymi, a więc żądanie nie mieści się w reżimie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W konsekwencji WSA zobowiązał PZŁ do rozpoznania wniosku w części dotyczącej informacji publicznych i oddalił skargę w pozostałym zakresie. Orzeczenie jest prawomocne.

Informacje o adwokacie jako informacja publiczna

W październiku przed NSA zapadł wyrok w sprawie skargi na beczynność i przewlekłość Okręgowej Rady Adwokackiej we Wrocławiu w związku z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej dotyczącym konkretnego adwokata ([III OSK 586/25](#)). Wnioskodawca domagał się m.in. danych o przebiegu studiów i aplikacji, wynikach egzaminu, postępowaniach dyscyplinarnych i upomnieniach dziekańskich, danych kontaktowych, pełnionych funkcjach w samorządzie oraz ewentualnego wynagrodzenia z tego tytułu. ORA odmówiła, twierdząc, że żądane informacje nie stanowią informacji publicznej, a ponadto podnosiła zarzut nadużycia prawa do informacji (masowość wniosków, „nękanie” i chęć korzyści majątkowej). WSA we Wrocławiu ([IV SAB/Wr 857/24](#)) uznał, że ORA jest podmiotem zobowiązanym w rozumieniu u.d.i.p., a większość żądanych danych (poza pytaniem o ocenę końcową ze studiów) ma charakter informacji publicznej, bo dotyczy wykonywania zawodu zaufania

publicznego, odpowiedzialności dyscyplinarnej, dostępności kontaktowej oraz działalności w samorządzie, w tym wynagrodzenia. Jednocześnie WSA stwierdził beczynność organu (bez rażącego naruszenia prawa) i zobowiązał do załatwienia wniosku w odpowiednim zakresie. NSA oddalił skargę kasacyjną ORA, wskazując m.in., że motywy wnioskodawcy są co do zasady irrelevantne (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.), a zarzuty dotyczące rzekomego tworzenia baz danych i zgodności z RODO wykraczają poza przedmiot sprawy o beczynność i mogą być ewentualnie rozważane w odrębnym trybie. Sąd podkreślił też, że adwokat, jako osoba wykonująca zawód zaufania publicznego, realizuje zadania publiczne, więc nie może skutecznie zasłaniać się prywatnością (art. 5 ust. 2 u.d.i.p.) w odniesieniu do informacji związanych z wykonywaniem zawodu, a art. 86 RODO dopuszcza ujawnianie danych osobowych w dokumentach urzędowych w celu pogodzenia jawności z ochroną danych.

3.5. Sprawozdanie NSA

W marcu 2025 roku opublikowano [sprawozdanie z działalności sądów administracyjnych za 2024 rok](#). To sprawozdanie pozostaje jednym z nielicznych raportów, w którym instytucja informuje co roku o liczbie wniosków o informację oraz sposobie ich załatwienia.

W sprawozdaniu odnotowano dalszy wzrost liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej wpływających do Prezesa NSA. W 2024 wpłynęły 383 wnioski (wzrost o 15,7% rok do roku), a do wojewódzkich sądów administracyjnych łącznie 1259 wniosków (wzrost o 4,8%). Jak i w latach ubiegłych głównym tematem wniosków jest udostępnienie treści orzeczeń, w tym także orzeczeń wydanych przed publikacją w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych lub przed 1 stycznia 2004 r., które co do zasady nie podlegają obowiązkowej publikacji. W takich przypadkach informacje były udostępniane poprzez publikację w bazie, wskazanie miejsca publikacji lub przekazanie anonimizowanej kopii orzeczenia. Wnioskodawcy często domagali się również danych statystycznych dotyczących działalności sądów, informacji o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, wydatkach finansowych, zamówieniach publicznych oraz dokumentach konkursowych.

Według informacji przedstawionej

w sprawozdaniu, w NSA pozytywnie załatwiono niemal 83% wniosków, a prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych udzielili odpowiedzi w 97,5% przypadków. Odmowy dotyczyły głównie informacji przetworzonych lub objętych ochroną prywatności, przy czym tylko nieliczne sprawy zakończyły się wydaniem decyzji odmownych. Część tych decyzji była przedmiotem kontroli sądowej, która w jednym przypadku zakończyła się prawomocnym oddaleniem skargi.

W trzech sprawach odmówiono udostępnienia informacji publicznej. Dotyczyły one wniosków o listę orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA w sprawach związanych z hazardem, zbiorcze dane statystyczne dotyczące decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu w 2023 r. oraz informacje o liczbie spraw rozpoznanych przez NSA w latach 2018–2023 w związku ze sprzeciwami od decyzji administracyjnych.

3.6. Jawność w interwencjach Rzecznika Praw Obywatelskich

Nagrywanie posiedzeń komisji rady gminy i jawność debat lokalnych

RPO wielokrotnie zauważał, że brak jednolitego uregulowania nagrywania posiedzeń komisji rady gminy ogranicza prawo obywateli do informacji o działalności organów samorządowych i uniemożliwia pełną transparentność procesu podejmowania decyzji publicznych na poziomie lokalnym. W związku z tym jeszcze w 2024 roku skierował [pismo do przewodniczącego sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej](#) z propozycją wprowadzenia obowiązku nagrywania i udostępniania takich nagrań w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronach internetowych gmin. RPO podkreślił, że statuty gmin nie zapewniają wystarczająco wysokich standardów jawności, a nagrania dźwiękowe lub audiowizualne posiedzeń komisji są istotne dla pełnej realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej i zwiększenia kontroli społecznej nad lokalną władzą. Odpowiedzi komisji oraz ministerstw wskazywały na brak prac legislacyjnych w tej sprawie, co RPO ocenił jako lukę prawną wymagającą uregulowania na poziomie ustawy.

W lipcu sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej [od-](#)

[niosła się do wystąpienia RPO](#). Komisja uznała, że jawność działania organów samorządu terytorialnego ma istotne znaczenie, jednak wskazała, że obowiązujące przepisy już obecnie umożliwiają gminom nagrywanie i udostępnianie posiedzeń komisji, w szczególności poprzez regulacje statutowe. Zdaniem Komisji decyzja w tym zakresie powinna pozostać na poziomie lokalnym. Komisja nie planuje podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie wprowadzenia obowiązku nagrywania i publikowania nagrań z posiedzeń komisji rady gmin, zachęcając jednocześnie samorządy do korzystania z już istniejących rozwiązań prawnych w celu zwiększania transparentności.

Cenzura urzędników w Świdnicy

Jeszcze w 2024 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął interwencję w sprawie Regulaminu pracy Urzędu Miejskiego w Świdnicy, który w swojej treści zawierał zapis zakazujący urzędnikom "udzielania do mediów jakichkolwiek wypowiedzi na temat pracodawcy bez uprzedniej zgody Prezydenta Miasta" (§ 5 ust. 1 pkt 1) – co mogło ograniczać wolność wypowiedzi pracowników i prawo mediów do informacji publicznej. RPO wystąpił z [pismem do prezydenta Świdnicy Beaty Moskal-Słaniewskiej](#), przedstawiając opinię o konieczności zmiany kontrowersyjnego przepisu w regulaminie pracy, tak aby zapewnić ochronę konstytucyjnej wolności słowa oraz dziennikarskiego prawa do informacji. Rzecznik odwoływał się w piśmie do zasad wynikających z art. 54 Konstytucji RP, art. 5 Prawa prasowego oraz art. 11 ust. 3 Prawa prasowego, podkreślając, że kierownicy jednostek organizacyjnych mają obowiązek umożliwiać dziennikarzom kontakt z pracownikami. W opinii RPO zapis mógł nie tylko ograniczać wypowiedzi w sprawach ogólnych, lecz także zniechęcać urzędników do sygnalizowania nieprawidłowości w interesie publicznym. W odpowiedzi na wystąpienie RPO, prezydent Świdnicy wydała zarządzenie zmieniające regulamin pracy Urzędu Miejskiego, skreślając sporny punkt z § 5 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy z dniem 25 lutego 2025 r. Decyzja ta usunęła formalny zakaz wypowiedzi dla urzędników na temat pracodawcy, eliminując potencjalną barierę dla ich wolności wypowiedzi oraz ułatwiając dostęp mediów do informacji od pracowników magistratu.

Profile urzędów i konta instytucji publicznych w mediach społecznościowych

W 2025 r. RPO skierował do Ministerstwa Cyfryzacji [pismo w sprawie braku uregulowań prawnych dotyczących prowadzenia profili, kont i stron instytucji publicznych w mediach społecznościowych](#). Z analizy RPO wynika, że konta te funkcjonują zgodnie z zasadami platform prywatnych, co koliduje z konstytucyjną wolnością wypowiedzi i prawem dostępu do informacji publicznej. Zasady prowadzenia profili i kont instytucji publicznych w mediach społecznościowych nie są określone w obowiązujących aktach prawa powszechnie obowiązującego, przez co te konta funkcjonują na zasadach dla podmiotów prywatnych, co nie odpowiada charakterowi działania organów publicznych. RPO wskazała, że usuwanie komentarzy lub blokowanie użytkowników bez podstawy ustawowej ogranicza obywatelskie prawa, a brak jednolitych standardów wpływa negatywnie na przejrzystość działania instytucji. W piśmie postulowano przygotowanie projektu ustawy regulującej zasady funkcjonowania profili urzędów, w tym moderację treści i obowiązki administratorów. Odpowiedź Ministra Cyfryzacji nie odniosła się do postulatu legislacyjnego, co RPO odczytała jako potwierdzenie luki systemowej.

Inną odsłoną braku regulacji w tym zakresie były kwestie związane z prowadzeniem konta Prezydenta RP na platformie X. Po zaprzysiężeniu nowego Prezydenta RP Karola Nawrockiego 6 sierpnia 2025 r., doszło do nietypowej sytuacji dotyczącej konta urzędowego, które przez lata służyło oficjalnej komunikacji głowy państwa (źródło: [Wirtualne Media](#)). Konto o nazwie @prezydentpl, założone w 2009 r. za czasów Lecha Kaczyńskiego, było używane również przez Bronisława Komorowskiego oraz Andrzeja Dudę. Zgromadziło ponad 750 tys. obserwujących i ponad 42 tys. wpisów. Po zmianie urzędu to konto zostało przemianowane na @prezydentplduda i uzyskało status konta archiwalnego, zachowując treści oraz identyfikację związaną z Andrzejem Dudą, przypisując je jego osobie lub kadencji poprzedniej głowy państwa. Nowy prezydent uruchomił nowe konto @prezydentpl, które dopiero buduje swoją bazę obserwujących i treści – na początku sierpnia 2025 r. liczyło ok. 17,6 tys. obserwujących i kilkadziesiąt wpisów. Sprawa ta ilustruje lukę w sposobie zarządzania oficjalnymi profilami państwowymi w mediach społecznościowych – brak

W 2025 r. RPO skierował do Ministerstwa Cyfryzacji pismo w sprawie braku uregulowań prawnych dotyczących prowadzenia profili, kont i stron instytucji publicznych w mediach społecznościowych.

W 2025 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek obywatela, który zwrócił się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) o udostępnienie informacji dotyczących jego zmarłego krewnego, zatrudnionego w przeszłości w ZUS-ie, w celu przygotowania pracy naukowej z zakresu genealogii.

W 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął interwencję w sprawie wniosku obywatela, który zażądał od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) udostępnienia dokumentów wykorzystywanych w ocenie wniosków o płatności z Krajowego Planu Odbudowy (KPO).

formalnych zasad przekazywania kont urzędowych może w takiej sytuacji utrudnić obywatelom śledzenie informacji.

Udostępnianie informacji przez ZUS w kontekście studiów i badań naukowych

W 2025 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek obywatela, który zwrócił się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) o udostępnienie informacji dotyczących jego zmarłego krewnego, zatrudnionego w przeszłości w ZUS-ie, w celu przygotowania pracy naukowej z zakresu genealogii. ZUS odmówił wnioskodawcy udostępnienia dokumentów i fotografii, uznając ten wniosek za dotyczący dokumentacji świadczeń emerytalno-rentowych i powołując się na wewnętrzne wytyczne oraz przepisy o narodowym zasobie archiwalnym i tajemnicy prawnie chronionej. Organ podkreślił, że dane archiwalne nie podlegają obowiązkowi udostępniania i że wnioskodawca nie wykazał ustawowej podstawy do ich ujawnienia. W związku z tym RPO [wszczał postępowanie](#) wyjaśniające i skierował pismo do Zarządu ZUS z prośbą o wykazanie podstawy prawnej, na której instytucja załatwia wnioski studentów i badaczy naukowych dotyczące zasobów ZUS. RPO wskazał, że ZUS błędnie odniósł się do charakteru wniosku, nie uwzględniając, że celem wnioskodawcy była realizacja badań naukowych, a nie uzyskanie informacji o świadczeniach. Rzecznik podkreślił, że takie informacje o działalności publicznej instytucji powinny być rozpatrywane także w kontekście konstytucyjnej wolności badań naukowych oraz prawa dostępu do informacji o funkcjonowaniu instytucji wykonujących zadania publiczne. Interwencja RPO zwróciła uwagę, że praktyka ZUS może prowadzić do ograniczenia dostępu do informacji niezbędnych dla środowiska akademickiego. RPO podkreślił, że rozpatrywanie każdego wniosku o informacje z uwzględnieniem jego naukowego celu jest zgodne z zasadą jawności życia publicznego. W ocenie Rzecznika automatyczne klasyfikowanie takich wniosków jako niedostępnych ogranicza konstytucyjne prawo dostępu do informacji i prawo do wolności badań naukowych.

Dostęp do dokumentów dotyczących oceny wniosków z KPO

W 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podjął interwencję w sprawie wniosku obywatela, który zażądał od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

(ARiMR) udostępnienia dokumentów wykorzystywanych w ocenie wniosków o płatności z Krajowego Planu Odbudowy (KPO). ARiMR odmówiła udostępnienia takich dokumentów, powołując się na ich wewnętrzny charakter i odmawiając uznania ich za informację publiczną. RPO w swoim wystąpieniu podkreślił, że zasady i kryteria oceny wniosków o środki publiczne mają charakter informacyjny i powinny być społecznie dostępne, ponieważ dotyczą funkcjonowania instytucji publicznej i wydatkowania środków publicznych. Rzecznik wskazał, że automatyczne uznawanie instrukcji, procedur czy wytycznych za „materiały wewnętrzne” prowadzi do ograniczenia realnego dostępu obywateli do informacji publicznej. Interwencja RPO stanowiła też sygnał, że ARiMR, wykonując zadania publiczne, nie może arbitralnie ograniczać dostępu do informacji o tym, jak instytucja stosuje kryteria oceny KPO. RPO domagał się wyjaśnienia praktyki ARiMR oraz oceny, jakie dokumenty w podobnych przypadkach są udostępniane. W ocenie RPO takie kryteria są kluczowe dla transparentności procedur finansowania i kontroli społecznej nad wydatkowaniem środków publicznych. Interwencja wskazała, że dostęp do informacji o zasadach oceny wniosków ma znaczenie nie tylko formalne, ale także praktyczne i demokratyczne. Rzecznik zaznaczył, że właściwa wykładnia prawa dostępu do informacji publicznej powinna uwzględniać potrzebę rzetelnej wiedzy o funkcjonowaniu instytucji publicznych.

W odpowiedzi na skargę obywatela RPO przeprowadził postępowanie wyjaśniające dotyczące odmowy udostępnienia przez ARiMR dokumentów wykorzystywanych przy ocenie wniosków o środki z Krajowego Planu Odbudowy. Agencja powoływała się na wewnętrzny charakter żądanych instrukcji i procedur. RPO wskazał, że kryteria i zasady oceny wniosków o środki publiczne mają kluczowe znaczenie dla transparentności i powinny podlegać analizie pod kątem jawności. Podkreślono, że automatyczne kwalifikowanie takich dokumentów jako wewnętrznych ogranicza realny dostęp obywateli do informacji o wydatkowaniu środków publicznych.

W swoim piśmie [ARiMR poinformowała RPO](#), że nie wydaje decyzji odmownych, jeżeli żądane dane nie mieszczą się w pojęciu informacji publicznej; zamiast tego informuje wnioskodawcę,

że dane nie stanowią informacji publicznej i kończy postępowanie. ARiMR poinformowała, że od 2019 r. do 2025 r. procedowano 8 podobnych wniosków o udostępnienie instrukcji i procedur, wszystkie zakończone informacją, że żądany zakres nie obejmuje informacji publicznej. W odpowiedzi podkreślono również, że wnioskodawca złożył kolejne pismo i skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Prezesa ARiMR. Po otrzymaniu odpowiedzi z ARiMR RPO zakończył sprawę.

Prawo do anonimowych wniosków o informację publiczną

W 2025 r. Rzecznik Praw Obywatelskich [zajął się praktyką Wojewody Łódzkiego](#) i urzędników Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, którzy pozostawiali bez odpowiedzi anonimowe wnioski o udostępnienie informacji publicznej. RPO ustalił, że takie postępowanie narusza prawo dostępu do informacji publicznej zagwarantowane w art. 61 Konstytucji RP, ponieważ ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wymaga od wnioskodawcy podawania imienia i nazwiska lub innych danych osobowych. W swoim wystąpieniu Rzecznik wskazał, że najnowsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdza, iż anonimowy wniosek o informację publiczną jest prawnie dopuszczalny i powinien być rozpatrzony, nawet jeśli nie zawiera danych osobowych wnioskodawcy. RPO zwrócił uwagę, że brak odpowiedzi na takie wnioski stanowi praktykę sprzeczną zarówno z Konstytucją, jak i aktualną wykładnią przepisów u.d.i.p. oraz dorobkiem doktryny prawniczej. Rzecznik podkreślił, że prawo do informacji publicznej przysługuje każdemu, bez konieczności wykazywania interesu prawnego lub faktycznego. Po analizie odpowiedzi Wojewody Łódzkiego, które nie rozwiązywały wątpliwości RPO, wystosowano zalecenie do wojewody Doroty Ryl o podjęcie działań mających na celu dostosowanie praktyki urzędu do prokonstytucyjnej i proobywatelskiej interpretacji prawa. RPO zasugerował również, że działania te mogą obejmować edukację i szkolenia urzędników prowadzących sprawy dostępu do informacji publicznej.

Jawność informacji w spółce komunalnej w kontekście referendum lokalnego

W 2025 r. RPO wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie odmowy udostępnienia infor-

macji przez spółkę komunalną zaangażowaną w działania związane z referendum lokalnym. Spór dotyczył ujawnienia informacji o przydziale powierzchni reklamowych, które spółka uznała za wewnętrzne. RPO argumentował, że podmiot realizujący zadania publiczne powinien podlegać standardom jawności, zwłaszcza gdy sprawa dotyczy procesu demokratycznego. Interwencja ta podkreśla znaczenie transparentności w spółkach komunalnych oraz prawa obywateli do kontroli działań podejmowanych w związku z referendum.

3.7. Zmiany legislacyjne dotyczące jawności

Centralny Rejestr Umów

Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych (CRU JSFP) był w 2025 r. przedmiotem intensywnych prac rządowych i parlamentarnych. Choć w przepisach pojawił się już w 2021 roku, od tego czasu kilkakrotnie przesuwano termin wprowadzenia go w życie. Jedną z niekorzystnych dla jawności zmian, którą zaproponowano na etapie prac w Ministerstwie Finansów było podwyższenie progu, od którego będzie obowiązywać publikacja umów – z 500 zł do 10 000 zł.

W drugiej połowie 2025 r. debata dotycząca rejestru skupiła się przede wszystkim na progu kwotowym (czy rejestr ma obejmować wszystkie umowy, czy tylko powyżej określonej wartości) oraz na zakresie danych publikowanych o umowach. W październiku rząd przyjął projekt, który zakładał próg dla umów w wysokości 10 000 zł oraz przesunięcie terminu uruchomienia systemu.

Na etapie parlamentarnym, jesienią 2025 roku nastąpiła szybka sekwencja rozstrzygnięć. Sejm i następnie Senat pracowały nad ostatecznym kształtem regulacji, w tym nad zniesieniem progu oraz doprecyzowaniem, że w CRU ma być ujawniany konkretny „przedmiot umowy” (a nie ogólne określenie), aby rejestr rzeczywiście umożliwiał kontrolę społeczną. W toku uzgodnień przyjęto także rozwiązanie, że system ma zostać przygotowany wcześniej - gotowość systemu teleinformatycznego ustalono na 1 kwietnia 2026 r., z kolei obowiązek publikacji informacji o umowach wprowadzono 1 lipca 2026 r. Ustawa, która została uchwalona 4 grudnia 2025 r., wprowadza nowe zasady funkcjonowania Centralnego Rejestru Umów Jednostek Sektora Finan-

sów Publicznych (CRU JSFP). Zgodnie z tymi przepisami Minister Finansów będzie odpowiedzialny za zapewnienie działania systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony będzie CRU JSFP. W rejestrze będą publikowane informacje o umowach zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych lub na ich rzecz, w tym m.in. numer umowy, data zawarcia i okres obowiązywania, oznaczenie stron, przedmiot i wartość umowy, informacje o źródłach finansowania oraz status realizacji. Dane te będą udostępniane i aktualizowane przez kierowników poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. System ma mieć charakter jawny, umożliwiać wyszukiwanie oraz wgląd do zawartych informacji przez zainteresowane podmioty. Prezydent podpisał ustawę 18 grudnia 2025 r. Finalnie ustawa zmieniająca (Dz.U. 2025 poz. 1844) wprowadziła do ustawy o finansach publicznych przepisy o CRU bez progu. Ustawa została ogłoszona 23 grudnia 2025 r. i weszła w życie 1 stycznia 2026 r., przy czym przepisy kluczowe dla startu CRU mają okres *vacatio legis* dotyczący uruchomienia i startu systemu.

Ustawa wprowadzająca rejestr wprowadziła zmiany do ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej.

Implementacja dyrektywy o transparentności płac

W Polsce wdrażana jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/970 z 10 maja 2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości poprzez mechanizmy przejrzystości płac oraz skuteczniejsze egzekwowanie prawa. Dyrektywa weszła w życie 6 czerwca 2023 r., a termin jej pełnej implementacji w państwach członkowskich upływa 7 czerwca 2026 r.

Pierwszy etap wdrażania dyrektywy w Polsce nastąpił w 2025 r. W czerwcu tego roku Sejm uchwalił nowelizację Kodeksu pracy (ustawa z 4 czerwca 2025 r., Dz.U. 2025 poz. 807), która wprowadziła ograniczony zakres zmian, koncentrujących się głównie na etapie rekrutacji. Nowelizacja dodała m.in. art. 183ca Kodeksu pracy oraz zmodyfikowała art. 221 k.p.

Zgodnie z nowymi przepisami pracodawca ma obowiązek informować kandydata o proponowanym wynagro-

dzeniu – poprzez wskazanie konkretnej kwoty lub przedziału („widełek”) – a także o zasadach jego ustalania, wynikających z regulaminu wynagradzania lub układu zbiorowego. Informacja ta powinna być przekazana możliwie jak najwcześniej, najlepiej już w ogłoszeniu o pracę, a najpóźniej przed rozmową rekrutacyjną lub zawarciem umowy. Jednocześnie wprowadzono zakaz pytania kandydata o dotychczasowe wynagrodzenie, a także obowiązek formułowania ogłoszeń i nazw stanowisk w sposób neutralny pod względem płci, tak aby proces rekrutacji nie prowadził do dyskryminacji.

Zmiany te mają charakter ograniczony i dotyczą przede wszystkim obowiązków informacyjnych oraz proceduralnych w rekrutacji. Nie wprowadzają one jeszcze nowych instrumentów dochodzenia roszczeń płacowych, mechanizmów korekty wynagrodzeń ani obowiązków raportowania luki płacowej. Ustawa przewidziała sześciomiesięczne *vacatio legis* i weszła w życie 24 grudnia 2025 r.

Równoległe rząd zapowiedział drugi etap wdrażania dyrektywy, który ma objąć pozostałe, bardziej rozbudowane obowiązki wynikające z prawa unijnego, takie jak prawo pracowników do informacji o średnich wynagrodzeniach osób wykonujących pracę tej samej wartości, obowiązek raportowania luki płacowej przez większe przedsiębiorstwa czy sankcje za naruszenie zasady równości wynagrodzeń. W grudniu 2025 r. do wykazu prac legislacyjnych wpisano projekt tzw. ustawy o wzmocnieniu stosowania prawa do jednakowego wynagrodzenia (nr UC127), a jesienią rozpoczęły się konsultacje publiczne tego projektu.

Proces legislacyjny w 2025 r. był relatywnie szybki. Prace przygotowawcze rozpoczęły się pod koniec 2024 r., a projekt nowelizacji był procedowany w komisjach sejmowych oraz przedmiotem dyskusji w Radzie Dialogu Społecznego. Ustawa została ostatecznie przyjęta przez parlament w czerwcu 2025 r. i podpisana przez Prezydenta bez poprawek.

Debata publiczna wokół zmian była intensywna. Z badań opinii publicznej wynika, że większość pracowników – około

65% specjalistów i menedżerów – ocenia nowe regulacje jako krok w stronę większej przejrzystości wynagrodzeń. Jednocześnie część pracodawców wyrażała obawy dotyczące wzrostu presji płacowej i kosztów dostosowania systemów wynagradzania; według badań Konfederacji Lewiatan ok. 40% firm obawia się efektu „fali podwyżek” wynikającego z porównań rynkowych. Związki zawodowe podkreślały natomiast, że przyjęte rozwiązania są niewystarczające i nie gwarantują realnego wyrównywania wynagrodzeń, postulując dalsze, bardziej systemowe zmiany.

3.8. Projekty legislacyjne dotyczące jawności

Nowelizacja ustawy AML – jawność CRBR

Ministerstwo Finansów przygotowało projekt nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (u.p.p.f.t.) w marcu 2025 roku ([numer projektu UC75](#)). Projekt przewiduje istotne zmiany w funkcjonowaniu Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych (CRBR), w szczególności odejście od pełnej jawności rejestru i wprowadzenie modelu dostępu uzależnionego od wykazania „uzasadnionego interesu”.

Projekt został skierowany do konsultacji publicznych w dniu 4 kwietnia 2025 r., które trwały do maja 2025 r. i objęły liczne instytucje publiczne, organy nadzorcze oraz organizacje branżowe³. W toku konsultacji kwestia jawności i dostępu do CRBR była jednym z kluczowych i najbardziej spornych zagadnień.

Najdalej idące uwagi dotyczące jawności CRBR zgłosiła Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami (IZFiA). Izba wskazała, że projektowany model dostępu oparty na „uzasadnionym interesie” oraz decyzjach administracyjnych może osłabić funkcję transparentności CRBR i utrudnić ciągłą weryfikację beneficjentów rzeczywistych, zwłaszcza gdy czynności te są wykonywane przez podmioty trzecie działające na rzecz instytucji obowiązyanych. IZFiA postulowała rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do dostępu do CRBR oraz jednoznaczne

dopuszczenie dostępu dla podmiotów realizujących obowiązki AML w imieniu instytucji obowiązyanych⁴.

Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce (ZPF) zwracał uwagę, że ograniczenie dostępu do CRBR może zmniejszyć przejrzystość obrotu gospodarczego oraz utrudnić identyfikację powiązań właścicielskich, postulując szerszy dostęp do rejestru dla podmiotów działających na rzecz bezpieczeństwa rynku⁵.

Krajowa Rada Notarialna podnosiła potrzebę zachowania proporcjonalności między ochroną danych osobowych a dostępem do informacji z CRBR, wskazując na ryzyko nadmiernego sformalizowania procedur dostępu, które w praktyce mogłoby ograniczać transparentność rejestru⁶.

Uwagi dotyczące dostępu do CRBR zgłaszały również instytucje publiczne, wskazując m.in. na brak precyzyjnych regulacji dotyczących momentu uzyskiwania dostępu do rejestru przez zamawiających publicznych oraz ryzyko nadmiernego obciążenia administracyjnego, które może pośrednio ograniczać realną dostępność danych⁷.

Ministerstwo Finansów zadeklarowało analizę zgłoszonych stanowisk i częściowe ich uwzględnienie, jednak kierunek ograniczenia jawności CRBR został utrzymany jako wynikający z prawa Unii Europejskiej. Na obecnym etapie projekt nie został przyjęty przez Radę Ministrów ani skierowany do Sejmu.

Planowane zmiany w dostępie do ksiąg wieczystych

W styczniu 2025 roku Ministerstwo Sprawiedliwości [poinformowało o rozpoczęciu prac nad systemem Elektronicznych Ksiąg Wieczystych](#). W latach 2003–2013 przeprowadzono w Polsce proces informatyzacji ksiąg wieczystych, dzięki temu zdalnie możemy sprawdzić wpisy księgi, pod warunkiem, że znamy właściwy numer księgi wieczystej. W 2020 roku numery ksiąg wieczystych decyzją Prezes UODO zostały uznane za dane osobowe. Organ wydał też [decyzję nakazującą wyłączenie ich widoczności](#) w rządowym serwisie [geoportal.gov.pl](#). Numery ksiąg były tam dostępne jedynie w okresie od 19 listopada 2019 r. do 6

3 Informacja o konsultacjach publicznych projektu UC75, Rządowe Centrum Legislacji, kwiecień–maj 2025.

4 Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami, Stanowisko do projektu ustawy UC75, 7 maja 2025 r.

5 Związek Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, uwagi do projektu ustawy UC75 w ramach Konsultacji publicznych.

6 Krajowa Rada Notarialna, stanowisko do projektu nowelizacji ustawy AML (UC75).

7 Protokół rozbieżności i zestawienie uwag zgłoszonych w konsultacjach publicznych projektu UC75.

8 Ocena Skutków Regulacji do projektu ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, Ministerstwo Sprawiedliwości, 2025

kwietnia 2020 roku. Numery ksiąg wieczystych zniknęły z serwisów publicznych, natomiast pozostały dostępne w wersji odpłatnej w portalach komercyjnych mieszczących się poza jurysdykcją Unii Europejskiej. Pod koniec stycznia 2025 r. NSA orzekł, że numery ksiąg wieczystych są danymi osobowymi. Wyrok ([III OSK 6508/21](#)) zakończył wieloletni spór w tej sprawie między Urzędem Ochrony Danych Osobowych a byłym Głównym Geodetą Kraju.

We wrześniu 2025 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło rządowy projekt nowelizacji ustawy o księgach wieczystych i hipotece, którego istotnym elementem są planowane zmiany w sposobie realizacji jawności ksiąg wieczystych w środowisku elektronicznym. [Projekt](#) został wpisany do rządowego procesu legislacyjnego jako projekt nr UD310.

Zgodnie z Oceną Skutków Regulacji oraz uzasadnieniem projektu, nowelizacja nie znosi ustawowej zasady jawności ksiąg wieczystych (art. 2 u.k.w.h.), lecz przewiduje odejście od anonimowego dostępu do treści ksiąg wieczystych za pośrednictwem systemu Elektronicznych Ksiąg Wieczystych (EKW). Projekt zakłada wprowadzenie obowiązku uwierzytelnienia użytkownika przeglądającego księgę wieczystą w systemie teleinformatycznym, przy jednoczesnym utrzymaniu dostępu do treści księgi po podaniu jej numeru⁸.

[Projektodawca uzasadnia](#) planowane zmiany koniecznością zwiększenia ochrony danych osobowych właścicieli nieruchomości oraz przeciwdziałania nieuprawnionemu, masowemu pozy-

skiwaniu danych z centralnej bazy ksiąg wieczystych, w szczególności przez podmioty komercyjne kopiujące i odsprzedające dane pochodzące z rejestru publicznego. W OSR wskazano, że dotychczasowy anonimowy dostęp sprzyjał wtórnemu obrotowi danymi, który nie znajduje wystarczającej podstawy prawnej w obowiązujących przepisach.

Projekt przewiduje utworzenie mechanizmu uwierzytelnionej identyfikacji użytkowników, opartego na Krajowym Węźle Identyfikacji Elektronicznej, oraz przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości – jako administratorowi danych – kompetencji do gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących korzystania z systemu EKW (m.in. identyfikator użytkownika, numer księgi, data i godzina dostępu, adres IP) w celach związanych z bezpieczeństwem systemu i przeciwdziałaniem nadużyciom.

Jednocześnie w uzasadnieniu projektu podkreślono, że projektowane rozwiązania nie ograniczają materialnego zakresu jawności ksiąg wieczystych, a jedynie modyfikują techniczny tryb dostępu do danych, pozostawiając możliwość korzystania z ksiąg zarówno w systemie teleinformatycznym, jak i w ekspozyturach Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, w tym dla osób wykluczonych cyfrowo.

[Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów 23 grudnia 2025 r.](#) i skierowany do Sejmu, jednak w 2025 r. nie wszedł w życie. Zgodnie z założeniami projektowymi, planowany termin wejścia w życie przepisów dotyczących dostępu do elektronicznych ksiąg wieczystych to 31 marca 2026 r.

Oświadczenia majątkowe

Pomimo hucznych zapowiedzi w 2024 roku, w 2025 roku nie dane nam było poznać projektu ustawy porządkującej system oświadczeń majątkowych i wprowadzającej ujednoczone oświadczenia i centralny system. Na początku roku Centralne Biuro Antykorupcyjne wraz z innymi służbami specjalnymi [informowało o pracach nad projektem ustawy mającej uporządkować i unifikować proces składania i kontroli oświadczeń majątkowych](#), w tym poprzez wprowadzenie jednego elektronicznego formularza i centralnego rejestru zamiast obecnych 17 różnych wzorów oraz ujednoczenie terminów i zasad składania deklaracji. Projekt przewidywał także cyfryzację składania i analizowania oświadczeń oraz możliwości ich efektywniejszej kontroli, m.in. przez wyszukujące narzędzia teleinformatyczne. Zgodnie z założeniami, nowe przepisy miały objąć szeroki katalog osób zobowiązanych do składania oświadczeń oraz przewidywać realne sankcje karne i finansowe za zatajenie majątku lub podanie nieprawdziwych informacji. W [mediach resort cyfryzacji informował](#), że celem zmian jest także koniec z nieczytelnymi, odręcznie wypełnianymi oświadczeniami oraz łatwiejszy dostęp i kontrola danych dla uprawnionych instytucji. We wrześniu 2025 r. poinformowano, że mimo przygotowanego przez CBA projektu, służba ta nie będzie zaangażowana w dalsze prace legislacyjne, a nad reformą pracuje obecnie minister koordynator służb specjalnych oraz kancelaria rządu. Do końca roku nie opublikowano projektu ustawy.

4. Dostęp do informacji i media

W 2025 r. Polska nadal nie wdrożyła w pełni Aktu o usługach cyfrowych (DSA), unijnego rozporządzenia mającego na celu zwiększenie transparentności i ochrony użytkowników internetu.

4.1. Brak implementacji DSA i konsekwencje dla jawności w internecie

W 2025 r. Polska nadal nie wdrożyła w pełni Aktu o usługach cyfrowych (DSA), unijnego rozporządzenia mającego na celu zwiększenie transparentności i ochrony użytkowników internetu. Choć DSA obowiązuje w całej Unii, polski parlament przyjął ustawę o świadczeniu usług drogą elektroniczną z licznymi zmianami dopiero pod koniec 2025 r., co opóźniło pełną implementację tych przepisów. Prezydent RP zawetował ustawę wdrażającą DSA, argumentując, że mogłaby wprowadzić elementy administracyjnej cenzury i osłabić prawa użytkowników internetu. To weto zostało skrytykowane przez organizacje medialne jako osłabienie ochrony przed arbitralnym usuwaniem treści oraz utrudnienie w kontroli moderacji treści przez platformy. Opóźnienie implementacji DSA oznacza, że polski system prawny wciąż nie odzwierciedla standardów unijnych dotyczących transparentności moderacji i odpowiedzialności platform za jawność działań w sieci. Brak pełnego wdrożenia DSA w polskim prawie utrzymuje lukę w ochronie użytkowników oraz ogranicza mechanizmy jawności i kontroli nad treściami cyfrowymi.

4.2. Projekt ustawy medialnej przedstawiony w grudniu 2025r.

W grudniu 2025 r. rząd [rozpoczął konsultacje publiczne nad nowym projektem ustawy medialnej, mającym wdrożyć część przepisów Europejskiego aktu o wolności mediów \(EMFA\)](#), który wszedł w życie w sierpniu 2025 r. Ustawa ma kompleksowo zreformować prawo medialne, szczególnie regulacje

dotyczące publicznych nadawców oraz nadzoru nad treściami medialnymi, aby lepiej chronić niezależność dziennikarską i pluralizm. Projekt zakłada m.in. zmiany w składzie i funkcjonowaniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiIT), zwiększając liczbę jej członków oraz wprowadzając mechanizmy większej partycypacji parlamentarnych ciał politycznych i zwiększając ich mandat do monitorowania pluralizmu mediów. Proponowane przepisy przewidują również utworzenie rejestru mediów i struktury ich własności, co ma poprawić transparentność rynku medialnego i ujawnić wpływy kapitałowe na przekaz informacyjny. W projekcie dyskutowano także nowe mechanizmy finansowania mediów publicznych, które miałyby zastąpić tradycyjny abonament, co budziło obawy części środowisk o możliwe uzależnienie publicznych nadawców od decyzji politycznych. **Początkowe założenia projektu przewidywały istotne ograniczenie działalności wydawniczej jednostek samorządu terytorialnego – dopuszczalne miało być wyłącznie wydawanie biuletynów informacyjnych, pozbawionych elementów publicystycznych i reklamowych, z obowiązkiem jednoznacznego wskazania źródła finansowania. W aktualnej wersji projektu regulacje te zostały jednak całkowicie usunięte.** Finalne prace nad ustawą mają się toczyć w 2026 r.

4.3. Usunięte nagrania i protest dziennikarzy w Radiu Poznań

W czerwcu 2025 r. [wybuchła kontrowersja wokół Radia Poznań](#), gdzie likwidator i redaktor naczelny nakazał usunięcie nagrania z audycji z serwisu stacji dzień po emisji, co wywołało protesty dziennikarzy i komentarze dotyczące cenzury w mediach publicznych. We-

dług relacji mediów, decyzja o usunięciu materiału zapadła przed drugą turą wyborów prezydenckich, co dziennikarze odebrali jako próbę kontroli przekazu tuż przed kluczowymi wydarzeniami politycznymi. Zdaniem załogi Radia Poznań, takie działania naruszają standardy bezstronności i wolności dziennikarskiej w publicznym radiu, które z zasady powinny być niezależne od nacisków politycznych i redakcyjnych. Niektórzy dziennikarze i komentatorzy określili sytuację jako *cenzurę polityczną*, podkreślając, że media publiczne finansowane ze środków publicznych mają obowiązek zapewniać rzetelne i nieograniczone informacje. Organizacje obserwujące wolność mediów zwracały uwagę, że przypadki ingerencji w publikowane treści mogą obniżyć zaufanie społeczności do instytucji publicznych. Kontrowersja wokół usuwania nagrania stała się symbolem szerszych debat o niezależności lokalnych mediów publicznych w Polsce. W reakcji na te wydarzenia przedstawiciele środowisk dziennikarskich wyrazili obawy o wpływ nacisków politycznych na decyzje edytorskie, a także o możli-

wość samoocenzurowania się redakcji w przyszłych publikacjach. Sytuacja w Radiu Poznań została szeroko omówiona w mediach regionalnych i ogólnopolskich.

4.4. Postęp prac nad wdrożeniem dyrektywy anti-SLAPP i problem art. 212 kk

W 2025 r. w polskim rządzie toczyły się prace nad implementacją unijnej dyrektywy anti-SLAPP (dyrektywa 2024/1069), która ma chronić dziennikarzy i uczestników debaty publicznej przed strategicznymi działaniami prawnymi mającymi na celu ich zastraszenie i ograniczanie udziału w debacie publicznej. [Projekt ustawy wdrażający dyrektywę został sformułowany](#) przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego po raz pierwszy w styczniu 2025, a następnie w kolejnej odsłonie w kwietniu 2025 r. i uwzględnił przeciwdziałanie polskiemu sprawom typu SLAPP. Jednak propozycje te nie przewidywały usunięcia paragrafu 2 art. 212 Kodeksu karnego, który w praktyce bywa wykonywany przeciwko dziennikarzom

i krytykom do tłumienia krytyki publicznej. Jego utrzymanie spotkało się z krytyką organizacji zajmujących się wolnością mediów, które argumentowały, że art. 212 może działać jak narzędzie zastraszania i hamować ujawnianie informacji istotnych dla społeczeństwa. W październiku projekt został opublikowany na stronach Rządowego Centrum Legislacji i przeprowadzono konsultacje publiczne. Eksperti podkreślali, że [projekt anti-SLAPP nie spełni celu dyrektywy](#), jeśli nie uwzględni środków ochrony także na gruncie prawa karnego. [Dyskusja w sejmowej Komisji Kultury](#) wykazała, że rozwiązania anti-SLAPP pozostają skoncentrowane na prawie cywilnym, co może ograniczać ich skuteczność w praktyce. Oczekuje się, że projekt zostanie poddany dalszym pracom i rozmowom politycznym w 2026 r., aby lepiej chronić wolność wypowiedzi i uczestnictwo w debacie publicznej. Polska ma czas do 6 maja 2026 roku na przeprowadzenie pełnej implementacji dyrektywy.

- 9 W nocy z 25 na 26 listopada 2021 r. żołnierze Wojsk Obrony Terytorialnej zatrzymali samochód Jakuba Sypiańskiego, tłumacza i wolontariusza Grupy Granica, około 4 km od Michałowa w woj. podlaskim. Według relacji Sypiańskiego umundurowani mężczyźni bez wcześniejszych wyjaśnień siłą otworzyli drzwi i próbowali go wyciągnąć z pojazdu, co bohater określił jako atak; żołnierze natomiast utrzymywali, że kierowca zachowywał się podejrzanie i próbował rozjechać funkcjonariuszy. Rzecznik WOT płk Marek Pietrzak zaprzeczał wersji aktywisty i twierdził, że działania żołnierzy były reakcją na rzekome próby ucieczki i nieprawidłowe zachowanie kierowcy. OKO.press, Tłumacz Grupy Granica: „Zostałem napadnięty przez WOT”. Rzecznik WOT: „Próbował wjechać w żołnierzy”, artykuł prasowy, 2021, dostęp online (28.01.2026): <https://oko.press/tlumacz-grupy-granica-zostalem-napadniete-przez-wot-rzecznik-wot-probowal-wjechać-w-zolnierzy>.
- 10 Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Sąd: działanie wojskowych na podstawie niejawnych dokumentów nie może być uznane za legalne – zatrzymanie tłumacza przez WOT, 27 czerwca 2025, dostęp online: <https://hfnr.pl/aktualnosci/zetrzymanie-tlumacza-przez-wot-wyroek> (dostęp:28.01.2026)

5. Problemy związane z jawnością

5.1. Ujawnienie kodu źródłowego mObywatela

W 2025 r. jednym z istotnych tematów debaty o jawności w obszarze cyfryzacji państwa było ujawnienie kodu źródłowego aplikacji rządowej mObywatel. Obowiązek publikacji kodu źródłowego tej aplikacji wynika z [ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel](#), która przewidziała otwarcie kodu jako element zwiększający transparentność i bezpieczeństwo rozwiązań cyfrowych administracji publicznej. Termin realizacji tego obowiązku był kilkakrotnie przesuwany, m.in. z uwagi na konieczność uzyskania opinii zespołów reagowania na incydenty bezpieczeństwa (CSIRT GOV, CSIRT MON oraz CSIRT NASK).

Pod koniec grudnia 2025 r. Ministerstwo Cyfryzacji [poinformowało o udostępnieniu kodu źródłowego aplikacji mObywatel](#). Publikacja miała charakter częściowy i obejmowała jedynie wybrane fragmenty kodu, w szczególności elementy interfejsu użytkownika oraz struktury widoków aplikacji. Nie udostępniono natomiast kluczowych komponentów systemu, takich jak logika biznesowa, mechanizmy uwierzytelniania, komunikacja z backendem czy rozwiązania odpowiedzialne za bezpieczeństwo danych. Kod został opublikowany na licencji MIT, co formalnie oznaczało nadanie mu statusu open source. Dostęp do opublikowanych materiałów został jednak ograniczony – [wymagał zalogowania się przy użyciu narzędzi identyfikacji elektronicznej](#), takich jak profil zaufany lub e-dowód. Ponadto forma udostępnienia kodu (prezentacja w postaci stron HTML) utrudniała jego analizę i praktyczne wykorzystanie przez niezależnych ekspertów. W rezultacie

publikacja nie umożliwiła przeprowadzenia pełnego audytu bezpieczeństwa ani weryfikacji sposobu działania aplikacji jako całości.

Sposób realizacji obowiązku ustawowego spotkał się z szeroką krytyką środowisk technologicznych oraz organizacji zajmujących się przejrzystością życia publicznego. Wskazywano, że udostępnienie jedynie marginalnych fragmentów kodu nie realizuje celu, jakim jest rzeczywista kontrola obywatelska nad publicznym oprogramowaniem, a całość przedsięwzięcia ma raczej charakter formalny niż merytoryczny. Krytyka dotyczyła również narracji towarzyszącej publikacji, która sugerowała pełne wykonanie obowiązku transparentności, mimo że zakres udostępnionych materiałów był bardzo ograniczony.

Michał „rysiek” Woźniak, autor bloga *Informatyk Zakładowy*, w [swojej analizie](#) określił publikację jako działanie pozorne, wskazując na rozbieżność między komunikatem rządu a faktycznym zakresem ujawnionych danych. Jak napisał:

„Najciekawsze jest jednak to, że przekaz jest sformułowany w sposób, który ma zniechęcić do zadawania pytań. Kto zapyta ‘gdzie reszta?’, ten najwyraźniej ‘nie rozumie procesu’. (...) Podsumowując: to nie jest otwarcie kodu. To PR-owy teatrzyk, w którym obywatel ma klasnąć, nie zaglądając za kulisy.”

W ocenie autora oraz części komentatorów branżowych publikacja kodu mObywatela w takim kształcie nie zapewnia realnej transparentności technologicznej ani nie wzmacnia zaufania do cyfrowych usług państwa. Sprawa ta unaoczniała brak jednolitych standardów otwierania kodu źródłowego w admini-

stracji publicznej oraz napięcie między deklarowaną jawnością a praktyką jej realizacji.

5.2. Otwarty konkurs na szefa KBW

Proces wyłonienia szefa Krajowego Biura Wyborczego w 2025 r. został zaprojektowany jako formalnie otwarty i możliwie transparentny, co miało szczególne znaczenie w kontekście zbliżających się wyborów oraz wcześniejszych kontrowersji wokół instytucji wyborczych. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji ogłosił publiczny nabór, publikując informację o kryteriach i terminie składania zgłoszeń, co stanowiło realizację minimalnych standardów jawności procedury. Kandydaci mogli składać aplikacje w określonym terminie, a liczba zgłoszeń została następnie podana do publicznej wiadomości, co pozwalało ocenić realny stopień otwartości procesu. Powołano komisję rekrutacyjną, której skład i tryb pracy nie były jednak w pełni transparentne, co ograniczało możliwość społecznej kontroli na tym etapie. Po przeprowadzeniu rozmów kwalifikacyjnych minister wskazał trzech kandydatów, zgodnie z wymogami Kodeksu wyborczego, i przekazał ich do dalszego procedowania. Istotnym elementem projawnościowym było publiczne wysłuchanie kandydatów w Senacie, które umożliwiło opinii publicznej zapoznanie się z ich doświadczeniem i poglądami. Samo wysłuchanie miało jednak charakter konsultacyjny i nie było wiążące dla ostatecznej decyzji. Państwowa Komisja Wyborcza dokonała wyboru Szefa KBW w drodze uchwały, która została opublikowana, choć bez szczegółowego uzasadnienia porównawczego kandydatów. Cały proces

spełniał podstawowe wymogi jawności formalnej, ale pozostawiał istotne luki w zakresie przejrzystości merytorycznej, zwłaszcza na etapie selekcji kandydatów przez organ wykonawczy.

5.3. Sprawa tłumacza z granicy i niejawne dokumenty

Sprawa dotyczyła zatrzymania tłumacza współpracującego z inicjatywami pomocowymi przy granicy polsko-białoruskiej przez żołnierzy Wojska Obrony Terytorialnej w listopadzie 2021 r. W czerwcu 2025 r. Sąd Okręgowy w Toruniu przyznał zatrzymanemu zadośćuczynienie. Sprawa ma istotne znaczenie z punktu widzenia jawności działania organów państwa i możliwości społecznej i sądowej kontroli ich działań, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych.

Kluczowym problemem ujawnionym w toku postępowania było to, że podstawy zatrzymania opierały się na dokumentach niejawnych, do których ani zatrzymany, ani sąd nie mieli pełnego dostępu w zakresie umożliwiającym realną ocenę legalności, zasadności i proporcjonalności działania WOT. W praktyce oznaczało to, że ingerencja w wolność osobistą została uzasadniona informacjami, które nie podlegały weryfikacji w trybie jawnym¹⁰.

Sąd jednoznacznie zakwestionował taką praktykę, wskazując, że niejawność materiałów nie może prowadzić do wyłączenia kontroli legalności działań władzy publicznej, zwłaszcza gdy dotyczą one podstawowych praw jednostki. Sam fakt powoływania się przez organy państwa na klauzulę niejawności nie zwalnia ich z obowiązku wykazania, że działanie miało wyraźną podstawę prawną i było konieczne w demokratycznym państwie prawa.

Sprawa pokazuje szerszy problem systemowy: w warunkach kryzysu na granicy oraz ograniczonego dostępu opinii publicznej do informacji o działaniach służb, niejawność staje się narzędziem ograniczającym transparentność i odpowiedzialność państwa, a nie wyłącznie środkiem ochrony bezpieczeństwa.

5.4. Propozycja zmian w ustawie o dostępie do informacji publicznej - dodanie wysłuchania publicznego

[Posiedzenie Komisji Regulaminowej](#)

[Spraw Poselskich i Immunitetowych](#)

[z 25 czerwca 2025 r.](#) było poświęcone dyskusji nad propozycją inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej w celu wprowadzenia ram prawnych dla publicznych przesłuchań kandydatów na funkcje obsadzone przez Sejm. Impulsem do prac była przyjęta ustawa o Radzie Fiskalnej, która wprost przewiduje obowiązek publicznego przesłuchania kandydatów na jej członków. Przedstawiciele Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji wskazywali, że regulacja tej instytucji wyłącznie na poziomie regulaminu Sejmu jest niewystarczająca i wymaga ustawowego umocowania. Podkreślano, że projekt ma charakter ramowy i nie przesądza, kiedy i w jakich przypadkach przesłuchania miałyby się odbywać, pozostawiając te kwestie regulaminowi. W toku dyskusji postawiono, zwłaszcza z opozycji, zgłaszali daleko idące wątpliwości co do sensu i praktycznej wykonalności publicznych przesłuchań z udziałem nieograniczonego kręgu uczestników. Krytykowano ryzyko paraliżu prac komisji oraz niejasność relacji między projektowaną ustawą a zmianami regulaminu Sejmu. Zwracano uwagę, że inicjatywa nie wyszła bezpośrednio od członków komisji, lecz była konsekwencją zapisów ustawy o Radzie Fiskalnej i działań Prezydium Sejmu. Część posłów postulowała odłożenie prac i przeprowadzenie dodatkowych konsultacji oraz doprecyzowanie, czym w istocie ma być „publiczne przesłuchanie”. Wskazywano również na możliwość ograniczenia stosowania tej instytucji wyłącznie do Rady Fiskalnej zamiast rozszerzania jej na wszystkie funkcje obsadzone przez Sejm. Ostatecznie komisja nie podjęła decyzji o wszczęciu inicjatywy ustawodawczej, zamykając posiedzenie z zapowiedzią powrotu do tematu po dalszych konsultacjach.

5.5. Wyłączenie aplikacji Wykaz w Ekoportalu

Aplikacja „Wykaz” (Publicznie Dostępny Wykaz Danych – PDWD) była bezpłatnym narzędziem informatycznym udostępnionym przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska na portalu Ekoportal, służącym do realizacji ustawowego obowiązku udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie. System umożliwiał organom administracji pu-

Aplikacja „Wykaz” (Publicznie Dostępny Wykaz Danych – PDWD) była bezpłatnym narzędziem informatycznym udostępnionym przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska na portalu Ekoportal, służącym do realizacji ustawowego obowiązku udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie.

W październiku 2025 r. marszałek Sejmu Szymon Hołownia wprowadził zmiany w tzw. zarządzeniu wstępowym, które określa zasady poruszania się i wstępu do budynków oraz terenów zarządzanych przez Kancelarię Sejmu.

blicznej publikowanie w ujednoliconej formie metadanych o dokumentach środowiskowych, takich jak decyzje środowiskowe, raporty OOS, karty informacyjne przedsięwzięć czy prognozy oddziaływania na środowisko. Często można tam było znaleźć same dokumenty, bez konieczności wnioskowania o nie, np. decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach czy decyzje związane z wycinkami drzew. Z aplikacji korzystały przede wszystkim gminy, powiaty, urzędy marszałkowskie i wojewódzkie, co zapewniało obywatelom i organizacjom społecznym scentralizowany dostęp do informacji o postępowaniach środowiskowych w skali kraju. Był to też jeden z dobrych przykładów na proaktywne udostępnianie informacji. W kartach informacyjnych znajdowała się też dokładna informacja o lokalizacji dokumentu (nazwa i adres urzędu, numer pokoju). Mając tę wiedzę, można było łatwo umówić się na zapoznanie się z dokumentem (jeżeli nie był dodany jako załącznik) lub szybko sprawdzić, do jakiego organu można zawnioskować o dany dokument.

Aplikacja została wyłączona z końcem czerwca 2025 r. z powodów organizacyjnych i technicznych, w szczególności z uwagi na decyzję ministerstwa o rezygnacji z dalszego utrzymywania centralnego systemu oraz konieczność kosztownej modernizacji narzędzia. Po jej zamknięciu nie wprowadzono jednego ogólnokrajowego rozwiązania zastępczego, a obowiązek prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych został w całości przeniesiony na poszczególne organy administracji, które realizują go samodzielnie, najczęściej poprzez Biuletyn Informacji Publicznej. Skutkiem tej zmiany jest rozproszenie danych o środowisku i utrata centralnej wyszukiwarki, co utrudnia obywatelom i organizacjom społecznym dostęp, analizę i monitoring informacji środowiskowych, mimo że sam obowiązek ich udostępniania pozostaje niezmienny.

5.6. Nieletni reporterzy w Sejmie

W październiku 2025 r. marszałek Sejmu Szymon Hołownia wprowadził zmiany w tzw. [zarządzeniu wstępowym](#), które określa zasady poruszania się i wstępu do budynków oraz terenów zarządza-

nych przez Kancelarię Sejmu. Zgodnie z nowymi zasadami, karty prasowe i wejściówki dla przedstawicieli mediów mogą być wydawane wyłącznie osobom, które ukończyły 18 lat, co w praktyce oznacza, że nieletni dziennikarze nie mają dostępu do Sejmu jako reporterzy. Zapis ten został umieszczony w przepisach porządkowych zarządzenia wstępowego, doprecyzowując dotychczasową praktykę Kancelarii Sejmu i formalnie zamykając dostęp do niższej izby parlamentu dla osób poniżej pełnoletności.

Zmiana ta była powszechnie [opisywana w mediach](#) jako reakcja na działalność 12-letniej autorki, która w latach wcześniejszych przeprowadzała wywiady z politykami i relacjonowała wydarzenia z Sejmu.

5.7. Zasady etyki w Senacie

7 listopada 2025 r. Senat Rzeczypospolitej Polskiej przyjął [Zasady Etyki Senatorskiej](#), które zostały wprowadzone jako załącznik do Regulaminu Senatu i mają stanowić kompas moralny dla senatorów. To pierwszy tego typu dokument przyjęty przez odrodzony po 1989 r. Senat, który ma formalizować oczekiwania co do standardów postępowania oraz wzmacniać kulturę polityczną, uczciwość i transparentność działań reprezentantów izby wyższej parlamentu. Dokument zawiera regulacje dotyczące m.in. konfliktu interesów, zobowiązując senatorów do ujawniania sytuacji, które mogą wpływać na ich bezstronność, oraz do podejmowania decyzji z myślą o dobru publicznym, a nie osobistym czy partykularnym. Zasady przewidują także, że senatorowie powinni unikać zachowań i wypowiedzi naruszających kulturę debaty publicznej i autorytet Senatu, a także zachowywać się z powściągliwością wobec innych osób. Przyjęcie [zasad](#) poprzedziły prace Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, która opracowała dokument częściowo w odpowiedzi na rekomendacje Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), wzywające do ustanowienia norm etycznych i zasad ujawniania konfliktu interesów dla parlamentarzystów. Nowe zasady mają wzmocnić przejrzystość życia publicznego i przyczynić się do podniesienia jakości pracy Senatu jako izby refleksji i debaty.

6. Rekomendacje

6.1. Realizacja rekomendacji z poprzednich raportów

W 2025 roku zrealizowano jedynie **nieliczne rekomendacje sformułowane w poprzednich raportach**, przy czym w większości przypadków ich wykonanie nastąpiło **w wyniku orzecznictwa sądowego lub interwencji rzeczniczych**, a nie jako efekt systemowej zmiany legislacyjnej.

Najistotniejszym przykładem realizacji rekomendacji jest **wprowadzenie Centralnego Rejestru Umów jednostek sektora finansów publicznych**. Po kilku latach opóźnień i prób osłabienia mechanizmu jawności (m.in. poprzez wprowadzenie progów kwotowych), w 2025 r. uchwalono ustawę przewidującą rejestr **bez progu wartości umów**, z określonym zakresem danych umożliwiających realną kontrolę społeczną. Choć praktyczne funkcjonowanie CRU i jego ocena będzie możliwe dopiero od 2026 r. i w kolejnych latach, sama rekomendacja dotycząca jego ustanowienia została formalnie zrealizowana.

Niektóre problemy nie są rozwiązywane systemowo, ale dopiero na skutek jednostkowej interwencji. Przykładem może być eliminowanie regularnych i pozaprawnych form cenzury urzędników, ograniczających kontakt z mediami i obywatelami. Wskazywane w tym, jak i poprzednich raportach przykłady takich praktyk doprowadziły do skutecznych interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich i realnych zmian regulaminów pracy (m.in. w Świdnicy), co potwierdza możliwość usuwania tego typu barier w drodze działań nadzorczych. Pytanie, czy jednak tego typu kwestie nie wymagają rozwiązań systemowych.

Niestety widzimy też obszary, w których stan spraw uległ pogorszeniu. Niezrealizowana pozostaje np. kwestia

ujednoczenia oświadczeń majątkowych. W 2025 roku nie poznaliśmy projektu nowej ustawy, a wyrok TK w sprawie K 2/23 może skutkować chaosem w obszarze jawności oświadczeń majątkowych. Można się spodziewać rozbieżnych praktyk sądów i organów, które w odmienny sposób oceniają obowiązek publikacji i zakres jawności.

6.2. Rekomendacje na 2026 rok

Ratyfikacja Konwencji z Tromsø

Najbardziej fundamentalna rekomendacja o charakterze ustrojowym, wzmacniająca międzynarodowe gwarancje prawa dostępu do informacji. Raport wskazuje, że Polska nadal nie jest stroną Konwencji z Tromsø – jedynego wiążącego międzynarodowego instrumentu uznającego ogólne prawo dostępu do dokumentów urzędowych i określającego minimalne standardy proceduralne. Brak ratyfikacji osłabia pozycję Polski na tle innych państw europejskich oraz utrudnia systemowe wzmacnianie prawa do informacji. Konwencja mogłaby stanowić punkt odniesienia dla krajowych reform i przeciwdziałać erozji standardów jawności.

Przystąpienie do Open Government Partnership (OGP)

OGP wprowadza trwały, cykliczny mechanizm planowania, wdrażania i monitorowania reform jawnościowych we współpracy z organizacjami społecznymi. Brak udziału Polski oznacza rezygnację z narzędzia o wysokim potencjale systemowym i niskim koszcie politycznym. Jest to rekomendacja o strategicznym znaczeniu dla kultury otwartego rządu. Raport podkreśla, że Polska – mimo spełniania warunków – pozostaje poza OGP już od 15 lat, rezygnując z mechanizmu regularnych i mierzalnych reform jawnościowych. OGP umożliwia instytucjonalną współpracę rządu z or-

ganizacjami społecznymi przy tworzeniu krajowych planów działania. Brak uczestnictwa oznacza utratę narzędzia wzmacniającego przejrzystość, partycypację i odpowiedzialność władzy.

Pełne wdrożenie rekomendacji GRECO z IV i V rundy ewaluacyjnej

Utrzymywanie Polski w procedurze *non-compliance* GRECO potwierdza systemowy charakter problemów z transparentnością i przeciwdziałaniem korupcji. Niewdrożone rekomendacje dotyczą m.in. jawności władzy wykonawczej, konfliktu interesów, oświadczeń majątkowych i mechanizmów etycznych. Ich realizacja ma charakter przekrojowy i warunkuje skuteczność pozostałych reform.

Powołanie niezależnego organu ds. informacji publicznej

Niezależny organ zapewniłby realną, pozasądową ochronę prawa do informacji i ujedlił praktykę administracji. Obecny model oparty niemal wyłącznie na sądach jest kosztowny, czasochłonny i ogranicza dostępność tego prawa. Raport odwołuje się do rekomendacji GRECO, które pierwotnie wskazywały na potrzebę powołania niezależnego mechanizmu nadzoru nad realizacją prawa do informacji publicznej. Dodatkowym argumentem na rzecz tej rekomendacji jest powołanie w 2025 r. **European Network for Transparency and Right to Information (ENTRI)** – europejskiej sieci zrzeszającej niezależne organy i instytucje zajmujące się ochroną prawa do informacji i transparentności. Funkcjonowanie ENTRI potwierdza kierunek rozwoju standardów europejskich, w których kluczową rolę odgrywają wyspecjalizowane, niezależne instytucje.

Pełna implementacja dyrektywy anty-SLAPP + usunięcie art. 212 § 2 k.k.

Skuteczna ochrona przed SLAPP ma

charakter systemowy, ponieważ warunkuje możliwość korzystania z prawa do informacji i wolności wypowiedzi bez efektu mrożącego. Ograniczenie implementacji wyłącznie do prawa cywilnego oraz utrzymanie sankcji karnych osłabiają ochronę debaty publicznej. Raport wskazuje, że projekt implementacji dyrektywy anty-SLAPP obejmuje wyłącznie prawo cywilne, pozostawiając poza ochroną postępowania karne. Jednocześnie utrzymanie art. 212 § 2 k.k. sprzyja efektowi mrożącemu wobec dziennikarzy i aktywistów, co jest sprzeczne z celem dyrektywy.

Nowa ustawa o oświadczeniach majątkowych

Spójna regulacja oświadczeń majątkowych jest kluczowa dla systemu przejrzystości i przeciwdziałania korupcji. Brak reakcji ustawodawczej skutkuje niepewnością prawną oraz osłabieniem standardów antykorupcyjnych. Projekt ustawy był już ponoć gotowy jesienią 2025 roku, powinien jak najszybciej zostać opublikowany i trafić do prac w parlamencie oraz konsultacji publicznych.

Ustawa o profilach instytucji publicznych w mediach społecznościowych

Profile instytucji publicznych w mediach społecznościowych stały się istotnym kanałem informacji publicznej, funkcjonującym obecnie poza ramami prawa publicznego. Brak regulacji prowadzi do arbitralnych ograniczeń debaty i dostępu do informacji. Raport pokazuje jakie problemy w 2025 roku wynikające z braku regulacji prawnych dotyczących prowadzenia profili instytucji publicznych w mediach społecznościowych, w tym arbitralne usuwanie treści i blokowanie użytkowników. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że konta te funkcjonują według regulaminów prywatnych platform, mimo że pełnią funkcję kanałów informacji publicznej. Brak ustawowych zasad moderacji i archiwizacji treści stanowi istotną lukę systemową.

Ustawowy obowiązek nagrywania posiedzeń komisji rad gmin

Raport pokazuje, że brak jednolitych regulacji prowadzi do nierównych standardów jawności na poziomie lokalnym, mimo że komisje rad gmin podejmują kluczowe decyzje merytoryczne. Interwencje RPO potwierdzają, że regulacje statutowe są niewystarczające

i nie gwarantują obywatelom realnego dostępu do informacji. Ustawowy obowiązek nagrywania i publikacji obrad wzmocniłby lokalną kontrolę społeczną. Jej znaczenie polega przede wszystkim na zwiększeniu praktycznej dostępności informacji dla mieszkańców.

Utworzenie centralnego rejestru dla informacji o środowisku

Ustawa ooś nakłada obowiązek na organy wydające decyzje dotyczące środowiska na umieszczanie informacji o różnych wnioskach czy decyzjach w wykazie informacji o środowisku. Do czerwca 2025 r. na ekoportalu funkcjonował tzw. wykaz, który umożliwił administracji różnych szczebli, ale także instytucjom zajmującym się środowiskiem na publikowanie informacji.

Informacja o środowisku jest szczególnym rodzajem informacji. Brak centralnego repozytorium utrudnia śledzenie wpływu różnych inwestycji na środowisko. Państwo powinno stworzyć centralny rejestr, w którym znalazłyby się nie tylko karty informacyjne, ale całe dokumenty.