

**Robert Kowalski**

## **Otwarte Państwo: status quo w Polsce**

Przejrzystość działania instytucji publicznych stanowi fundament nowoczesnej demokracji. W erze cyfrowej transformacji obywatele oczekują nie tylko dostępu do informacji o funkcjonowaniu państwa, ale również możliwości aktywnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych oraz kontroli nad sposobem wydatkowania środków publicznych. Koncepcja otwartego państwa (open government) odpowiada na te oczekiwania, łącząc transparentność, partycypację obywatelską i innowacyjność w zarządzaniu publicznym.

Polska, jako członek Unii Europejskiej i sygnatariusz licznych międzynarodowych zobowiązań dotyczących przejrzystości, podjęła w ostatnich latach szereg działań na rzecz otwarcia danych publicznych i zwiększenia transparentności administracji. Jednocześnie wciąż istnieją obszary, w których postęp jest niewystarczający, a praktyka odbiega od standardów przyjętych w najbardziej rozwiniętych demokracjach świata.

Niniejszy artykuł przedstawia kompleksową analizę stanu otwartości państwa polskiego, identyfikując zarówno sukcesy, jak i wyzwania w poszczególnych obszarach: od prawa dostępu do informacji publicznej, przez otwarte dane instytucji publicznych, po jawność orzeczeń sądowych i przejrzystość finansów publicznych.

## **Obszary otwartego państwa**

### **Czym jest otwarte państwo?**

Otwarte państwo (open government) to model zarządzania publicznego oparty na trzech filarach: transparentności, partycypacji obywatelskiej i współpracy. Koncepcja ta wykracza poza tradycyjne rozumienie jawności administracji, obejmując aktywne udostępnianie danych w formatach umożliwiających ich ponowne wykorzystanie oraz angażowanie obywateli w procesy tworzenia polityk publicznych.

Transparentność oznacza proaktywne publikowanie informacji o działaniach rządu, procesach decyzyjnych, wydatkach publicznych i wynikach realizowanych polityk. W przeciwieństwie do reaktywnego modelu, w którym obywatel musi wnioskować o dostęp do konkretnych dokumentów, otwarte państwo zakłada domyślną jawność informacji publicznej.

Partycypacja obywatelska w modelu otwartego państwa to nie tylko prawo do głosowania, ale również możliwość realnego wpływu na kształt polityk publicznych poprzez konsultacje społeczne, budżety obywatelskie czy platformy do zgłaszania inicjatyw. Technologie cyfrowe znacząco rozszerzają możliwości takiego uczestnictwa.

Współpraca zakłada partnerskie relacje między administracją a obywatelami, organizacjami pozarządowymi, środowiskiem akademickim i sektorem prywatnym. Otwarte dane publiczne stają się w tym modelu zasobem, na bazie którego powstają innowacyjne usługi i aplikacje służące społeczeństwu.

## CRU w Polsce

CRU to kolejny etap w rozwoju otwartego i przejrzystego państwa.

Inne obszary w jakich rozwija się transparentność państwa RP są następujące:

1. dostęp do informacji publicznej,
2. otwarte dane publiczne ("open data"),
3. publiczne/otwarte rejestry danych sądowych.

Obszar w którym Polska w niskim stopniu rozwija transparentność:

4. przejrzystość finansów publicznych do poziomu pojedynczych przelewów i faktur – jest to obszar, w którym państwo RP wciąż jest bardzo zacofane

### 1. Prawo dostępu do informacji publicznej

Prawo dostępu do informacji publicznej (Right to Information - RTI, Freedom of Information Act - FOIA) to fundament otwartego rządu. Społeczeństwo potrzebuje dostępu do informacji, aby rozliczać rząd z jego decyzji. Ustawy RTI umożliwiają obywatelom uzyskanie tych informacji, a wiele z nich wymaga od rządów proaktywnego publikowania informacji. W Polsce ustawa o dostępie do informacji publicznej gwarantuje dostęp, jednak problemem jest powolne działanie sądów i urzędnicza inercja, wykorzystywane aby powoli rozpatrywać wnioski lub blokować dostęp do informacji publicznej. Sytuacje te są znane od parunastu lat w Polsce z utrudnianiem dostępu do raportów i informacji takim organizacjom jak np. Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR) czy Sieć Watchdog Polska.

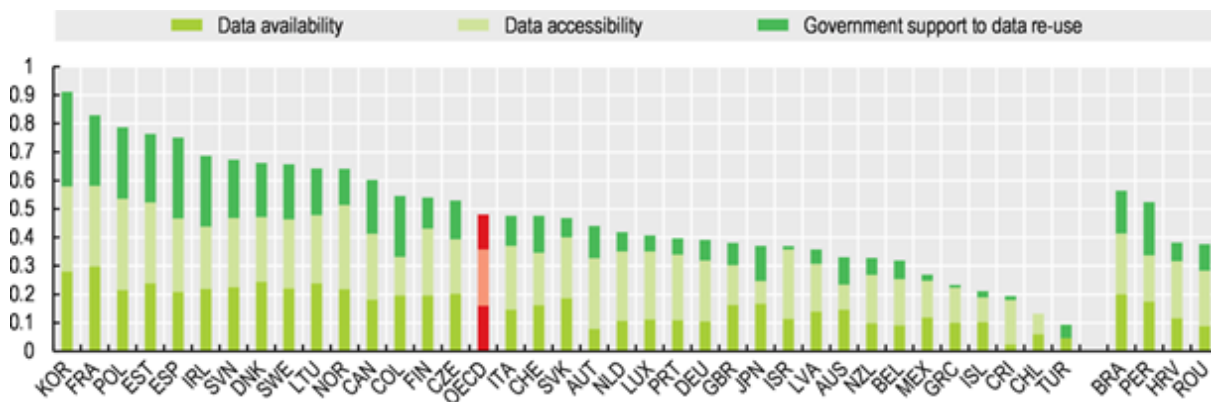
### 2. Otwarte dane (open data) instytucji publicznych

Otwarte dane to informacje publiczne udostępniane bezwarunkowo lub z minimalnymi warunkami, kompletne, aktualne, w wersji źródłowej i w otwartym formacie przeznaczonym do odczytu maszynowego. Są przeznaczone do bezpłatnego ponownego wykorzystywania na tych samych zasadach dla każdego użytkownika. Globalnie funkcjonują liczne portale otwartych danych, które stanowią wzór dla polskich inicjatyw:

- **data.europa.eu** – portal Unii Europejskiej agregujący dane z krajów członkowskich
- **data.gov** – amerykański portal federalny zarządzany przez General Services Administration
- **data.gov.au** – australijski portal rządowy udostępniający dane z ponad 800 organizacji

W Polsce głównym punktem dostępu do otwartych danych jest portal **dane.gov.pl**, prowadzony przez Ministerstwo Cyfryzacji. Portal dane.gov.pl oferuje bezpłatny, niewymagający rejestracji dostęp do informacji publicznej z różnych kategorii, takich jak oświata, środowisko, budżet i finanse. Otwarte dane w Polsce mają się dobrze, portal <https://dane.gov.pl/> powstał w 2014 r. i jest od tego czasu stale rozwijany. Przez ostatnią dekadę pojawiło się tam ponad 37 tysięcy zbiorów danych pochodzących od ponad 400 podmiotów. Podstawą prawną jest ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Polska radzi sobie dobrze w obszarze Open Data, co jest wynikiem konsekwentnej polityki otwierania danych, i tak samo może sobie poradzić z CRU.

### OECD OurData (Open Data) Index 2023



Źródło: OECD (2022), *Survey on Open Government Data 5.0*

Otwarte dane wpływają pozytywnie na przejrzystość państwa i innowacyjność gospodarki, dzięki dostępowi do danych i informacji w oparciu o które można podejmować lepsze decyzje i tworzyć wartość w oparciu o aplikacje IT. Na bazie otwartych danych powstaje coraz więcej nowoczesnych produktów i usług, a wartość europejskiego rynku otwartych danych szacowana jest na 199–334 mld euro według prognozy na 2025 rok.

Wśród dostawców danych znajdują się ministerstwa (np. Ministerstwo Aktywów Państwowych), Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Fundusz Zdrowia i liczne samorzady. Dane są udostępniane też przez API portalu, które można wykorzystać w aplikacjach czy usługach – dostępne są m.in. dane turystyczne, dane z bazy TREZOR Ministerstwa Finansów czy API do danych GUS. Dzięki aplikacjom powstałym w oparciu o portal Otwarte Dane, Polska awansowała w europejskich rankingach otwartości danych, wyprzedzając takie kraje jak Niemcy czy Hiszpania. Udostępnienie danych przez API umożliwia ich dowolne wykorzystywanie w analizach, produktach, aplikacjach czy usługach, co przekłada się na wzrost innowacyjności gospodarki i jakość życia obywateli.

Otoczenie instytucjonalne ‘otwartych danych’ w Polsce sprzyja rozwojowi tego segmentu przejrzystości państwa. Akademia Otwartych Danych szkoli urzędników z aspektów prawnych i technicznych otwierania danych - przeszkolono ponad 680 urzędników z zakresu otwierania danych i stosowania standardów. Eksperti Laboratorium Otwartych Danych opracowali szereg raportów z rekomendacjami w zakresie prawnym, technicznym i bezpieczeństwa otwierania informacji sektora publicznego.

### Otwarte dane a uczelnie publiczne w Polsce

Z inicjatywy “otwarte dane” bardzo niskim poziomem partycypacji wykazują się uczelnie publiczne. Uczelnie publiczne są objęte ustawą z 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, jednak ogrom wyłączeń danych wobec tych podmiotów zdaje się umożliwiać im unikanie de facto w ogóle jawności jakichkolwiek danych.

Uczelnie mają obowiązek publikować w formie otwartych danych oraz udostępniać na żądanie informacji związane z wykonywaniem zadań publicznych, tzn. danych administracyjnych i organizacyjnych takich jak: struktura organizacyjna, dane o wydziałach i kierunkach, uchwały organów kolegialnych, informacje o budżecie i wydatkach publicznych, dane o zamówieniach publicznych i inne dane stanowiące informację sektora publicznego w rozumieniu ustawy. Te dane powinny być **udostępniane w postaci ustrukturyzowanej, możliwej do automatycznego wykorzystania**, np.

poprzez portal danych publicznych (dane.gov.pl) lub analogiczne repozytoria. Dzieje się tak w wyniku niedostatecznej implementacji zasad otwartości danych w strukturach uczelnianych:

- brak pełnych zbiorów danych budżetowych i finansowych w formacie otwartym tzn. zestawienia wydatków w formacie CSV/JSON,
- brak danych o zamówieniach publicznych jako zestawów danych otwartych,
- ograniczone katalogi danych organizacyjnych i kadrowych,
- brak otwartych danych dot. liczby studentów na kierunkach w postaci ustrukturyzowanej,
- publikacje jednostkowe, a nie dane — uczelnie często udostępniają informacje w formie dokumentów PDF lub BIP, które nie są maszynowo odczytywalne (“machine-readable”).

W praktyce wiele polskich uczelni publicznych nie udostępnia kompleksowo i w postaci otwartych danych następujących informacji. To kolejny, niestety, dowód na to, że uczelnie publiczne są najbardziej hermetycznymi podmiotami finansów publicznych, i powinny być przymuszone do poprawienia jawności swoich danych, z racji na to, że uczelnie publiczne otrzymują finansowanie ponad **31 mld zł** od podatników rocznie.

### 3. Otwarte dane sądowe i jawność orzeczeń

*Open Justice* to koncepcja zakładająca stworzenie transparentnego i publicznie odpowiedzialnego systemu wymiaru sprawiedliwości, który zapewnia wszystkim obywatelom równą ochronę, korzyści i prawa. Otwarte dane sądowe umożliwiają:

- Monitorowanie efektywności wymiaru sprawiedliwości
- Identyfikację nierówności w dostępie do wymiaru sprawiedliwości
- Badanie wzorców orzeczniczych
- Zwiększenie zaufania do systemu prawnego

Portal Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych i inne elektroniczne bazy orzeczeń sądów w Polsce nie mają odrębnej ustawy, która by je bezpośrednio tworzyła. Ich funkcjonowanie opiera się na kilku źródłach tj. konstytucyjnych zasadach jawności i dostępu do informacji publicznej, przepisach proceduralnych regulujących sporządzanie orzeczeń (np. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) oraz ustawie o dostępie do informacji publicznej, która nakłada obowiązek udostępniania informacji o działalności organów państwowych. W praktyce szczegółowe zasady prowadzenia baz orzeczeń i ich publikacji w internecie określają wewnętrzne zarządzenia i regulaminy wydawane przez prezesów sądów, które regulują m.in. kwestie anonimizacji danych. Bazy te pełnią funkcję informacyjną – nie stanowią oficjalnego ogłoszenia prawnie wiążących aktów, jak w Dzienniku Ustaw, lecz służą realizacji zasady jawności wymiaru sprawiedliwości i powszechnego dostępu do informacji publicznej.

Co ciekawe, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych prowadzona przez NSA nie udostępnia danych poprzez API, aby można łatwo wszystkie te dane agregować i analizować. Czyżby sędziowie bali się głębszych analiz dot. rozstrzygnięć sądów na linii fiskus (Krajowa Administracja Skarbowa) vs podatnicy?

Ponadto, sądy powszechne posiadają bazę orzeczeń, która jest zdecentralizowana i przez to zapewne niepełna i bez jednolitego standardu, z wysokim poziomem anonimizacji danych stron. Przepisy RODO i regulacje dot. ochrony danych osobowych w praktyce ograniczają istotne aspekty jawności wymiaru

sprawiedliwości i prawa obywateli do informacji. Anonimizacja orzeczeń sądowych – usuwanie imion, nazwisk i adresów stron postępowań czy np. nieruchomości będących przedmiotem postępowań ws. reprivatyzacji mienia (historycznie niezwykle korupcjogennego procesu w Polsce) – utrudniają obywatelom weryfikację, czy dana osoba lub podmiot był stroną sporów sądowych, co ma znaczenie np. przy ocenie wiarygodności kontrahentów czy osób na stanowiskach publicznych. Jest tak, mimo że dane sędziów orzekających w sprawach nie podlegają anonimizacji, ponieważ wykonują oni funkcje publiczne, a informacja o składzie orzekającym jest elementem jawności tych orzeczeń. Nadmierna anonimizacja osłabia społeczną kontrolę nad sądownictwem i utrudnia dostęp do informacji publicznej – to również należy zmienić.

Są jednak plusy w tym obszarze w Polsce: dostęp do orzeczeń sądów ogółem w Polsce jest mocno propagowany głównie przez... prywatny podmiot jakim jest System Analizy Orzeczeń Sądowych (SAOS: <https://www.saos.org.pl/>). SAOS to niezależna platforma gromadząca i udostępniająca dane orzeczeń polskich sądów w jednym miejscu, z możliwością wyszukiwania, przeglądania, analizowania i pobierania danych programowo. SAOS ma udokumentowane API do hurtowego pobierania bazy oraz API przeglądania danych, dzięki czemu można budować własną bazę i synchronizować dane.

SĄD	BAZA	ZAKRES	API	UWAGI
<b>SĄDY ADMINISTRACYJNE</b>	<a href="#">Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych</a>	Orzeczenia NSA + wszystkich WSA	✗	Najpełniejsza i najbardziej spójna baza w Polsce; orzeczenia z uzasadnieniami; zaawansowane filtry
<b>SĄDY POWSZECHNE</b>	<a href="#">Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych</a>	Sądy rejonowe, okręgowe, apelacyjne	✓	Baza niepełna i zdecentralizowana; brak jednolitego standardu; często brak uzasadnień; wysoki poziom anonimizacji
<b>SĄD NAJWYŻSZY</b>	<a href="#">Baza orzeczeń SN</a>	Wszystkie izby SN	✓	Orzeczenia precedensowe i uchwały; wysoka jakość uzasadnień
<b>TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY</b>	<a href="#">Baza orzeczeń TK</a>	Wyroki, postanowienia, zdania odrębne	✗	Pełna baza historyczna; dokumenty o charakterze ustrojowym
<b>EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA</b>	<a href="#">HUDOC</a>	Orzeczenia ETPCz (w tym przeciwko Polsce)	✓	Bardzo dobre metadane; pełna baza
<b>TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UE</b>	<a href="#">CURIA</a>	TSUE + Sądownictwo UE	✓	Wysoki standard publikacji

#### 4. Open Budget: otwarte dane finansowe budżetu państwa

Każdego roku rządy zbierają i wydają biliony środków podatników na usługi publiczne. Obywatele mają prawo wiedzieć, jak te pieniądze są alokowane i wydawane. Otwarte budżety pozwalają na publiczny wgląd i kontrolę, zapewniając, że planowanie i wydatki rządowe są zgodne z priorytetami społecznymi.

Transparentność budżetowa obejmuje:

1. **Otwarte dane o wydatkach** – publikowanie szczegółowych informacji o wydatkach w formatach maszynowo czytelnych
2. **Zarządzanie długiem publicznym** – transparentność w kwestii zaciągania i zarządzania długiem

##### Otwarte dane o wydatkach

Otwarte dane o wydatkach publicznych zwiększają przejrzystość i jakość zarządzania finansami państwa, umożliwiając realną kontrolę nad tym, jak i na co wydawane są środki publiczne. Publikowanie **szczegółowych informacji o wydatkach w formatach maszynowo czytelnych** (np. CSV, JSON) pozwala parlamentowi, administracji, mediom i społeczeństwu obywatelskiemu analizować strukturę wydatków, identyfikować nieefektywności oraz oceniać zgodność wydatków z deklarowanymi priorytetami politycznymi. Otwartość danych budżetowych sprzyja także lepszemu planowaniu i koordynacji polityk publicznych, ogranicza ryzyko nadużyć oraz wzmacnia zaufanie do instytucji publicznych, tworząc podstawę do merytorycznej debaty o alokacji środków i jakości wydatkowania pieniędzy publicznych.

Przykłady portali 'open budget':

- **Stan West Virginia - Transparency Portal:** <https://westvirginia.opengov.com/transparency/> – całkowita przejrzystość wydatków i przychodów stanu, z danymi dot. głównych usługodawców, kontraktorów w zamówieniach publicznych, długu, i przejrzystość do poziomu pojedynczych przelewów i faktur.
- **Stan Connecticut - Open Budget Book:** <https://openbudget.ct.gov/#!/year/default> – całkowita przejrzystość wydatków i przychodów stanu.
- **Stan New South Wales, Australia - Open Budget Data:** <https://www.budget.nsw.gov.au/budget-detail/open-data> – całkowita przejrzystość fiskalna wydatków i przychodów stanu NSW w Australii.

##### Przejrzystość zadłużenia i finansów publicznych

Przejrzystość zadłużenia i finansów publicznych może poprawić efektywność i skuteczność zarządzania finansami publicznymi oraz sprzyjać dyscyplinie fiskalnej. Możliwość bieżącej oceny stanu zadłużenia państwa przez parlament, rząd i społeczeństwo obywatelskie wywiera presję na ograniczanie zadłużania się w sytuacji, gdy staje się ono nie do utrzymania. Tworzy to także podstawę do merytorycznej, wspólnej debaty na temat wydatków publicznych pomiędzy rządem, władzą ustawodawczą i społeczeństwem obywatelskim. Pełna świadomość rzeczywistego poziomu zadłużenia państwa zwiększa zaufanie kredytodawców. Przejrzystość ogranicza postrzegane ryzyko udzielania finansowania i może poprawić ocenę wiarygodności kredytowej kraju, zwiększając pewność co do jego zdolności do spłaty zobowiązań. W efekcie większe zaufanie inwestorów prowadzi do niższych kosztów finansowania i niższych stóp procentowych.

## **Następne kroki**

Doświadczenia innych krajów pokazują, że otwarte państwo to nie tylko kwestia przejrzystości, ale również silnik innowacji i ogólnego rozwoju. Wartość europejskiego rynku otwartych danych, szacowana na setki miliardów euro, potwierdza ekonomiczny potencjał tej koncepcji. Polska ma szansę wykorzystać ten potencjał, pod warunkiem konsekwentnego pogłębiania otwartości we wszystkich obszarach funkcjonowania państwa. Analiza stanu otwartości państwa polskiego pozwala na sformułowanie kilku wniosków.

Po pierwsze, Polska poczyniła znaczące postępy w obszarze otwartych danych publicznych, co potwierdzają międzynarodowe rankingi i rosnąca liczba zbiorów danych udostępnianych przez portal dane.gov.pl.

Po drugie, istnieją obszary wymagające pilnej poprawy. Uczelnie publiczne pozostają jednymi z najbardziej hermetycznych podmiotów sektora publicznego. Niepełna jest transparentność wymiaru sprawiedliwości, gdzie nadmierna anonimizacja orzeczeń i brak jednolitych standardów publikacji utrudniają społeczną kontrolę nad sądownictwem.

Po trzecie, Polska odstaje od światowych liderów w zakresie przejrzystości finansów publicznych na poziomie pojedynczych transakcji. Pełna jawność wydatków publicznych jest technicznie możliwa i przynosi korzyści w postaci zwiększonej efektywności oraz zaufania obywateli do instytucji państwa.

Droga do otwartego państwa wymaga połączenia działań legislacyjnych, inwestycji w infrastrukturę cyfrową oraz zmiany kultury organizacyjnej administracji publicznej. Kluczowe w 2026 roku będzie rozporządzenie dotyczące CRU zawierające standardy techniczne oparte na sprawdzonych międzynarodowych rozwiązaniach: Comprehensive Knowledge Archive Network (CKAN) – wiodące na świecie oprogramowanie open source do zarządzania danymi, na którym oparty jest polski portal dane.gov.pl oraz portale otwartych danych Unii Europejskiej i USA; Open Contracting Data Standard (OCDS) – globalny standard dla danych o zamówieniach publicznych; otwarte formaty danych (CSV, JSON, XML) umożliwiające łatwe przetwarzanie maszynowe; wspólne identyfikatory (REGON, NIP) pozwalające na łączenie danych z innych rejestrów; oraz interfejsy programistyczne (API) zapewniające automatyczny dostęp do danych. Istotą tych zmian jest przejście od modelu reaktywnego, w którym jawność traktowana jest jako obowiązek, do modelu proaktywnego, w którym otwartość staje się wartością i standardem działania instytucji publicznych.