WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 28 października 2026 r.

Znak: RWT-PW.1331.1.2026.KST

Pan [redacted]
adres do doręczeń elektronicznych: [redacted]

DECYZJA

Na podstawie art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) oraz art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, po rozpatrzeniu wniosku Pana [redacted] z dnia 15 sierpnia 2026 r. (data wpływu: 15 sierpnia 2026 r. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie kosztów i wskaźników projektów oraz systemów obsługi cudzoziemców realizowanych w ramach europejskiego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI).

orzekam:

odmówić częściowo udostępnienia informacji publicznej w zakresie pytania 3 wskazanego we wniosku z dnia 15 sierpnia 2026 r. tj. zestawienia kosztu zakupu i wdrożenia systemu „Kolejkowicz" oraz rocznych kosztów jego utrzymania w okresie od 2019 r., oraz mierzenia wpływu wdrożonych systemów informatycznych na średni czas prowadzenia postępowań legalizacyjnych, ze względu na to, że żądana informacja stanowi informację publiczną przetworzoną, a jej udostępnienie nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Jednocześnie w zakresie informacji posiadanych przez Urząd w gotowej postaci, tj. oznaczeń postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczących systemu „Kolejkowicz" Urząd wskazuje oznaczenie postępowania o udzielenia zamówienia publicznego dotyczące systemu „Kolejkowicz": AL-ZP.272-5/18/ZP/PN.

UZASADNIENIE

1. Przebieg postępowania. W dniu 15 sierpnia 2026 r. do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynął wniosek Pana [redacted] z dnia 15 sierpnia 2026 r. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie kosztów i wskaźników projektów oraz systemów obsługi cudzoziemców realizowanych w ramach europejskiego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) w tym w szczególności dla przedmiotowej decyzji kosztu zakupu i wdrożenia systemu „Kolejkowicz" oraz rocznych kosztów jego utrzymania od 2019 r., z oznaczeniem postępowań o udzielenie zamówienia.

Wniosek zarejestrowano pod znakiem RWT-PW.1331.1.2026.KST.

We wniosku wnioskodawca wskazał, że żądane dane dotyczą wydatkowania środków publicznych, w tym unijnych, na systemy obsługi setek tysięcy postępowań, w kontekście toczącej się debaty publicznej o przewlekłości postępowań legalizacyjnych (kontrole NIK nr P/23/069 i I/24/002/LWR, wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, sprawa C-254/25 zawisła przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej), i posłużą ocenie efektywności tych wydatków.

2. Żądana informacja jest informacją publiczną, a organ jest podmiotem zobowiązanym. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w tej ustawie. Żądana informacja dotyczy gospodarowania środkami publicznymi (art. 6 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy), a zatem ma charakter informacji publicznej. Dolnośląski Urząd Wojewódzki jest podmiotem obowiązanym do jej udostępnienia na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

3. Żądana informacja ma charakter informacji przetworzonej. Ustawa nie definiuje informacji przetworzonej. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że jest to informacja, której podmiot zobowiązany nie posiada w gotowej postaci i którą musi wytworzyć, wykonując ponadstandardowe czynności wymagające zaangażowania znacznych środków i nakładów pracy (wyrok NSA z 3 lutego 2017 r sygn. akt I OSK 1068/15). Również suma informacji prostych może stanowić informację przetworzoną, jeżeli jej pozyskanie wymaga znacznych nakładów, czasu i zaangażowania pracowników (wyrok NSA z 26 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 1034/21).

Urząd nie posiada informacji w postaci żądanej we wniosku. Nie prowadzi odrębnej ewidencji kosztów systemu „Kolejkowicz" ani zestawienia obejmującego koszty jego zakupu, wdrożenia i utrzymania w podziale na lata. Udzielenie odpowiedzi wymagałoby:

1) odszukania w dokumentacji księgowej i archiwalnej za lata 2019–2026 wszystkich dowodów księgowych związanych z systemem, tj. faktur, umów i aneksów oraz zleceń serwisowych, przechowywanych w wielu komórkach organizacyjnych Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego oraz w archiwum zakładowym;
2) wyodrębnienia kosztów przypadających na system „Kolejkowicz" z umów obejmujących szerszy zakres, w tym np. utrzymanie infrastruktury IT, licencje, pakietowe usługi serwisowe. Urząd nie ewidencjonuje tych kosztów odrębnie. Ich ustalenie wymagałoby merytorycznej analizy treści każdej umowy i proporcjonalnego przypisania kosztów, czyli wytworzenia nowej informacji, a nie odczytania danych z posiadanych dokumentów;
3) przyporządkowania poszczególnych wydatków do kategorii „zakup", „wdrożenie" i „utrzymanie" według kryteriów przyjętych przez wnioskodawcę, które nie odpowiadają klasyfikacji budżetowej stosowanej w Urzędzie;
4) zsumowania wyodrębnionych kwot w podziale na wiele lat budżetowych i powiązania każdej z nich z odpowiednim postępowaniem o udzielenie zamówienia.

Według wstępnych szacunków czynności te zajęłyby niewspółmierną liczbę godzin pracy wykonywaną przez pracowników różnych komórek organizacyjnych Urzędu o kwalifikacjach z zakresu np. finansów, zamówień publicznych, IT w stosunku do interesu społecznego wskazanego. Biorąc pod uwagę obecną obsadę kadrową oraz bieżące obciążenie zadaniami Urząd nie może oddelegować pracowników do opracowania zestawienia bez uszczerbku dla terminowej realizacji zadań ustawowych.

Czynności opisane w pkt 2 i 3 powyżej nie polegają na technicznym wyszukaniu i skopiowaniu dokumentów. Wymagają intelektualnego opracowania danych źródłowych i wytworzenia jakościowo nowej informacji, której Urząd dotychczas nie posiadał, przy znacznym nakładzie pracy. Żądana informacja jest zatem informacją przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

4. Udostępnienie informacji nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo do informacji publicznej obejmuje uzyskanie informacji przetworzonej wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Ustawodawca posłużył się kwalifikowaną formą tej przesłanki: nie wystarcza, aby udostępnienie było jedynie istotne – musi być ono szczególnie istotne, a niewykazanie tej przesłanki prowadzi do wydania decyzji odmownej (wyrok NSA z 12 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2721/13).

W orzecznictwie przyjmuje się, że szczególna istotność występuje wtedy, gdy informacja jest ważna dla szerokiego kręgu odbiorców, a jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania jej dla poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej lub lepszej ochrony interesu publicznego (wyroki NSA z 5 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 3097/12, oraz z 3 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1068/15). Prawo do informacji przetworzonej ma co do zasady wnioskodawca, który wykaże swoje indywidualne, realne i konkretne możliwości wykorzystania jej dla dobra ogółu, w sposób niedostępny dla każdego innego posiadacza tej informacji (wyrok NSA z 3 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1068/15). Przesłanka ta nie jest spełniona, gdy wnioskodawca nie wykaże szczególnej istotności informacji dla interesu publicznego (wyrok NSA z 16 lipca 2024 r., sygn. akt III OSK 122/23).

Organ ocenił okoliczności wskazane przez wnioskodawcę we wniosku i uznał, że nie wykazują one szczególnej istotności żądanej informacji przetworzonej dla interesu publicznego, z następujących przyczyn.

Po pierwsze, organ nie kwestionuje, że informacja o wydatkowaniu środków publicznych jest informacją publiczną, a gospodarowanie majątkiem publicznym mieści się w pojęciu interesu publicznego. Okoliczność ta przesądza jednak jedynie o tym, że żądanie mieści się w zakresie art. 1 ust. 1 ustawy. Nie przesądza o spełnieniu dodatkowej, kwalifikowanej przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, działanie wnioskodawcy w interesie ponadindywidualnym nie jest samoistnie wystarczające dla przyjęcia szczególnej istotności dla interesu publicznego (wyrok z 3 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1068/15). Gdyby sam publiczny charakter wydatków wystarczał do spełnienia tej przesłanki, byłaby ona pozbawiona znaczenia w odniesieniu do każdej informacji finansowej podmiotu publicznego.

Po drugie, wnioskodawca nie wykazał związku między żądaną informacją a wskazaną debatą publiczną. Przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich, sprawy C-254/25 oraz wskazanych kontroli Najwyższej Izby Kontroli jest czas trwania postępowań administracyjnych w sprawach legalizacji pobytu, w tym regulacje dotyczące biegu terminów oraz zasoby kadrowe organów. System „Kolejkowicz" nie jest narzędziem prowadzenia tych postępowań. Służy rezerwacji terminów wizyt i obsłudze klientów w punktach obsługi Urzędu, niezależnie od rodzaju sprawy. Korzystają z niego zarówno cudzoziemcy, jak i obywatele polscy oraz obywatele innych państw Unii Europejskiej, załatwiający w Urzędzie sprawy takie jak paszportowe, dotyczące obywatelstwa rejestracje pobytu obywateli UE. Koszty systemu nie są więc kosztami postępowań legalizacyjnych. Ich zestawienie nie pozwoliłoby ocenić efektywności wydatków na obsługę tych postępowań ani przyczyn ich przewlekłości, a to właśnie wnioskodawca wskazał jako cel uzyskania informacji.

Po trzecie, ocena efektywności wydatkowania środków publicznych oraz przyczyn przewlekłości postępowań administracyjnych należy do wyspecjalizowanych organów kontroli i nadzoru. Okoliczności powołane przez wnioskodawcę – kontrole Najwyższej Izby Kontroli, wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich i postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej – potwierdzają, że mechanizmy te działają i są w tej materii wykorzystywane. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przewidziane w strukturze władzy publicznej mechanizmy nadzorcze nie mogą być zastępowane przez jednostkową kontrolę obywatela, a nieuzyskanie informacji przetworzonej nie pozbawia wnioskodawcy możliwości zainicjowania działań kontrolnych lub nadzorczych przez właściwe organy (wyrok z 5 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 3097/12).

Po czwarte, wnioskodawca nie wskazał, w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskaną informację, aby realnie wpłynąć na poprawę funkcjonowania organów administracji, ani nie wykazał, że ma ku temu indywidualne, realne i konkretne możliwości. Nie wskazał, aby pełnił funkcję lub rolę, która takie możliwości zapewnia, np. mandat posła lub radnego, prowadzenie badań naukowych wspieranych ze środków publicznych albo udział w charakterze uczestnika w postępowaniu dotyczącym tworzenia lub kontroli aktów normatywnych. Ogólne odwołanie do „oceny efektywności wydatków" i do toczącej się debaty publicznej nie spełnia tego wymogu. Także zamiar przedstawienia informacji o działalności organu szerszemu gronu odbiorców nie uzasadnia żądania wytworzenia nowej jakościowo informacji (wyroki NSA z 12 czerwca 2014 r., sygn. akt I OSK 2721/13, oraz z 3 lutego 2017 r., sygn. akt I OSK 1068/15).

Po piąte, żądanie obejmuje wieloletnie zestawienie danych (od 2019 r.), w podziale na poszczególne lata i według kryteriów wskazanych przez wnioskodawcę. W podobnym układzie – wykazu danych z wielu lat w podziale na lata, sporządzanego według kryteriów wnioskodawcy – Naczelny Sąd Administracyjny utrzymał odmowę udostępnienia informacji przetworzonej wobec niewykazania szczególnej istotności dla interesu publicznego (por. wyrok z 16 lipca 2024 r., sygn. akt III OSK 122/23). Nakład pracy opisany w pkt 3 pozostaje przy tym w wyraźnej dysproporcji do znaczenia, jakie zestawienie miałoby dla interesu publicznego, wobec braku jego związku z przedmiotem debaty publicznej powołanej przez wnioskodawcę.

Jednocześnie w zakresie informacji posiadanych przez Urząd w gotowej postaci, tj. oznaczeń postępowań o udzielenie zamówienia publicznego dotyczących systemu „Kolejkowicz" Urząd wskazuje oznaczenie postępowania o udzielenia zamówienia publicznego dotyczące systemu „Kolejkowicz": AL-ZP.272-5/18/ZP/PN.

5. Osoby, które zajęły stanowisko w sprawie (art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy). W toku postępowania stanowisko zajęli: Rafał Szydłowski oraz Monika Jędra. Decyzja nie została wydana ze względu na dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy, wobec czego nie wskazuje się podmiotów, ze względu na które ją wydano.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

POUCZENIE

1. Od niniejszej decyzji stronie przysługuje odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia (art. 127 § 1 i 2 oraz art. 129 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego).
2. Odwołanie rozpatruje się w terminie 14 dni (art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej).
3. W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do jego wniesienia wobec organu, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna (art. 127a § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Rozwoju
i Współpracy Terytorialnej
Rafał Szydłowski
/podpisano podpisem kwalifikowanym/

Otrzymują:

1) Pan [redacted]