

CENTRALNY INSTYTUT ANALIZ POLITYCZNO-PRAWNYCH

z siedzibą w Warszawie

EKSPERTYZA NAUKOWA

Prawo do informacji publicznej i jego wpływ na procesy decyzyjne

Analiza prawna, instytucjonalna i empiryczna w warunkach polskich

Autor

dr Paweł Drembkowski

Joanna Kuzara

Warszawa 2026

Nota o dokumencie

Tabela 1. Metryka ekspertyzy

Pole	Treść
Tytuł	Prawo do informacji publicznej i jego wpływ na procesy decyzyjne
Podmiot przygotowujący	Centralny Instytut Analiz Polityczno-Prawnych z siedzibą w Warszawie
Autor	dr Paweł Drembkowski
Charakter opracowania	Ekspertyza naukowa: analiza dogmatycznoprawna, instytucjonalna i empiryczna
Wersja	1.0
Zakres terytorialny	Rzeczpospolita Polska, z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej i standardów Rady Europy

Ekspertyza przedstawia stan prawa i praktyki na dzień wskazany w metryce. Obejmuje normy powszechnie obowiązujące, najważniejsze kierunki orzecznictwa, ustalenia organów kontroli oraz wyniki badań nad przejrzystością administracji. Nie zastępuje opinii odnoszącej się do indywidualnego stanu faktycznego. W sprawie konkretnego wniosku, odmowy, bezczynności albo planowanej publikacji konieczne jest odrębne ustalenie właściwego reżimu prawnego, treści dokumentów i aktualności powołanych przepisów.

ZASADA INTERPRETACYJNA

Jawność jest konstytucyjną regułą działania władzy publicznej, lecz nie ma charakteru absolutnego. Każde ograniczenie wymaga podstawy ustawowej, związku z chronionym dobrem oraz zastosowania proporcjonalności. Z kolei sama niewygodna organizacyjna, możliwość krytyki albo ogólne odwołanie do „wewnętrznego charakteru” materiału nie tworzą samodzielnej przesłanki odmowy.

Streszczenie

Prawo do informacji publicznej stanowi w Polsce jedno z podstawowych narzędzi kontroli demokratycznej i jednocześnie element infrastruktury dobrego rządzenia. Jego znaczenie wykracza poza możliwość uzyskania dokumentu na wniosek. Prawidłowo zaprojektowana jawność wpływa na sposób definiowania problemów publicznych, jakość materiału dowodowego, przebieg konsultacji, rozliczalność wyboru wariantu, wydatkowanie środków i ocenę rezultatów. Efekt ten nie jest jednak automatyczny. Powstaje wtedy, gdy informacja jest kompletna, aktualna, zrozumiała, dostępna technicznie i opublikowana w momencie, w którym interesariusze mogą jeszcze oddziaływać na decyzję.

Analiza wykazuje, że polski model opiera się na silnej podstawie konstytucyjnej (art. 61 Konstytucji RP) oraz szerokiej ustawowej formule dostępu „każdemu”, bez obowiązku wykazywania interesu prawnego lub faktycznego. Ustawa z 6 września 2001 r. przewiduje dostęp poprzez ogłoszenie w BIP i innych rejestrach, udostępnienie na wniosek oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów pochodzących z wyborów powszechnych. Jednocześnie praktyka pozostaje rozproszona, w znacznym stopniu reaktywna i obciążona sporami o kwalifikację informacji, przetworzenie, dokumenty robocze, prywatność, tajemnicę przedsiębiorcy i granice anonimizacji.

Z perspektywy procesów decyzyjnych najważniejsze jest przejście od „obsługi wniosków” do zarządzania jawnością w całym cyklu polityki publicznej. Oznacza to identyfikowanie zbiorów i dokumentów już w chwili ich powstawania, przypisywanie właścicieli informacji, dokumentowanie źródeł danych i założeń, publikowanie zmian wersji, stosowanie kontrolowanego ujawnienia po zakończeniu poufnej fazy negocjacji oraz mierzenie rzeczywistego wykorzystania informacji. Nowe rozwiązania obowiązujące w 2026 r. — Centralny Rejestr Umów JSFP i ustawa o zarządzaniu danymi — zwiększają znaczenie spójności między BIP, portalem danych, rejestrem umów i systemami dziedzinowymi.

Ekspertyza rekomenduje wdrożenie modelu „jawność w fazie projektowania”, wspólnej procedury kwalifikacji i testu szkody, rejestru udostępnień, dwuosobowej kontroli anonimizacji, katalogu informacji publikowanych z urzędu oraz zestawu mierników jakości. Na poziomie ustawowym zasadne jest doprecyzowanie problematycznych pojęć bez zawężania konstytucyjnej istoty prawa, wzmocnienie niezależnego nadzoru, interoperacyjność rejestrów i analiza przystąpienia Polski do Konwencji z Tromsø. Szczególnego uregulowania wymaga także przejrzystość systemów algorytmicznych wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji publicznych.

Słowa kluczowe: informacja publiczna; jawność; proces decyzyjny; BIP; ponowne wykorzystywanie; dane osobowe; anonimizacja; CRU JSFP; otwarty rząd; odpowiedzialność.

Najważniejsze ustalenia

Tabela 2. Synteza ustaleń i ich znaczenie decyzyjne

Ustalenie	Konsekwencja dla procesów decyzyjnych	Priorytet
Jawność działa najskuteczniej przed utrwaleniem rozstrzygnięcia.	Publikacja danych, wariantów i kryteriów na etapie projektowania umożliwia korektę błędów oraz sensowną partycypację.	Bardzo wysoki
Dostęp na wniosek nie zastępuje publikacji z urzędu.	Powtarzalne pytania są sygnałem luki informacyjnej; ich proaktywna publikacja zmniejsza koszty i asymetrię dostępu.	Wysoki
Ochrona prywatności i tajemnic wymaga analizy konkretnej treści.	Konieczne są testy zakresu, szkody, związku z funkcją publiczną i możliwości częściowego udostępnienia.	Bardzo wysoki
Techniczna publikacja nie oznacza realnej dostępności.	Dane muszą być wyszukiwalne, dostępne cyfrowo, opisane metadanymi i — gdy to uzasadnione — maszynowo odczytywalne.	Wysoki
Nadmierna lub źle zsynchronizowana jawność może obniżyć jakość deliberacji.	Należy chronić ustawowo uzasadnione fazy negocjacji i bezpieczeństwo, a po ustaniu ryzyka stosować ujawnienie odroczone.	Średni
Rejestry z 2026 r. wzmacniają jawność danych i umów, ale nie wyczerpują prawa do informacji.	BIP, portal danych i CRU JSFP powinny być interoperacyjne; publikacja wpisu nie zamyka drogi do żądania dokumentu.	Wysoki

Spis treści

1. Przedmiot, cel i pytania badawcze	7
1.1. Pytania badawcze	8
1.2. Teza główna	8
2. Metodologia, zakres i ograniczenia analizy	8
2.1. Metody badawcze	8
2.2. Granice wnioskowania	9
3. Aksjologia i teoria jawności	9
3.1. Jawność jako warunek rozliczalności	9
3.2. Przejrzystość, zaufanie i legitymizacja	9
3.3. Ryzyka źle zaprojektowanej jawności	10
4. Podstawy konstytucyjne, europejskie i międzynarodowe	10
4.1. Art. 61 Konstytucji RP	10
4.2. Standard strasburski i międzynarodowy	11
4.3. Prawo Unii Europejskiej	11
5. Zakres przedmiotowy i podmiotowy u.d.i.p.	11
5.1. Pojęcie informacji publicznej	11
5.2. Informacja prosta i przetworzona	12
5.3. Podmioty zobowiązane	12
6. Tryby udostępniania informacji	13
6.1. Publikacja z urzędu: BIP, portal danych i rejestry	13
6.2. Udostępnianie na wniosek	13
6.3. Wstęp na posiedzenia i dostęp do materiałów	14
7. Procedura, koszty, odmowa i kontrola	14
7.1. Organizacja rozpoznania wniosku	14
7.2. Opłaty	15
7.3. Bezczytność i kontrola sądowa	15
7.4. Nadużycie prawa	15
8. Ograniczenia prawa do informacji i test proporcjonalności	15
8.1. Katalog chronionych dóbr	15
8.2. Prywatność i funkcja publiczna	16
8.3. Tajemnica przedsiębiorcy	16
8.4. Informacje niejawne i bezpieczeństwo	16
9. Dane osobowe, anonimizacja i bezpieczeństwo	17
9.1. Relacja u.d.i.p. i RODO	17
9.2. Anonimizacja	17
9.3. Publikacja a indywidualne udostępnienie	18
10. Reżimy szczególne i styki systemowe	18
10.1. Informacja o środowisku	18
10.2. Dostęp do akt postępowań	18
10.3. Zamówienia publiczne i finanse	19
10.4. Petycje, lobbying i proces legislacyjny	19
10.5. Dostęp a ponowne wykorzystywanie	19
11. Wpływ jawności na cykl decyzyjny	20

11.1. Faza diagnozy i ustalania agendy	20
11.2. Projektowanie wariantów	20
11.3. Konsultacje, uzgodnienia i lobbying	20
11.4. Podjęcie i uzasadnienie decyzji	21
11.5. Wykonanie, zamówienia i monitoring	21
11.6. Ewaluacja i uczenie się	21
12. Stan badań empirycznych	22
12.1. Wnioski z badań międzynarodowych	22
12.2. Wnioski dla pomiaru w Polsce	23
13. Diagnoza praktyki w Polsce	23
13.1. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli	23
13.2. Główne źródła sporów	24
13.3. BIP jako archiwum decyzji	24
14. Transformacja jawności w 2026 r.	25
14.1. Centralny Rejestr Umów JSFP	25
14.2. Ustawa o zarządzaniu danymi	25
14.3. Systemy algorytmiczne i AI	25
15. Model dojrzałości i architektura wdrożenia	26
15.1. Jawność w fazie projektowania	26
15.2. Role i odpowiedzialność	26
15.3. Poziomy dojrzałości	27
15.4. Architektura informacji	27
16. Rekomendacje de lege lata i organizacyjne	27
16.1. Rekomendacje natychmiastowe — 0–3 miesiące	27
16.2. Rekomendacje średnioterminowe — 3–12 miesięcy	28
16.3. Rekomendacje strategiczne — 12–24 miesiące	28
16.4. Mierniki	29
17. Postulaty de lege ferenda	29
17.1. Doprecyzowanie bez zawężenia prawa	29
17.2. Test szkody, interes publiczny i ujawnienie częściowe	29
17.3. Nadzór i koordynacja	29
17.4. Publikacja z urzędu i interoperacyjność	30
17.5. Dane osobowe i gwarancje proceduralne	30
17.6. Konwencja z Tromsø	30
18. Wnioski końcowe	30

Wykaz skrótów

Tabela 3. Skróty używane w ekspertyzie

Skrót	Znaczenie
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CRU JSFP	Centralny Rejestr Umów Jednostek Sektora Finansów Publicznych
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
KPA	Kodeks postępowania administracyjnego
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
PPSA	Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi
RODO	Rozporządzenie (UE) 2016/679
RPL	serwis Rządowy Proces Legislacyjny
TK	Trybunał Konstytucyjny
u.d.i.p.	ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej
u.o.d.	ustawa z 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego
UODO	Urząd Ochrony Danych Osobowych / Prezes UODO — zależnie od kontekstu
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

1. Przedmiot, cel i pytania badawcze

Przedmiotem ekspertyzy jest normatywny i faktyczny związek między prawem do informacji publicznej a podejmowaniem decyzji publicznych w Polsce. Pojęcie procesu decyzyjnego jest tu rozumiane szeroko: obejmuje tworzenie polityk publicznych i prawa, decyzje budżetowe i zakupowe, zarządzanie majątkiem, rozstrzygnięcia administracyjne, decyzje organów kolegialnych, a także monitorowanie i ewaluację ich wykonania. Takie ujęcie pozwala uniknąć redukcji jawności do końcowego komunikatu prasowego lub obsługi wniosku złożonego po zakończeniu sprawy.

Celem badawczym jest ustalenie, po pierwsze, jaki zakres informacji i jakie podmioty obejmuje polski system; po drugie, jak przebiegają udostępnienie, odmowa i kontrola sądowa; po trzecie, gdzie leżą granice wynikające z prywatności, tajemnic, bezpieczeństwa i sprawności działania administracji; po czwarte, w jakich warunkach jawność poprawia jakość decyzji, a w jakich generuje koszty lub zachowania obronne; po piąte, jakie rozwiązania organizacyjne i legislacyjne są uzasadnione na lata 2026–2030.

1.1. Pytania badawcze

2. Czy obowiązujące mechanizmy gwarantują dostęp na etapie, na którym informacja może jeszcze wpłynąć na rozstrzygnięcie?
3. Czy system proaktywnej publikacji ogranicza asymetrię informacyjną między administracją, obywatelami, mediami i podmiotami gospodarczymi?
4. Jak odróżnić uzasadnioną ochronę deliberacji, prywatności i tajemnic od pozaprawnej praktyki ograniczania dostępu?
5. Jak mierzyć wpływ jawności na jakość, legalność, akceptowalność i wykonalność decyzji?
6. Jak połączyć BIP, portal danych, RPL, CRU JSFP i rejestry dziedziczne w spójny system informacyjny państwa?

6.1. Teza główna

TEZA EKSPERTYZY

Prawo do informacji publicznej wywiera pozytywny wpływ na procesy decyzyjne tylko wtedy, gdy jest traktowane jako element architektury decyzji: informacja powstaje w sposób audytowalny, zostaje sklasyfikowana, opisana i opublikowana we właściwym czasie, a wyjątki są stosowane indywidualnie oraz podlegają skutecznej kontroli. Model wyłącznie reaktywny zapewnia formalny dostęp, lecz nie wykorzystuje pełnego potencjału jawności jako mechanizmu uczenia się administracji.

7. Metodologia, zakres i ograniczenia analizy

7.1. Metody badawcze

Zastosowano metodę dogmatycznoprawną, analizę funkcjonalną i instytucjonalną oraz syntezę wyników badań empirycznych. Analiza dogmatyczna obejmuje Konstytucję RP, u.d.i.p., regulacje o ochronie danych i tajemnic, ustawy szczególne oraz przepisy proceduralne. Analiza funkcjonalna służy ocenie, czy mechanizmy prawne realizują cele jawności w całym cyklu decyzji. Ustalenia instytucjonalne oparto m.in. na wynikach kontroli NIK i komunikatach UODO. Literaturę dobrano tak, aby zestawzić polską doktrynę z międzynarodowymi badaniami nad przejrzystością, zaufaniem i partycypacją.

„Wpływ” nie jest utożsamiany z prostą korelacją między liczbą opublikowanych stron a jakością rządzenia. Przyjęto łańcuch przyczynowy: dostępność informacji zwiększa wiedzę i możliwość kontroli; te z kolei mogą prowadzić do reakcji obywateli, interesariuszy, mediów, audytorów i samych urzędników; dopiero reakcja oddziałuje na projekt, wybór, wykonanie albo korektę decyzji. Na każdym etapie występują warunki pośredniczące: zrozumiałość, czas, kompetencje odbiorców, pluralizm kanałów, responsywność instytucji i możliwość zastosowania sankcji lub korekty.

7.2. Granice wnioskowania

Dane kontrolne NIK nie stanowią statystycznie reprezentatywnego obrazu wszystkich podmiotów zobowiązanych. Umożliwiają natomiast identyfikację powtarzalnych ryzyk: niekompletności BIP, braków metadanych, wadliwych regulacji opłat, opóźnień i niedostatecznej publikacji wyników kontroli. Podobnie pojedyncze orzeczenia nie mogą być odczytywane w oderwaniu od konkretnego wniosku i stanu faktycznego. W ekspertyzie wskazano zatem kierunki orzecznicze, a nie automatyczne reguły rozstrzygające każdą przyszłą sprawę.

Stan prawny zamknięto 23 lipca 2026 r. Jest to data szczególna: tego dnia weszła w życie ustawa o zarządzaniu danymi, natomiast od 1 lipca 2026 r. obowiązują kluczowe rozwiązania CRU JSFP. Rozporządzenie w sprawie sztucznej inteligencji ma zastosowanie etapowe, a jego zasadnicza część zacznie być stosowana 2 sierpnia 2026 r.; dlatego omówienie AI ma charakter prospektywny i wyraźnie odróżnia normy już stosowane od norm bliskich wejścia w zastosowanie.

8. Aksjologia i teoria jawności

8.1. Jawność jako warunek rozliczalności

Informacja jest warunkiem rozliczalności, ponieważ bez znajomości podmiotu, podstawy, przesłanek, kosztu i skutku działania nie można przypisać odpowiedzialności. Jawność zmniejsza asymetrię informacyjną między władzą a adresatami jej działań, ułatwia wykrywanie konfliktów interesów i umożliwia porównywanie deklarowanych celów z rezultatami. W tym sensie pełni funkcję prewencyjną: świadomość późniejszej kontroli sprzyja lepszemu dokumentowaniu przesłanek i zachowaniu standardów proceduralnych.

Jawność nie jest jednak tożsama z maksymalną ekspozycją każdej informacji w czasie rzeczywistym. Państwo ma obowiązek chronić życie prywatne, dane osobowe, bezpieczeństwo, legalnie chronione tajemnice i skuteczność niektórych operacji. Prawidłowy model jest zatem modelem jawności uporządkowanej: domniemanie dostępu łączy się z wąsko interpretowanymi wyjątkami, częściowym udostępnieniem, anonimizacją, kontrolą czasu ochrony i obowiązkiem uzasadnienia.

8.2. Przejrzystość, zaufanie i legitymizacja

Literatura nie potwierdza prostego twierdzenia, że każda publikacja automatycznie zwiększa zaufanie. Eksperyment Grimmelikhuijsena i Meijera wskazuje, że wpływ zależy od wcześniejszej wiedzy i nastawienia odbiorcy, a przegląd 187 badań wykonany przez Cucciniello, Porumbescu i Grimmelikhuijsena ujawnia silne zróżnicowanie efektów. Ujawnienie informacji o nieprawidłowości może krótkoterminowo obniżyć ocenę instytucji, lecz równocześnie zwiększyć jej rozliczalność i zdolność do korekty. Miara sukcesu nie powinna więc ograniczać się do deklarowanego zaufania.

Legitymizacja decyzji wzrasta przede wszystkim wtedy, gdy odbiorca rozumie reguły postępowania, widzi możliwość zabrania głosu i otrzymuje odpowiedź na argumenty. Przejrzystość bez responsywności może wywołać frustrację: obywatel uzyskuje dokument, ale nie ma kanału sprostowania błędu ani informacji o tym, dlaczego jego stanowisko odrzucono. Dlatego OECD łączy otwarty rząd z czterema zasadami: przejrzystością, integralnością, rozliczalnością i uczestnictwem interesariuszy.

8.3. Ryzyka źle zaprojektowanej jawności

Tabela 4. Korzyści i ryzyka jawności

Mechanizm	Możliwa korzyść	Ryzyko	Kontrola ryzyka
Publikacja ex ante	Wczesna korekta założeń i większa reprezentatywność danych.	Przedwczesna polaryzacja lub ujawnienie pozycji negocjacyjnej.	Fazy publikacji, opis statusu roboczego, czasowe wyjątki ustawowe.
Jawność dokumentów	Audytoralność podstaw decyzji.	Efekt mrozący i przenoszenie rozmów poza system.	Ochrona rzeczywistości wymaganej poufności, obowiązek utrwalania decyzji i późniejsze ujawnienie.
Otwarte dane	Analizy niezależne, innowacje i porównywalność.	Błędne wnioski, reidentyfikacja, dyskryminacja przez dane.	Metadane, dokumentacja jakości, ocena ryzyka prywatności, kanał korekt.
Jawność wydatków	Kontrola efektywności i konfliktów interesów.	Pozorna przejrzystość bez kontekstu świadczenia.	Łączenie danych umownych z opisem przedmiotu, wykonania i zmian.

9. Podstawy konstytucyjne, europejskie i międzynarodowe

9.1. Art. 61 Konstytucji RP

Art. 61 Konstytucji RP przyznaje obywatelowi prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Obejmuje także działalność organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Konstytucja wymienia dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów pochodzących z wyborów powszechnych, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw i tylko ze względu na ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, porządek publiczny, bezpieczeństwo lub ważny interes gospodarczy państwa. Wymóg ten należy czytać łącznie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: środek musi być konieczny w demokratycznym państwie, adekwatny i proporcjonalny, a istota prawa nie może zostać naruszona. Art. 47 i 51 chronią prywatność i autonomię informacyjną, natomiast art. 54 wzmacnia wolność

pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Art. 74 ust. 3 ustanawia odrębną podstawę prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska.

Konstytucyjny krąg uprawnionych został określony jako „obywatel”, podczas gdy art. 2 u.d.i.p. przyznaje prawo „każdemu”. Rozszerzenie ustawowe ma istotne znaczenie praktyczne: z dostępu mogą korzystać osoby prawne, jednostki organizacyjne, cudzoziemcy, media i organizacje społeczne. Co do informacji prostej wnioskodawca nie wykazuje interesu prawnego ani faktycznego; organ nie powinien uzależniać rozpoznania od wyjaśnienia celu.

9.2. Standard strasburski i międzynarodowy

Art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie formułuje autonomicznego, nieograniczonego prawa do wszystkich dokumentów. Wielka Izba ETPC w sprawie Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom uznała jednak, że odmowa dostępu może ingerować w wolność otrzymywania i przekazywania informacji, gdy dostęp jest instrumentalny dla wykonywania funkcji publicznego obserwatora, dotyczy informacji gotowej i dostępnej oraz sprawy interesu publicznego. Podobną funkcję ochronną pełni art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych (CETS nr 205, Konwencja z Tromsø) jest pierwszym wiążącym traktatem ustanawiającym ogólne prawo dostępu do dokumentów urzędowych. Według oficjalnego zestawienia Rady Europy z 15 lipca 2026 r. Polska nie figuruje jako państwo, które podpisało lub ratyfikowało Konwencję. Jej standardy — domniemanie dostępu, ograniczony katalog wyjątków, test szkody i interesu publicznego, szybka procedura oraz kontrola — pozostają wartościowym punktem odniesienia dla reform krajowych.

9.3. Prawo Unii Europejskiej

Prawo Unii oddziałuje na polski system kilkoma torami. RODO wymaga pogodzenia dostępu do dokumentów urzędowych z ochroną danych osobowych (art. 86), dyrektywa 2019/1024 została wdrożona przez ustawę o otwartych danych, a rozporządzenie 2022/868 tworzy ramy ponownego wykorzystywania określonych kategorii chronionych danych sektora publicznego. Karta praw podstawowych UE chroni wolność informacji, a w art. 42 prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Są to reżimy powiązane, lecz nie tożsame z u.d.i.p.

10. Zakres przedmiotowy i podmiotowy u.d.i.p.

10.1. Pojęcie informacji publicznej

Art. 1 ust. 1 u.d.i.p. obejmuje każdą informację o sprawach publicznych. Jest to definicja funkcjonalna, a nie zamknięty katalog dokumentów. Art. 6 wskazuje przykładowe kategorie: politykę wewnętrzną i zagraniczną, organizację władz, zasady funkcjonowania, dane publiczne, majątek publiczny, treść i

postać dokumentów urzędowych, stanowiska w sprawach publicznych i informacje o realizacji zadań. Decydujący jest związek treści z wykonywaniem władzy, zadań lub gospodarowaniem zasobami publicznymi, a nie nazwa, nośnik, autor czy klauzula „robocze”.

Uchwała NSA z 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13, potwierdza szerokie, przedmiotowe rozumienie informacji o sprawie publicznej, ale orzecznictwo odróżnia informację od dokumentu wewnętrznego służącego wymianie poglądów, który nie wyraża stanowiska i nie wyznacza kierunku działania. Kategoria ta wymaga ostrożności. Nie jest ustawowym wyjątkiem: jeżeli z materiału wynika informacja o sposobie wykonywania zadania publicznego, poniesionym koszcie, przyjętym kryterium lub ustaleniu faktycznym, sama etykieta „wewnętrzny” nie może zastąpić analizy treści i ewentualnego zastosowania art. 5.

10.2. Informacja prosta i przetworzona

Informacja prosta istnieje w posiadaniu podmiotu w postaci pozwalającej na udostępnienie po zwykłych czynnościach technicznych, takich jak wyszukanie, skopiowanie czy rozsądna anonimizacja. Informacja przetworzona powstaje wskutek jakościowo nowej pracy analitycznej, zestawienia lub transformacji angażującej istotne zasoby i prowadzącej do nowej treści. Granica nie zależy wyłącznie od liczby dokumentów: suma informacji prostych może w konkretnych okolicznościach wymagać pracy o skali właściwej przetworzeniu, lecz organ powinien wykazać rodzaj i ciężar tych czynności.

Dostęp do informacji przetworzonej wymaga wykazania, że jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ciężar argumentacji jest rozłożony: wnioskodawca powinien wskazać znaczenie społeczne żądania, jednak organ zna własne zasoby, systemy i wpływ pracy na wykonywanie zadań, dlatego musi konkretnie uzasadnić kwalifikację i brak szczególnej istotności. Nie można automatycznie utożsamiać dużej liczby plików z przetworzeniem ani używać tej konstrukcji jako substytutu braków w zarządzaniu dokumentacją.

10.3. Podmioty zobowiązane

Art. 4 u.d.i.p. obejmuje organy władzy publicznej, samorządy, podmioty reprezentujące osoby lub jednostki wykonujące zadania publiczne albo dysponujące majątkiem publicznym, a także reprezentatywne organizacje związkowe i pracodawców oraz partie polityczne. O obowiązku podmiotu spoza klasycznej administracji decyduje funkcja i zakres dysponowania środkami publicznymi, nie wyłącznie forma prawna. Obowiązek dotyczy informacji będącej w posiadaniu podmiotu; organ nie musi tworzyć dokumentu, którego nie posiada, ale powinien rzetelnie zakomunikować ten fakt.

W odniesieniu do spółek z udziałem publicznym i innych podmiotów hybrydowych konieczne jest oddzielenie sfery wykonywania zadań lub gospodarowania majątkiem publicznym od działalności czysto prywatnej. Umowy finansowane ze środków publicznych, wynagrodzenia związane z pełnieniem funkcji publicznej, zasady wyboru wykonawcy i wykonanie zadania co do zasady mieszczą się w sferze jawności, z zastrzeżeniem ochrony konkretnych tajemnic i danych.

11. Tryby udostępniania informacji

11.1. Publikacja z urzędu: BIP, portal danych i rejestry

BIP jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym i podstawowym mechanizmem proaktywnego dostępu. Informacja powinna zawierać dane identyfikujące podmiot udostępniający, osobę wytwarzającą lub odpowiadającą za treść, osobę publikującą, czas wytworzenia i udostępnienia oraz zabezpieczenie możliwości identyfikacji zmian. Metadane nie są dodatkiem estetycznym: pozwalają ocenić autentyczność, aktualność, odpowiedzialność i przebieg korekt, a więc bezpośrednio wpływają na użyteczność informacji w decyzjach.

Od 1 lipca 2026 r. art. 10 u.d.i.p. uwzględnia, obok BIP i portalu danych, Centralny Rejestr Umów JSFP. Wniosek jest trybem subsydiarnym dla informacji, której nie udostępniono w tych kanałach. Nie oznacza to jednak, że dowolna wzmianka w rejestrze zamyka prawo dostępu do dokumentu o szerszej treści. Organ powinien wskazać dokładny adres i wykazać, że opublikowany zakres odpowiada żądaniu; w pozostałej części wniosek wymaga rozpoznania.

Serwisy społecznościowe i komercyjne platformy komunikacyjne mogą wspierać upowszechnianie, lecz nie zastępują prawnie wymaganych publikatorów. Nie gwarantują trwałości, kompletności, neutralnego dostępu ani historii zmian. Dobra praktyka polega na zamieszczaniu w mediach społecznościowych komunikatu i linku do kanonicznej wersji w BIP, RPL, portalu danych lub rejestrze dziedzinowym.

11.2. Udostępnianie na wniosek

Wniosek może być niesformalizowany, w tym przesłany pocztą elektroniczną; nie wymaga podpisu kwalifikowanego ani wskazania podstawy prawnej, o ile treść pozwala ustalić żadaną informację i sposób przekazania. Dla informacji prostej organ nie powinien żądać danych identyfikacyjnych ponad to, co jest niezbędne do odpowiedzi. Jeżeli jednak zachodzi potrzeba wydania decyzji administracyjnej, konieczne staje się ustalenie strony i adresu zgodnie z wymaganiami procesowymi.

Informację udostępnia się bez zbędnej zwłoki, nie później niż w 14 dni. Jeśli termin nie może być dotrzymany, podmiot w tym samym czasie powiadamia o przyczynach i wskazuje nowy termin, nie dłuższy niż dwa miesiące od złożenia wniosku. Udostępnienie powinno nastąpić w sposób i formie zgodnych z żądaniem. Gdy środki techniczne tego nie pozwalają, wnioskodawca otrzymuje pisemną informację o przyczynach i możliwej alternatywie; brak reakcji w ciągu 14 dni umożliwia umorzenie w ustawowej formie.

11.3. Wstęp na posiedzenia i dostęp do materiałów

Jawność posiedzeń organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych obejmuje wstęp, dostęp do materiałów dokumentujących przebieg oraz możliwość rejestracji. U.d.i.p. przewiduje

protokoły lub stenogramy, chyba że organ zapewnia pełny materiał audiowizualny lub teleinformatyczny rejestrujący obrady. Ustawy samorządowe dodatkowo regulują transmisję i utrwalanie sesji oraz wykazy głosowań. Dla procesu decyzyjnego szczególnie wartościowe jest powiązanie nagrania z porządkiem obrad, projektami, poprawkami, wynikami głosowania i późniejszym wykonaniem uchwały.

Tabela 5. Tryby dostępu i ich funkcja

Tryb	Moment	Funkcja decyzyjna	Najczęstsze ryzyko
BIP / rejestr	Stały, z urzędu	Równy dostęp, redukcja kosztów wyszukiwania, kontrola ex ante i ex post.	Niekompletność, brak aktualizacji i metadanych.
Portal danych / API	Ciągły lub cykliczny	Analizy masowe, porównania, automatyczne monitorowanie.	Niska jakość danych, brak dokumentacji, reidentyfikacja.
Wniosek	Po zidentyfikowaniu potrzeby	Dostęp do informacji nietypowej lub nieopublikowanej.	Opóźnienie, spór o zakres, nadmierne formalizowanie.
Posiedzenie / transmisja	W toku deliberacji	Obserwacja argumentów, stanowisk i głosowań.	Brak powiązania nagrania z dokumentami albo niedostępny format.
Ponowne wykorzystywanie	Po udostępnieniu zbioru	Nowe produkty, analizy i usługi oparte na danych.	Mylenie dostępu do informacji z prawem do dalszego użycia.

12. Procedura, koszty, odmowa i kontrola

12.1. Organizacja rozpoznania wniosku

Pierwszym krokiem jest kwalifikacja: czy żądanie dotyczy informacji publicznej, czy podmiot ją posiada, czy jest już dostępna, czy zastosowanie ma ustawa szczególna oraz czy informacja jest prosta albo przetworzona. Następnie identyfikuje się chronione elementy i możliwość częściowego udostępnienia. Wreszcie dobiera się formę odpowiedzi. Rozdzielenie tych etapów zapobiega częstemu błędowi polegającemu na odmowie decyzją w sprawie, która w ogóle nie dotyczy informacji publicznej, albo na wystąpieniu zwykłego pisma tam, gdzie ustawa wymaga decyzji.

Samo udostępnienie jest czynnością materialno-techniczną. Decyzji wymagają odmowa z powodu ograniczeń prawa do informacji i umorzenie postępowania w przypadku wskazanym w art. 14. Do decyzji stosuje się KPA z modyfikacjami u.d.i.p.; odwołanie podlega rozpoznaniu w terminie 14 dni. W podmiotach niebędących organami władzy publicznej odpowiednio stosuje się przepisy o decyzji, a wnioskodawcy służy wniosek o ponowne rozpatrzenie.

12.2. Opłaty

Dostęp jest co do zasady bezpłatny. Art. 15 pozwala pobrać opłatę odpowiadającą dodatkowym kosztom związanym ze wskazanym sposobem lub formą udostępnienia albo koniecznością przekształcenia informacji. Nie jest to podstawa do ryczałtowych cenników, opłaty za czas zwykłej pracy urzędnika czy finansowania systemowych braków archiwizacji. Podmiot powiadamia o wysokości w ciągu 14 dni, a po upływie kolejnych 14 dni udostępnia zgodnie z wnioskiem, chyba że wnioskodawca zmieni sposób lub wycofa wniosek.

12.3. Bezczyнность i kontrola sądowa

Brak udostępnienia, decyzji lub prawnie adekwatnej informacji w terminie może stanowić bezczyнность. Skarga do sądu administracyjnego służy także wtedy, gdy organ błędnie uznaje, że żądanie nie obejmuje informacji publicznej i poprzestaje na piśmie. U.d.i.p. przewiduje przyspieszone przekazanie skargi z aktami i odpowiedzią w 15 dni oraz rozpoznanie przez WSA w 30 dni od otrzymania akt i odpowiedzi. Efektywność tej ścieżki jest kluczowa, bo informacja spóźniona może utracić wartość dla konsultacji, wyborów, postępowania zakupowego czy debaty budżetowej.

Odpowiedzialność z art. 23 u.d.i.p. obejmuje osobę, która wbrew ciążącemu obowiązkowi nie udostępnia informacji publicznej; sankcją jest grzywna, ograniczenie wolności albo pozbawienie wolności do roku. Przepis ma znaczenie gwarancyjne, lecz nie zastępuje procedur, szkoleń i kontroli zarządczej. Skuteczny system powinien przede wszystkim zapobiegać naruszeniom poprzez jasne role, terminy, ślad audytowy i eskalację spraw ryzykownych.

12.4. Nadużycie prawa

U.d.i.p. nie zawiera ogólnej klauzuli nadużycia prawa. W orzecznictwie pojawia się koncepcja ochrony systemu przed wnioskami oczywiście sprzecznymi z celem ustawy, lecz jej stosowanie musi być wyjątkowe, oparte na wykazanych okolicznościach i poddane kontroli. Uciążliwość, krytyczny ton, wielość wniosków lub komercyjny interes nie wystarczają same w sobie. Odpowiedzią na powtarzalność powinny być w pierwszej kolejności publikacja z urzędu, porządkowanie zasobów i dialog co do zakresu.

13. Ograniczenia prawa do informacji i test proporcjonalności

13.1. Katalog chronionych dóbr

Art. 5 u.d.i.p. odsyła do ochrony informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych oraz ustanawia ochronę prywatności osoby fizycznej i tajemnicy przedsiębiorcy. Dodatkowe ograniczenia wynikają z ustaw szczególnych, m.in. tajemnicy skarbowej, statystycznej, bankowej, zawodowej,

postępowania przygotowawczego czy ochrony infrastruktury krytycznej. Katalogu nie wolno rozszerzać przez regulamin, umowę, zarządzenie wewnętrzne ani jednostronne oznaczenie przedsiębiorcy.

Przy odmowie nie wystarcza przywołanie nazwy tajemnicy. Organ powinien wskazać podstawę, element informacji objęty ochroną, relację między ujawnieniem a konkretną szkodą, aktualność ryzyka i przyczyny, dla których anonimizacja lub częściowe udostępnienie nie są wystarczające. Wymóg ten wynika z konstytucyjnej proporcjonalności i z obowiązku uzasadnienia decyzji w sposób umożliwiający kontrolę instancyjną oraz sądową.

13.2. Prywatność i funkcja publiczna

Ochrona prywatności nie obejmuje informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, jeżeli pozostają one w związku z pełnieniem funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, ani sytuacji rezygnacji z prawa do prywatności. Wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05, akcentuje konieczność realnego związku informacji z wykonywaniem funkcji. Nie każda informacja o urzędniku staje się publiczna; decydują kompetencje, wpływ na sprawy publiczne i związek konkretnej treści z rolą.

13.3. Tajemnica przedsiębiorcy

Tajemnica przedsiębiorcy wymaga ustalenia poufnego charakteru i gospodarczego znaczenia informacji oraz rzeczywistych działań zmierzających do zachowania poufności. Oświadczenie wykonawcy lub klauzula umowna jest dowodem do oceny, a nie wiążącym rozstrzygnięciem. Szczególnie ostrożnie należy chronić informacje o wydatkowaniu środków, cenie, zakresie świadczenia i wykonaniu umowy. Ujawnienie elementów umowy nie przesądza o ujawnieniu technologii, know-how czy uzasadnionych danych handlowych.

13.4. Informacje niejawne i bezpieczeństwo

Informacja niejawna podlega reżimowi ustawy z 5 sierpnia 2010 r. i nie jest udostępniana w trybie u.d.i.p. samym tylko wnioskiem. Organ powinien jednak badać zakres klauzuli, jej aktualność i możliwość udostępnienia pozostałej części dokumentu. Bezpieczeństwo teleinformatyczne może uzasadniać ochronę konfiguracji, podatności lub szczegółów operacyjnych, ale nie powinno automatycznie wyłączać informacji o celu systemu, koszcie, podstawie prawnej, wyniku audytu w zakresie ogólnym i odpowiedzialności.

Tabela 6. Sekwencja testu ograniczenia

Krok	Pytanie kontrolne	Wymagany rezultat
1. Zakres	Czy treść jest informacją publiczną i znajduje się w posiadaniu podmiotu?	Wskazanie części objętej prawem dostępu.
2. Podstawa	Jaki konkretny przepis ustawy chroni informację?	Podstawa prawna, nie tylko etykieta interesu.
3. Szkoda	Jakie realne i aktualne dobro naruszy ujawnienie?	Opis prawdopodobnej szkody i związku przyczynowego.
4. Proporcjonalność	Czy odmowa pełna jest konieczna?	Ocena anonimizacji, agregacji, wyciągu lub ujawnienia odroczonego.
5. Interes publiczny	Czy w danym reżimie znaczenie jawności przeważa?	Jawne wyważenie tam, gdzie przewiduje je prawo lub standard konstytucyjny.
6. Czas	Czy powód ochrony nadal istnieje?	Termin przeglądu i późniejszego ujawnienia, jeżeli ryzyko jest przejściowe.
7. Uzasadnienie	Czy adresat i sąd mogą zweryfikować tok rozumowania?	Konkretne, nieschematyczne uzasadnienie i identyfikacja osób decyzyjnych.

14. Dane osobowe, anonimizacja i bezpieczeństwo

14.1. Relacja u.d.i.p. i RODO

RODO nie tworzy ogólnej przesłanki tajności dokumentów urzędowych. Art. 86 pozwala ujawniać dane zawarte w dokumentach urzędowych zgodnie z prawem krajowym w celu pogodzenia publicznego dostępu z ochroną danych. Podstawą przetwarzania po stronie podmiotu publicznego jest najczęściej obowiązek prawny lub wykonywanie zadania w interesie publicznym (art. 6 ust. 1 lit. c lub e), uszczegółowione przepisami krajowymi. Nadal obowiązują zasady minimalizacji, prawidłowości, ograniczenia celu, integralności, poufności i rozliczalności.

Wyrok TSUE z 3 kwietnia 2025 r. w sprawie C-710/23 dotyczył czeskiego modelu dostępu, ale ma znaczenie dla oceny precyzji krajowej podstawy prawnej i proceduralnych gwarancji. UODO wskazał po tym wyroku potrzebę rewizji polskich przepisów, w tym rozważenia mechanizmu wysłuchania osoby, której dane dotyczą, w odpowiednich sprawach. Nie można z tego wyprowadzać bezpośredniego, powszechnego obowiązku konsultacji w każdym polskim wniosku; jest to argument *de lege ferenda* i wskazówka dla oceny ryzyka.

14.2. Anonimizacja

Anonimizacja ma uniemożliwić identyfikację osoby zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio przy użyciu środków, których zastosowania można racjonalnie oczekiwać. Usunięcie imienia i nazwiska nie wystarcza, jeśli kombinacja stanowiska, lokalizacji, daty, rzadkiej cechy, numeru sprawy lub opisu

zdarzenia pozwala wskazać osobę. Z drugiej strony nadmierna anonimizacja niszczy wartość informacyjną dokumentu i może prowadzić do faktycznej odmowy bez decyzji.

Proces powinien obejmować identyfikację wszystkich warstw i załączników, ustalenie celu ujawnienia, ocenę kontekstu zewnętrznego, wybór techniki, kontrolę drugiej osoby oraz test pliku wynikowego. Incydent opisany przez UODO w styczniu 2026 r., w którym arkusz kalkulacyjny zawierał dodatkowe zakładki z numerami PESEL, adresami i datami urodzenia, pokazuje, że kontrola musi dotyczyć całego pliku, metadanych, ukrytych arkuszy, komentarzy i historii zmian — nie tylko widocznej pierwszej strony.

14.3. Publikacja a indywidualne udostępnienie

Ryzyko dla praw osoby jest z reguły większe przy nieograniczonej publikacji w internecie niż przy przekazaniu dokumentu konkretnemu wnioskodawcy, ponieważ publikacja jest indeksowana, kopiowana i łączona z innymi zbiorami. U.d.i.p. nie pozwala jednak uzależnić prostego dostępu od celu wnioskodawcy. Różnica powinna wpływać na ocenę zakresu publikacji z urzędu, techniki anonimizacji, retencji i zabezpieczeń, a nie na arbitralne różnicowanie osób korzystających z prawa.

MINIMUM BEZPIECZEŃSTWA

Przed wysłaniem lub publikacją należy otworzyć plik wynikowy w niezależnym środowisku, sprawdzić wszystkie strony, zakładki, załączniki, komentarze i metadane, wykonać wyszukiwanie wzorców danych (np. PESEL, adresy, telefony) oraz udokumentować kontrolę czterech oczu. Redakcja wizualna musi trwale usuwać treść, a nie tylko przykrywać ją czarnym prostokątem.

15. Reżimy szczególne i styki systemowe

15.1. Informacja o środowisku

Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko jest *lex specialis*. Realizuje także standard Konwencji z Aarhus i art. 74 ust. 3 Konstytucji. Obejmuje odrębny katalog informacji, przesłanki odmowy, terminy i wymóg możliwie szerokiego dostępu, w szczególności do informacji o emisjach. Wniosek środowiskowy nie powinien być automatycznie przekwalifikowywany na u.d.i.p., gdy przepisy szczególne zapewniają pełniejszy standard.

15.2. Dostęp do akt postępowań

Strona postępowania administracyjnego korzysta z art. 73 i nast. KPA, a uczestnicy postępowań sądowych i przygotowawczych z właściwych ustaw procesowych. Tryb aktowy chroni prawa uczestników i integralność postępowania; u.d.i.p. nie służy do obchodzenia tych ograniczeń. Nie

oznacza to jednak, że każda informacja związana ze sprawą traci publiczny charakter. Po oddzieleniu danych chronionych publicznie mogą być m.in. zbiorcze statystyki, informacje o organizacji, wydatkach, czasie rozpoznania i utrwalonych rozstrzygnięciach, zależnie od reżimu.

15.3. Zamówienia publiczne i finanse

Prawo zamówień publicznych opiera postępowanie na jawności, ale zawiera szczególne reguły dostępu do protokołu, załączników i tajemnicy przedsiębiorstwa. Ustawa o finansach publicznych ustanawia zasadę jawności gospodarowania środkami i od 2026 r. reguluje CRU JSFP. Reżimy te powinny być stosowane spójnie: tajemnica prawidłowo zastrzeżona w postępowaniu nie może być ignorowana, lecz po zawarciu i wykonaniu umowy wzrasta znaczenie informacji o cenie, zakresie, zmianach, odbiorze i rezultacie.

15.4. Petycje, lobbying i proces legislacyjny

Ustawa o petycjach nakazuje publikować odwzorowanie cyfrowe petycji, dane o przebiegu postępowania i sposobie załatwienia w BIP, z uwzględnieniem ochrony prywatności. Ustawa o działalności lobbingsowej przewiduje jawność zainteresowania pracami legislacyjnymi. Regulamin pracy Rady Ministrów, którego tekst jednolity ogłoszono w 2026 r., wymaga publikacji projektów ustaw i rozporządzeń oraz dokumentów dotyczących prac w RPL, a raport z konsultacji ma identyfikować uczestników, omawiać stanowiska i odnosić się do nich. Jest to przykład jawności zaprojektowanej bezpośrednio dla procesu decyzji.

15.5. Dostęp a ponowne wykorzystywanie

U.d.i.p. odpowiada na pytanie, czy i jak uzyskać informację. Ustawa o otwartych danych reguluje dalsze wykorzystywanie informacji sektora publicznego w celu innym niż pierwotny cel publiczny, komercyjny lub niekomercyjny. Wprowadza zasady otwartości, formatów, danych dynamicznych, zbiorów o wysokiej wartości i warunków ponownego użycia. Dostęp do dokumentu nie daje automatycznie nieograniczonego prawa do eksploatacji utworów, znaków, baz danych lub danych osobowych; z kolei prawa własności intelektualnej nie zawsze uzasadniają odmowę samego zapoznania się z informacją.

Tabela 7. Mapa reżimów prawnych

Potrzeba	Reżim podstawowy	Praktyczna wskazówka
Informacja o sprawie publicznej	u.d.i.p.	Najpierw sprawdzić publikację, posiadanie, informację prostą/przetworzoną i art. 5.
Dokumenty strony sprawy	KPA lub właściwa procedura	Nie używać u.d.i.p. do obchodzenia zasad dostępu do akt.
Informacja środowiskowa	ustawa z 3 października 2008 r.	Stosować szczególne terminy, wyjątki i standard Aarhus.
Dokumentacja zamówienia	PZP, a uzupełniając u.d.i.p.	Rozróżnić etap, protokół, załącznik i prawidłowo zastrzeżoną tajemnicę.
Dalsze użycie danych	u.o.d. / rozporządzenie 2022/868	Ustalić prawa osób trzecich, dane osobowe, format, opłaty i warunki.
Dane o umowie JSFP	ustawa o finansach publicznych i CRU	Wpis rejestrowy nie musi wyczerpywać dostępu do treści umowy.

16. Wpływ jawności na cykl decyzyjny

16.1. Faza diagnozy i ustalania agendy

W początkowej fazie decydujące znaczenie mają dane definiujące problem: metodologia, zakres populacji, źródła, jakość, niepewność i wyłączenia. Publikacja jedynie wyniku końcowego utrudnia weryfikację, czy problem został prawidłowo sformułowany. Otwarty dostęp pozwala ekspertom i grupom dotkniętym skutkami wskazać pominięte dane, błędy agregacji i alternatywne interpretacje. Jednocześnie opis pochodzenia danych chroni decydenta przed selektywnym użyciem liczb w debacie.

16.2. Projektowanie wariantów

Warianty powinny być opisane wraz z kryteriami oceny, kosztami, rozkładem korzyści i obciążeń, ryzykami oraz podstawowymi założeniami. Jawność na tym etapie ogranicza „zamknięcie” decyzji wokół pierwszej preferowanej opcji i umożliwia wykazanie, dlaczego alternatywę odrzucono. Nie wymaga transmisji każdej rozmowy roboczej. Wymaga natomiast zachowania audytowalnego rekordu: kto przedłożył wariant, na jakich danych się oparł, jakie uwagi wpłynęły i co zmieniono.

16.3. Konsultacje, uzgodnienia i lobbying

Informacja jest warunkiem równości uczestnictwa. Jeżeli część interesariuszy otrzymuje projekt i dane wcześniej, pozostali w praktyce uczestniczą w innej procedurze. Minimalny standard obejmuje jednoczesną publikację dokumentów, racjonalny termin, format umożliwiający analizę, jawność podmiotów zgłaszających stanowiska oraz raport wyjaśniający przyjęcie lub odrzucenie głównych argumentów. Jawność kontaktów i materiałów lobbyingowych przeciwdziała niewidocznej przewadze dostępu.

16.4. Podjęcie i uzasadnienie decyzji

Finalna decyzja powinna być połączona z podstawą prawną, ustaleniami faktycznymi, kryteriami, analizą skutków, zdaniem odrębnym lub protokołem głosowania — odpowiednio do rodzaju organu. Sam akt bez uzasadnienia umożliwia kontrolę legalności tylko częściowo i sprzyja spekulacji o motywach. Uzasadnienie jest mechanizmem dyscyplinującym: wymusza przełożenie preferencji na argumenty podlegające ocenie.

16.5. Wykonanie, zamówienia i monitoring

Wykonanie ujawnia różnicę między decyzją deklarowaną a rzeczywistą. Informacje o umowach, harmonogramach, wskaźnikach, zmianach zakresu, odbiorach, podwykonawcach i płatnościach umożliwiają kontrolę kosztów oraz wykrywanie tzw. dryfu wdrożeniowego. CRU JSFP może obniżyć koszt podstawowego monitoringu, jeśli dane będą kompletne, łączalne i eksportowalne. Nadal potrzebne są dokumenty kontekstowe i informacja o rezultacie, a nie wyłącznie o zawarciu umowy.

16.6. Ewaluacja i uczenie się

W fazie ewaluacji publikacja nie powinna ograniczać się do sukcesów. Potrzebne są dane bazowe, wskaźniki, odchylenia, koszty, skutki niezamierzone, wyniki kontroli i informacja o wdrożeniu zaleceń. Jawność błędu może przejściowo obniżyć reputację, lecz systemowo zwiększa zdolność uczenia się. Instytucja, która publikuje korekty i wersjonuje dane, buduje wiarygodność opartą na rozliczalności, a nie na pozorze nieomyślności.

Tabela 8. Model jawności w cyklu decyzji

Faza	Minimalny pakiet informacji	Wpływ	Dopuszczalna ochrona
1. Diagnoza	Dane źródłowe, metodologia, niepewność, definicje.	Weryfikacja problemu i bazy dowodowej.	Dane osobowe, bezpieczeństwo, chronione źródła.
2. Warianty	Opcje, kryteria, koszty, ryzyka, rozkład skutków.	Poszerzenie alternatyw i ograniczenie tendencyjności.	Czasowa ochrona negocjacji lub roboczej deliberacji.
3. Konsultacje	Projekt, termin, uwagi, autorzy, raport odpowiedzi.	Partycypacja i korekta projektu.	Prywatność osób fizycznych, uzasadniona tajemnica.
4. Decyzja	Akt, podstawa, uzasadnienie, głosowanie, wersja.	Kontrola legalności i racjonalności.	Wąsko określone elementy ustawowo chronione.
5. Wdrożenie	Umowy, zmiany, wydatki, wskaźniki, odbiory.	Kontrola efektywności i zgodności wykonania.	Know-how, bezpieczeństwo operacyjne, dane osób trzecich.
6. Ewaluacja	Rezultaty, odchylenia, kontrola, działania naprawcze.	Uczenie się i korekta polityki.	Ochrona incydentów w zakresie niezbędnym do usunięcia ryzyka.

17. Stan badań empirycznych

17.1. Wnioski z badań międzynarodowych

Systematyczny przegląd Cucciniello, Porumbescu i Grimmelikhuijsena (2017), obejmujący 187 badań z lat 1990–2015, wykazał, że literatura koncentruje się na zaufaniu, legitymizacji, korupcji, wynikach organizacyjnych i partycypacji, ale związki są zależne od kontekstu i sposobu operacjonalizacji przejrzystości. Autorzy wskazali potrzebę badania jakości informacji, odbiorców i mechanizmów pośredniczących, a nie tylko samego ujawnienia. Jest to zgodne z przyjętym w tej ekspertyzie modelem łańcucha oddziaływania.

Eksperyment internetowy Grimmelikhuijsena i Meijera (2014) pokazał, że przejrzystość może zwiększać postrzeganą wiarygodność organizacji u osób o niższej wcześniejszej wiedzy i mniej utrwalonym nastawieniu, ale efekt nie jest jednolity. Badania nad „ukierunkowaną przejrzystością” Fung, Grahama i Weila podkreślają, że system ujawnień działa, gdy informacja jest dokładna, użyteczna dla decyzji użytkownika, osadzona w rutynach działania oraz odporna na obchodzenie i manipulację wskaźnikami.

Bauhr i Grimes (2014) zwracają uwagę na dwa możliwe następstwa ujawnienia korupcji: oburzenie prowadzące do rozliczalności albo rezygnację, gdy obywatel nie widzi skutecznego mechanizmu reakcji. Wniosek dla administracji jest praktyczny: publikacja musi być połączona z wyjaśnieniem procedury skargi, odpowiedzialności, działań naprawczych i wyniku. W przeciwnym razie jawność ujawnia problem, ale nie domyka mechanizmu korekty.

17.2. Wnioski dla pomiaru w Polsce

Nie należy oceniać systemu wyłącznie liczbą wniosków lub średnim czasem odpowiedzi. Spadek liczby wniosków może oznaczać skuteczną publikację z urzędu, ale również zniechęcenie użytkowników. Wzrost może sygnalizować aktywność społeczną albo lukę w BIP. Mierniki należy czytać łącznie: kompletność publikacji, odsetek powtarzalnych pytań, udział odmów uchylanych, czas do realnej dostępności, dostępność cyfrowa, wykorzystanie danych i liczbę korekt po uwagach interesariuszy.

Tabela 9. Przełożenie badań na projekt instytucjonalny

Wniosek z literatury	Błąd projektowy	Rekomendowana odpowiedź
Efekt przejrzystości zależy od odbiorcy i kontekstu.	Publikacja jednego technicznego pliku dla wszystkich.	Warstwa źródłowa oraz zrozumiałe streszczenie, słownik i wizualizacja.
Informacja musi być użyteczna dla decyzji.	Ujawnienie po zamknięciu konsultacji.	Kalendarz publikacji powiązany z realnym momentem wpływu.
Jawność wymaga kanału reakcji.	Brak odpowiedzi na uwagi i korekty.	Raport rozpatrzenia stanowisk, status sprawy i procedura eskalacji.
Wskaźniki podlegają grze strategicznej.	Optimalizacja czasu kosztem jakości albo szerokie kwalifikowanie jako brak informacji.	Zestaw zrównoważonych KPI, audyt próby spraw i pomiar rezultatów.

18. Diagnoza praktyki w Polsce

18.1. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli

Kontrola NIK dotycząca administracji rządowej objęła 16 jednostek: Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, dziewięć ministerstw i sześć urzędów wojewódzkich, badając okres od 2019 r. do października 2022 r. NIK oceniła, że większość obowiązków realizowano prawidłowo, a warunki organizacyjne zapewniono we wszystkich jednostkach, jednak nieprawidłowości wystąpiły w każdej. W 15 z 16 jednostek stwierdzono niepełną realizację obowiązków BIP, w dziesięciu brak pełnych wyników kontroli zewnętrznych, a w siedmiu braki wymaganych metadanych.

Kontrola samorządowa P/22/076 objęła 16 jednostek. NIK stwierdziła nieprawidłowości w BIP każdej z nich; w dwunastu brakowało części informacji o kontrolach, w jedenastu nagrań sesji rady, a komplet wymaganych metadanych stwierdzono tylko w jednej. Siedem jednostek miało niezgodne z prawem regulacje opłat. Dziewięć prawidłowo rozpoznawało wnioski, a w siedmiu wystąpiły uchybienia, w tym terminowe. W latach 2019–2021 NIK oszacowała odpowiednio 647, 639 i 811 skarg na bezczynność jednostek samorządowych, z czego sądy uwzględniły odpowiednio 185, 175 i 190.

Wyniki nie mogą być ekstrapolowane mechanicznie na cały sektor publiczny, ale wskazują na strukturalny rozdźwięk między formalnym istnieniem BIP a jego kompletnością. Braki dotyczą treści szczególnie ważnych dla sprzężenia zwrotnego: wyników kontroli, przebiegu posiedzeń i metadanych. Oznacza to, że system często publikuje akty końcowe, lecz gorzej dokumentuje sposób dojścia do decyzji i późniejszą ocenę wykonania.

Tabela 10. Wybrane ustalenia NIK

Obszar	Administracja rządowa	Samorząd terytorialny	Wniosek systemowy
Zakres kontroli	16 jednostek	16 jednostek	Próby celowe; wartość diagnostyczna, nie reprezentatywność statystyczna.
BIP	Braki w 15 z 16	Nieprawidłowości w każdej z 16	Potrzebne audyty kompletności, właściciele treści i automatyczne przypomnienia.
Wyniki kontroli	Braki w 10 jednostkach	Braki w 12 jednostkach	Jawność bez informacji zwrotnej nie wspiera uczenia się.
Metadane	Braki w 7 jednostkach	Kompletność tylko w 1 jednostce	Niska audytowalność i trudność ustalenia aktualności.
Posiedzenia	Nie był to centralny miernik	Brak nagrań w 11 jednostkach	Transmisja powinna być powiązana z dokumentami i archiwizacją.

Źródło / uwaga: NIK, informacje o wynikach kontroli KAP.430.003.2022 i P/22/076. Liczby odnoszą się wyłącznie do skontrolowanych jednostek.

18.2. Główne źródła sporów

Powtarzalne spory dotyczą kwalifikacji materiałów wewnętrznych, informacji przetworzonej, wykazania szczególnego interesu publicznego, zakresu prywatności osób pełniących funkcje publiczne, tajemnicy przedsiębiorcy, dokumentacji umów i wysokości nakładu pracy. Każdy z tych problemów ma wymiar decyzyjny: zbyt szeroka odmowa ukrywa przesłanki rozstrzygnięcia, a zbyt szerokie ujawnienie może naruszyć prawa i obniżyć zdolność państwa do skutecznego działania.

Źródłem sporów jest także fragmentacja odpowiedzialności. Informacja powstaje w komórce merytorycznej, przechowywana jest przez kancelarię lub IT, oceniana przez prawnika, anonimizowana przez inną osobę, a publikowana przez redakcję BIP. Bez przypisania właściciela i mapy przepływu każdy etap może zakładać, że odpowiada ktoś inny. Rozwiązaniem nie jest centralizacja wszystkich odpowiedzi w jednej komórce, lecz wspólna procedura i rozliczalna sieć ról.

18.3. BIP jako archiwum decyzji

BIP bywa projektowany jak tablica ogłoszeń, tymczasem dla kontroli decyzji powinien pełnić funkcję uporządkowanego archiwum: stabilne adresy, wersje, relacje między projektem, uwagami, decyzją, umową, wykonaniem i kontrolą, a także wyszukiwalne dane. Aktualizacja nie powinna polegać na nadpisaniu poprzedniej treści bez historii. Publiczna ścieżka decyzji ułatwia obywatelowi zrozumienie sprawy, a urzędowni odtworzenie wiedzy przy zmianie personelu.

19. Transformacja jawności w 2026 r.

19.1. Centralny Rejestr Umów JSFP

Od 1 lipca 2026 r. jednostki sektora finansów publicznych udostępniają i aktualizują w CRU JSFP informacje o umowach spełniających ustawowe warunki. Ministerstwo Finansów wskazuje, że chodzi o umowy stanowiące zamówienie w rozumieniu art. 7 pkt 32 PZP, zawarte od tej daty w formie pisemnej, elektronicznej, dokumentowej albo innej formie szczególnej i obciążające plan finansowy lub stanowiące koszt barterowy. Informacje udostępnia się co do zasady w terminie 30 dni od zawarcia lub zdarzenia powodującego aktualizację.

Rejestr może zmienić proces decyzyjny przez obniżenie kosztu porównywania kontrahentów, cen i koncentracji zakupów oraz przez wcześniejsze wykrywanie anomalii. Warunkiem jest jakość identyfikatorów, słowników i aktualizacji. Rejestr wybranych informacji nie zastępuje publikacji dokumentów zamówienia, kontroli wykonania ani dostępu do umowy w szerszym zakresie. Należy również monitorować wyłączenia, korekty i zdolność wyszukiwania, aby nie powstała iluzja pełnej jawności wydatków.

19.2. Ustawa o zarządzaniu danymi

Ustawa z 27 marca 2026 r. o zarządzaniu danymi weszła w życie 23 lipca 2026 r. Zapewnia krajowe ramy stosowania rozporządzenia (UE) 2022/868: wyznacza ministra właściwego do spraw informatyzacji do prowadzenia pojedynczego punktu informacyjnego i wykazu zasobów w portalu danych, Prezesa GUS jako podmiot udzielający pomocy oraz Prezesa UODO jako organ właściwy m.in. dla usług pośrednictwa danych i altruizmu danych. Reguluje również postępowanie w sprawie dostępu do określonych chronionych danych do celów ponownego wykorzystania.

Nowy reżim nie rozszerza u.d.i.p. przez prostą analogię. Dotyczy ponownego wykorzystywania kategorii danych objętych art. 3 ust. 1 aktu w sprawie zarządzania danymi, które są chronione z powodów wskazanych w prawie Unii. Jego znaczenie systemowe polega na budowie inwentarza zasobów, punktu informacyjnego i kompetencji wspierających bezpieczne udostępnianie. Może to poprawić zarządzanie danymi także na potrzeby informacji publicznej, jeśli procesy i metadane zostaną skoordynowane.

19.3. Systemy algorytmiczne i AI

Algorytm stosowany do priorytetyzacji kontroli, przyznania świadczenia, oceny ryzyka lub kierowania zasobów staje się częścią procesu decyzyjnego. Jawność nie musi oznaczać publikacji kodu źródłowego w każdym przypadku. Minimalny pakiet powinien obejmować cel, podstawę prawną, kategorię danych wejściowych, dostawcę, rolę człowieka, kryteria oceny, wyniki testów i audytów, zasady

kwestionowania wyniku oraz opis ryzyk dla praw. Szczegóły mogą podlegać ochronie bezpieczeństwa, własności intelektualnej i tajemnicy, ale wyjątki powinny być stosowane warstwowo.

Rozporządzenie (UE) 2024/1689 w sprawie sztucznej inteligencji stosuje się etapowo. Zakazy i obowiązki kompetencyjne obowiązują od 2 lutego 2025 r., część ram dla modeli ogólnego przeznaczenia od 2 sierpnia 2025 r., natomiast zasadnicza data stosowania to 2 sierpnia 2026 r. Z perspektywy stanu prawnego ekspertyzy większość kluczowych obowiązków jest zatem bliska wejścia w zastosowanie, ale jeszcze nie działa w pełnym zakresie. Podmioty publiczne powinny już posiadać inwentarz systemów i dokumentację.

WNIOSEK NA 2026 R.

Polska przechodzi od modelu „dokument na wniosek” do wielowarstwowego ekosystemu: BIP, dane.gov.pl, RPL, CRU JSFP, rejestry sektorowe i pojedynczy punkt informacyjny. Największym wyzwaniem nie jest utworzenie kolejnego portalu, lecz wspólna semantyka, identyfikatory, metadane, historia zmian i jednoznaczna odpowiedzialność za jakość.

20. Model dojrzałości i architektura wdrożenia

20.1. Jawność w fazie projektowania

Model „jawność w fazie projektowania” oznacza, że decyzję o statusie informacji, publikacji, retencji i ograniczeniach podejmuje się przy projektowaniu procesu lub systemu, a nie dopiero po wpłynięciu wniosku. Dla każdego produktu informacyjnego określa się właściciela, podstawę prawną, źródło, zakres danych osobowych, kanał publikacji, termin, format, odbiorcę, okres ochrony i procedurę korekty. Dzięki temu obsługa wniosku korzysta z gotowej mapy, a nie odtwarza ją pod presją terminu.

20.2. Role i odpowiedzialność

21. Kierownik podmiotu — ustanawia politykę jawności, zatwierdza ryzyko i otrzymuje raport KPI.
22. Właściciel informacji — odpowiada za kompletność, aktualność, źródło i merytoryczny opis.
23. Koordynator dostępu — prowadzi rejestr wniosków, terminy, kwalifikację i kontakt z wnioskodawcą.
24. Inspektor ochrony danych — wspiera ocenę prywatności i ryzyka reidentyfikacji, bez przejmowania decyzji organu.
25. Pełnomocnik bezpieczeństwa / cyberbezpieczeństwa — ocenia informacje niejawne i ryzyka operacyjne.
26. Redakcja BIP i danych — zapewnia publikację, metadane, wersjonowanie, dostępność i stabilne adresy.
27. Radca prawny — kontroluje podstawę ograniczenia, formę rozstrzygnięcia i uzasadnienie.
28. Audyt wewnętrzny — bada próbę spraw, kompletność publikacji i działanie mechanizmów korekty.

28.1. Poziomy dojrzałości

Tabela 11. Model dojrzałości informacyjnej — synteza autorska

Poziom	Charakterystyka	Dowody spełnienia	Główny krok dalej
0. Reaktywny	Brak właścicieli i rejestru; odpowiedzi zależne od osoby.	Pojedyncze skrzynki, utrata terminów, niekompletny BIP.	Mapa obowiązków i centralny rejestr.
1. Proceduralny	Standard obsługi wniosków i podstawowe terminy.	Szablony, role, ewidencja spraw, szkolenia.	Analiza powtarzalnych wniosków i publikacja z urzędu.
2. Proaktywny	Katalog informacji publikowanych i cykle przeglądu.	Właściciele treści, metadane, wersje, audyt BIP.	Formaty maszynowe i integracja systemów.
3. Danych	API, słowniki, identyfikatory i jakość zbiorów.	Dokumentacja danych, monitoring błędów, dane dynamiczne.	Powiązanie z procesem decyzji i partycypacją.
4. Decyzyjny	Jawność w całym cyklu polityki, pomiar wpływu i korekty.	Ślad decyzji, raport uwag, wskaźniki rezultatów, niezależna ewaluacja.	Ciągłe uczenie i porównania międzyinstytucjonalne.

28.2. Architektura informacji

System powinien posiadać kanoniczne źródło i warstwę prezentacji. Dokument pierwotny pozostaje w systemie zarządzania dokumentacją, BIP prezentuje wersję publiczną, portal danych udostępnia zestaw i API, CRU informacje kontraktowe, a RPL dokumenty legislacyjne. Te same identyfikatory sprawy, projektu, jednostki, umowy i wersji powinny umożliwiać przejście między warstwami. Duplikowanie bez synchronizacji prowadzi do sprzecznych wersji i obniża zaufanie.

Metadane minimalne to: tytuł, opis, podstawa prawna, właściciel, data wytworzenia, publikacji i aktualizacji, status, okres obowiązywania, wersja, źródło danych, format, licencja lub warunki ponownego użycia, identyfikator powiązanej decyzji i historia korekt. Dla danych analitycznych dochodzą definicje pól, metodologia, jakość, częstotliwość aktualizacji i ograniczenia interpretacyjne.

29. Rekomendacje de lege lata i organizacyjne

29.1. Rekomendacje natychmiastowe — 0–3 miesiące

30. Powołać koordynatora i zatwierdzić jedną procedurę obejmującą wniosek, BIP, anonimizację, decyzję, bezczynność i ponowne wykorzystywanie.
31. Utworzyć rejestr wszystkich kanałów wpływu wniosków, z automatycznym terminem 14 dni, eskalacją i oznaczeniem spraw ryzykownych.
32. Przeprowadzić audyt BIP według art. 6 i 8 u.d.i.p., ze szczególnym uwzględnieniem wyników kontroli, majątku, struktury, posiedzeń i metadanych.
33. Wprowadzić obowiązkową kontrolę czterech oczu dla anonimizacji i plików wielowarstwowych.

34. Oznaczyć właścicieli danych oraz punkt kontaktowy CRU JSFP; sprawdzić kompletność umów od 1 lipca 2026 r.
35. Przygotować szablon testu ograniczenia obejmujący podstawę ustawową, szkodę, proporcjonalność i możliwość częściowego ujawnienia.

35.1. Rekomendacje średnioterminowe — 3–12 miesięcy

36. Zbudować katalog informacji publikowanych z urzędu i regułę publikowania odpowiedzi na powtarzalne wnioski po ponownej ocenie prywatności.
37. Powiązać w BIP projekt, konsultacje, decyzję, umowę, wykonanie i wynik kontroli za pomocą stabilnych identyfikatorów.
38. Wdrożyć słownik danych, historię zmian, metadane i dostępne cyfrowo szablony; ograniczyć skany bez warstwy tekstowej.
39. Utworzyć inwentarz systemów algorytmicznych oraz karty przejrzystości opisujące cel, dane, dostawcę, nadzór człowieka, testy i środki odwoławcze.
40. Przeszkolić komórki merytoryczne, redakcję BIP, IT, prawników i IOD na wspólnych studiach przypadków.
41. Wprowadzić kwartalny audyt próby spraw, w tym udostępnień zwykłym pismem, odmów, przedłużeń, kosztów i incydentów.

41.1. Rekomendacje strategiczne — 12–24 miesiące

42. Zintegrować BIP, portal danych, RPL, CRU JSFP i rejestry dziedzinowe poprzez wspólne identyfikatory i interfejsy.
43. Publikować cykliczny raport o jawności: KPI, luki, odwołania, wykonanie zaleceń, dostępność i wykorzystanie danych.
44. Włączyć kryteria jawności i zarządzania danymi do kontroli zarządczej, zamówień IT, oceny projektów i audytu.
45. Prowadzić konsultacje z grupami użytkowników: dziennikarzami, organizacjami społecznymi, nauką, biznesem i osobami ze szczególnymi potrzebami.
46. Oceniać nie tylko zgodność, lecz wpływ: które publikacje zmieniły projekt, wykryły błąd, ograniczyły koszt lub zwiększyły udział interesariuszy.

46.1. Mierniki

Tabela 12. Proponowany zestaw KPI

Wymiar	Miernik	Interpretacja / zabezpieczenie
Terminowość	Mediana i 90. percentyl czasu odpowiedzi; udział odpowiedzi ≤ 14 dni.	Nie premiować zwykłego pisma zamiast wymaganej decyzji.
Proaktywność	Odsetek powtarzalnych wniosków i udział informacji już opublikowanych.	Spadek powtarzalności przy wzroście kompletności oznacza poprawę.
Jakość	Kompletność metadanych, liczba korekt, dostępność cyfrowa.	Korekta nie zawsze jest porażką; liczy się czas i transparentność.
Legalność	Odsetek decyzji uchylonych i skarg na bezczynność uwzględnionych.	Analizować przyczyny, nie tylko wynik statystyczny.
Prywatność	Incydenty, wyniki kontroli anonimizacji, odsetek redakcji poprawionych.	Cel: ograniczenie szkód bez nadmiernej anonimizacji.
Użyteczność	Pobrania/API, cytowania, zgłoszone błędy, wykorzystanie w konsultacjach.	Wskaźniki ruchu łączyć z badaniem użytkowników.
Wpływ	Liczba decyzji lub projektów zmienionych po uwagach opartych na danych.	Wymaga jakościowej dokumentacji przypadków.

47. Postulaty de lege ferenda

47.1. Doprecyzowanie bez zawężenia prawa

Reforma u.d.i.p. powinna rozwiązywać problemy wykazane w praktyce, ale nie może przekształcić szerokiej konstytucyjnej reguły w zamknięty katalog dokumentów. Zasadne jest ustawowe doprecyzowanie kryteriów informacji przetworzonej, obowiązków współdziałania przy szerokim wniosku i skutków oczywiście instrumentalnego użycia prawa, przy zachowaniu ciężaru konkretnego uzasadnienia oraz pełnej kontroli sądowej. Kategoria „dokumentu wewnętrznego” nie powinna stać się blankietowym wyjątkiem.

47.2. Test szkody, interes publiczny i ujawnienie częściowe

Ustawa powinna wyraźniej wymagać wykazania szkody i częściowego udostępnienia dla ograniczeń, które nie mają charakteru bezwzględniego. Warto rozważyć horyzontalny test interesu publicznego w przypadkach, w których charakter chronionego dobra na to pozwala, z wyłączeniem kategorii objętych bezwarunkową ochroną wynikającą z prawa unijnego lub szczególnej ustawy. Dla ryzyk przejściowych należy wprowadzić obowiązek przeglądu i ujawnienia po ustaniu przyczyny.

47.3. Nadzór i koordynacja

Polski model opiera się na sądach administracyjnych, Rzeczniku Praw Obywatelskich, kontroli NIK i rozproszonej odpowiedzialności. Warto przeprowadzić analizę powołania niezależnego organu lub

wzmocnionej centralnej funkcji koordynacyjnej z kompetencją do wydawania wytycznych, szkoleń, monitorowania statystyk, mediacji i kontroli zgodności. Wariant instytucjonalny musi respektować niezależność sądów i organów konstytucyjnych, a jego celem ma być szybka, specjalistyczna ochrona, nie dodatkowa warstwa zwłoki.

47.4. Publikacja z urzędu i interoperacyjność

Katalog publikacji powinien silniej obejmować rejestry umów, analizy i dane stanowiące podstawę polityk, wyniki kontroli, raporty z konsultacji, wykonanie zaleceń i karty systemów algorytmicznych. Należy ustanowić minimalne wymagania metadanych, wersjonowania, dostępności i interfejsów, a także zasadę „wprowadź raz — publikuj wielokrotnie”. Przepisy powinny zapobiegać sytuacji, w której ta sama informacja ma niespójne wersje w BIP, CRU i rejestrze branżowym.

47.5. Dane osobowe i gwarancje proceduralne

Po wyroku C-710/23 należy ocenić precyzję art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w świetle art. 6 ust. 2 i art. 86 RODO. Możliwe rozwiązania obejmują kryteria oceny związku z funkcją publiczną, konsultację osoby w sprawach złożonych, termin na stanowisko, wyjątki od konsultacji przy niewykonalności lub ryzyku dla celu dostępu oraz obowiązek informowania o publikacji. Mechanizm nie może pozwalać osobie, której dane dotyczą, na weto wobec ustawowej jawności.

47.6. Konwencja z Tromsø

Rekomenduje się formalną analizę zgodności prawa krajowego z CETS nr 205 oraz skutków podpisania i ratyfikacji. Analiza powinna objąć zakres podmiotowy, katalog wyjątków, test szkody i interesu publicznego, opłaty, terminy, niezależny nadzór i dostęp do dokumentów elektronicznych. Samo przystąpienie nie zastąpi wdrożenia, ale stworzyłoby zewnętrzny standard i mechanizm monitorowania.

48. Wnioski końcowe

Polski system prawa do informacji publicznej ma mocną podstawę konstytucyjną i szeroki zakres ustawowy. Umożliwia korzystanie z prawa bez wykazywania interesu, przewiduje krótki termin, dostęp do posiedzeń, BIP i kontrolę sądową. Jego zasadniczy problem nie polega na braku ogólnej zasady jawności, lecz na niejednolitym stosowaniu, fragmentacji kanałów, niepełnej publikacji z urzędu i konflikcie między kulturą dokumentowania a obawą przed ujawnieniem.

Wpływ na procesy decyzyjne jest największy, gdy informacja pojawia się przed decyzją, obejmuje dane i warianty, jest zrozumiała oraz połączona z możliwością reakcji. Jawność ex post pozostaje niezbędna dla odpowiedzialności i uczenia się, lecz nie zastąpi uczestnictwa ex ante. Dlatego czas publikacji jest równie ważny jak jej zakres.

Ochrona prywatności, tajemnic i bezpieczeństwa jest integralną częścią praworządnej jawności. O jakości systemu świadczy nie liczba dokumentów ujawnionych za wszelką cenę, lecz zdolność do precyzyjnego oddzielenia elementów chronionych, uzasadnienia szkody, udostępnienia pozostałej treści i ponownej oceny po ustaniu ryzyka. Takie podejście chroni zarówno prawo do informacji, jak i prawa osób trzecich.

Rok 2026 otwiera nowy etap. CRU JSFP, ustawa o zarządzaniu danymi, rozwój portalu danych i nadchodzące pełniejsze stosowanie AI Act przesuwają punkt ciężkości z pojedynczych dokumentów ku infrastrukturze danych. Jeżeli systemy pozostaną niespójne, powstanie wiele portali o niskiej wartości dowodowej. Jeżeli zostaną połączone identyfikatorami, metadanymi i odpowiedzialnością za jakość, mogą stworzyć publiczną ścieżkę decyzji od problemu do rezultatu.

Ostateczna rekomendacja ma charakter instytucjonalny: jawność powinna być standardem projektowym państwa, a nie zadaniem jednej komórki odpowiadającej na wnioski. Odpowiedzialność musi zaczynać się u właściciela informacji i decydenta, obejmować prawników, IOD, bezpieczeństwo, IT i redakcję, a kończyć audytem wpływu. Tylko taki model przekształca konstytucyjne prawo w praktyczny mechanizm lepszych decyzji.

KONKLUZJA

Najdojrzalsza instytucja nie jest tą, która wyłącznie szybko odpowiada na wnioski, lecz tą, w której odbiorca może odtworzyć: jaki problem rozpoznano, na jakich danych, jakie warianty oceniono, kto i dlaczego zdecydował, ile kosztowało wykonanie oraz jakie osiągnięto rezultaty — z zachowaniem prawnie uzasadnionej ochrony.

Załącznik 1. Procedura obsługi wniosku — model operacyjny

Tabela 13. Sekwencja obsługi sprawy

Etap	Czynność	Odpowiedzialny	Dowód / rezultat
1. Rejestracja	Objąć wszystkie kanały, nadać numer i termin.	Koordynator	Wpis w rejestrze, potwierdzenie wpływu.
2. Kwalifikacja	Ustalić informację publiczną, posiadanie, publikację i lex specialis.	Koordynator + właściciel	Karta kwalifikacji.
3. Zakres	Doprecyzować niejasność bez przerzucania obowiązku na wnioskodawcę.	Koordynator	Notatka z kontaktu / sprecyzowanie.
4. Wyszukiwanie	Zabezpieczyć komplet dokumentów i wersji.	Właściciel informacji	Lista źródeł i plików.
5. Ocena	Prosta/przetworzona; wyjątki; częściowe udostępnienie.	Prawnik + IOD / bezpieczeństwo	Test ograniczenia i anonimizacji.
6. Forma	Udostępnienie, informacja, decyzja, przedłużenie albo powiadomienie o kosztach.	Organ / upoważniony	Pismo lub decyzja z właściwą podstawą.
7. Kontrola	Otworzyć plik wynikowy, sprawdzić metadane i adresata.	Druga osoba	Lista kontrolna czterech oczu.
8. Wysyłka	Przekazać w żądanym kanale, zachować dowód.	Koordynator	UPO, e-mail, potwierdzenie odbioru.
9. Uczenie	Oznaczyć pytanie powtarzalne i rozważyć BIP.	Właściciel + redakcja	Publikacja / decyzja o niepublikowaniu.
10. Raport	Zasilić KPI i przegląd kwartalny.	Koordynator	Dane zarządcze i działania korygujące.

Załącznik 2. Karta testu ograniczenia

49. Opis żądania i dokładna identyfikacja informacji będącej w posiadaniu.
50. Wskazanie każdej części dokumentu, która może podlegać ochronie.
51. Konkretna podstawa ustawowa; okres obowiązywania i właściwość podmiotu.
52. Opis dobra chronionego i realnej, aktualnej szkody z ujawnienia.
53. Ocena związku danych osoby z pełnieniem funkcji publicznej.
54. Ocena obiektywnego i subiektywnego elementu tajemnicy przedsiębiorcy.
55. Możliwość anonimizacji, wyciągu, agregacji, udostępnienia częściowego lub odroczonego.
56. Znaczenie informacji dla kontroli wydatków, praw człowieka, środowiska, bezpieczeństwa lub integralności procesu.
57. Wyważenie proporcjonalności i uzasadnienie odrzucenia łagodniejszych środków.
58. Termin ponownego przeglądu, jeżeli przyczyna ochrony jest czasowa.
59. Forma prawna odpowiedzi, pouczenie i osoby odpowiedzialne za rozstrzygnięcie.

ZAKAZ SKRÓTU MYŚLOWEGO

„Dokument roboczy”, „RODO”, „tajemnica firmy”, „bezpieczeństwo” i „duży nakład pracy” nie są samodzielnymi uzasadnieniami. Każde z tych haseł otwiera analizę, a nie ją kończy.

Załącznik 3. Lista kontrolna anonimizacji i publikacji

Tabela 14. Kontrola przed udostępnieniem

Obszar	Pytanie	Tak / Nie / N/D
Zakres	Czy plik wynikowy zawiera wyłącznie dokumenty objęte odpowiedzią?	☐ / ☐ / ☐
Warstwy	Czy sprawdzono wszystkie arkusze, slajdy, załączniki, komentarze i obiekty osadzone?	☐ / ☐ / ☐
Dane	Czy usunięto identyfikatory bezpośrednie oraz oceniono kombinacje pośrednie?	☐ / ☐ / ☐
Redakcja	Czy treść została trwale usunięta, a nie tylko zasłonięta?	☐ / ☐ / ☐
Metadane	Czy sprawdzono autora, właściwości, historię zmian, śledzenie i ukryty tekst?	☐ / ☐ / ☐
Format	Czy plik jest otwieralny, przeszukiwalny i dostępny cyfrowo?	☐ / ☐ / ☐
Kompletność	Czy udostępnienie częściowe wyraźnie wskazuje zakres wyłączeń?	☐ / ☐ / ☐
Adresat	Czy zweryfikowano adres, załączniki i uprawniony kanał?	☐ / ☐ / ☐
Druga para oczu	Czy niezależna osoba otworzyła finalny plik i powtórzyła kontrolę?	☐ / ☐ / ☐
Rejestr	Czy zachowano wersję wydaną, podstawę redakcji i dowód wysyłki?	☐ / ☐ / ☐

Załącznik 4. Standard karty przejrzystości decyzji

60. Nazwa decyzji, organ, osoba lub organ kolegialny odpowiedzialny, data i identyfikator.
61. Problem publiczny, cel i grupa adresatów.
62. Podstawa prawna i kompetencyjna.
63. Dane, źródła, metodologia, jakość i niepewność.
64. Rozważone warianty, kryteria i przyczyny odrzucenia.
65. Konsultacje, podmioty uczestniczące, główne uwagi i odpowiedź.
66. Analiza skutków: finanse, prawa, środowisko, równość, dane i cyberbezpieczeństwo.
67. Konflikty interesów, ekspertyzy zewnętrzne i koszty przygotowania.
68. Treść decyzji, głosowanie, zdania odrębne i wersja dokumentu.
69. Plan wykonania, umowy, terminy, wskaźniki i właściciel rezultatu.
70. Plan ewaluacji, przeglądu i wycofania lub korekty.
71. Elementy nieujawnione, podstawa, test szkody i termin ponownej oceny.

Wykaz źródeł

Akty prawne i dokumenty urzędowe

- [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.](#)
- [Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.](#)
- [Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.](#)
- [Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z 30 marca 2026 r. w sprawie CRU JSFP, Dz.U. z 2026 r. poz. 440.](#)
- [Ustawa z 27 marca 2026 r. o zarządzaniu danymi, Dz.U. z 2026 r. poz. 548.](#)
- [Ustawa z 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1524.](#)
- [Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa oraz OOS, t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 670.](#)
- [Ustawa z 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych.](#)
- [Ustawa z 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1440.](#)
- [Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 936.](#)
- [Ustawa z 11 lipca 2014 r. o petycjach, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870.](#)
- [Regulamin pracy Rady Ministrów — tekst jednolity, M.P. z 2026 r. poz. 404.](#)
- [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2016/679 \(RODO\).](#)
- [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2022/868 \(akt w sprawie zarządzania danymi\).](#)
- [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2024/1689 \(akt w sprawie sztucznej inteligencji\).](#)
- [Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych \(CETS nr 205\).](#)
- [Rekomendacja Rady OECD w sprawie otwartego rządu, OECD/LEGAL/0438.](#)

Orzecznictwo

TK, wyrok z 20 marca 2006 r., K 17/05.

TK, wyrok z 18 kwietnia 2012 r., K 33/11.

NSA, uchwała z 9 grudnia 2013 r., I OPS 8/13.

NSA, wyrok z 11 września 2012 r., I OSK 916/12.

NSA, wyrok z 13 marca 2023 r., III OSK 7186/21.

NSA, wyrok z 30 lipca 2024 r., III OSK 2843/23.

NSA, wyrok z 21 listopada 2024 r., III OSK 833/23.

NSA, wyrok z 23 stycznia 2025 r., III OSK 2477/23.

NSA, wyrok z 24 stycznia 2025 r., III OSK 2889/23.

NSA, wyrok z 19 lutego 2025 r., III OSK 878/24.

NSA, wyrok z 6 marca 2025 r., III OSK 152/22.

NSA, wyrok z 6 marca 2025 r., III OSK 3154/23.

NSA, wyrok z 27 marca 2025 r., III OSK 30/24.

NSA, wyrok z 11 kwietnia 2025 r., III OSK 813/24.

NSA, wyrok z 21 maja 2025 r., III OSK 637/22.

TSUE, wyrok z 3 kwietnia 2025 r., C-710/23, Ministerstvo zdravotnictví.

ETPC (Wielka Izba), wyrok z 8 listopada 2016 r., Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom, skarga nr 18030/11.

Literatura i raporty

- Banaszak B., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2014.

- [Bauhr M., Grimes M., Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability, Governance 2014, 27\(2\), s. 291–320.](#)
- [Cucciniello M., Porumbescu G.A., Grimmelikhuijsen S., 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions, Public Administration Review 2017, 77\(1\), s. 32–44.](#)
- [Fleszer D., Zakres podmiotowy prawa do informacji publicznej, Roczniki Administracji i Prawa 2019.](#)
- [Fung A., Graham M., Weil D., Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency, Cambridge University Press 2007.](#)
- [Grimmelikhuijsen S.G., Meijer A.J., Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization, Journal of Public Administration Research and Theory 2014, 24\(1\), s. 137–157.](#)
- [Kaczprzak N., Prawo do informacji publicznej a nowoczesne formy jego udostępniania, Rozprawy Społeczne 2025, 19\(1\), s. 367–377.](#)
- Piskorz-Ryń A., Sakowska-Baryła M. (red.), Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2023.
- Sitniewski P., Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi, Warszawa 2020.
- Wilk B., Sześciło D., Jawność i jej ograniczenia, Warszawa 2022.
- [NIK, Udostępnianie informacji publicznej przez organy administracji rządowej, KAP.430.003.2022.](#)
- [NIK, Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego, P/22/076.](#)
- [UODO, Potrzebne zmiany w ustawie o dostępie do informacji publicznej, 13 maja 2025 r.](#)
- [UODO, komunikat dotyczący naruszenia przy udostępnieniu arkusza w trybie informacji publicznej, 13 stycznia 2026 r.](#)
- [Ministerstwo Finansów, Centralny Rejestr Umów JSFP — kluczowy etap 1 lipca 2026 r.](#)