

Odwołanie od decyzji Wojewody Pomorskiego z 30 września 2026 r., znak WSC-IV.1331.19.2026.KB

Dotyczy: WSC-IV.1331.19.2026.KB

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego

Odwołujący: [imię i nazwisko usunięte], [adres usunięty], [adres usunięty], adres do doręczeń elektronicznych:
[ADE usunięty]

ODWOŁANIE

Na podstawie art. 127 § 1 i 2 oraz art. 129 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.) wnoszę odwołanie od decyzji Wojewody Pomorskiego z 30 września 2026 r., znak WSC-IV.1331.19.2026.KB, doręczonej mi 30 września 2026 r., wydanej w sprawie mojego wniosku z 18 sierpnia 2026 r., zawężonego pismem z 31 sierpnia 2026 r. Zaskarżam decyzję w całości.

Decyzji zarzucam naruszenie:

- 1) art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. przez uznanie za informację przetworzoną liczby skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przekazanych sądowi i liczby ponagleń w latach 2024-2026, czyli danych o czynnościach, które organ odnotowuje w bieżącej działalności, a ponaglenia - w systemie SI POBYT, oraz przez objęcie jedną odmową obu pytań, choć decyzja sama odmiennie opisuje sposób ustalenia liczby ponagleń i liczby skarg;
- 2) art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. przez pominięcie dopuszczonej w piśmie z 31 sierpnia 2026 r. możliwości podania jednej łącznej liczby skarg, nieustalenie, jak organ odnotowuje przekazanie skargi sądowi, i nieustalenie nakładu pracy, na którym organ oparł ocenę szczególnej istotności, a także odrzucenie znaczenia odpowiedzi innych wojewodów na podstawie przypuszczenia, że sposób ewidencjonowania i możliwości techniczne organów „mogą być odmienne”, bez ustaleń co do ewidencji prowadzonej w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim;
- 3) art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 2 u.d.i.p. przez sformułowanie rozstrzygnięcia bez wskazania, czego dotyczy odmowa, oraz art. 7 i art. 107 § 3 k.p.a. przez nierozważenie podtrzymanego żądania informacji o przekazywaniu ponagleń Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Wnoszę o:

- 1) uchylenie decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji z wytycznymi co do wykładni art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (art. 138 § 2 i 2a k.p.a.), ze wskazaniem okoliczności wymienionych w pkt 10 uzasadnienia;
- 2) rozpoznanie odwołania w terminie 14 dni (art. 16 ust. 2 pkt 1 u.d.i.p.).

Uzasadnienie

1. Zakres żądania po zawężeniu

Pismem z 31 sierpnia 2026 r., złożonym przez e-Doręczenia, zawęziłem wniosek do trzech pozycji:

- pkt 1 - liczba skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przekazanych do sądu w 2024 r., 2025 r. i od 1 stycznia 2026 r., w podziale na trzy rodzaje zezwoleń, z zastrzeżeniem: „Jeżeli rozdzielenie kategorii nie jest możliwe, wystarczy jedna liczba łączna wraz z potwierdzeniem tego faktu.”;
- pkt 3 - wzór odpowiedzi na skargę albo potwierdzenie, że go nie ma; na to pytanie organ odpowiedział w uzasadnieniu decyzji (s. 2) i tej części nie kwestionuję;
- pkt 5 - „dwie liczby rocznie: ile ponagleń wpłynęło i ile przekazano Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców w trybie art. 37 § 4 KPA”, z zastrzeżeniem: „Jeżeli Urząd przyjmuje, że w sprawach objętych art. 100d ponaglenia pozostawia się bez rozpoznania, zwińżle stwierdzenie tego faktu będzie odpowiedzią pełną.”

Punkty 2, 4 i 6 cofnąłem.

2. Rozstrzygnięcie nie określa zakresu odmowy, a uzasadnienie pomija część żądania

Sentencja decyzji brzmi: „odmawiam udostępnienia informacji publicznej”. Nie wskazuje, jakiej informacji dotyczy, choć według uzasadnienia „przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia pozostają pytania nr 1 i 5” (s. 1), a na pytanie nr 3 organ w tym samym uzasadnieniu odpowiedział (s. 2). Czytana dosłownie, sentencja odmawia także informacji, której organ udzielił. Rozstrzygnięcie jest obowiązковым elementem decyzji (art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a., stosowany na podstawie art. 16 ust. 2 u.d.i.p.) i to ono określa, czego odmówiono.

Decyzja, streszczając wniosek, przypisuje pytanie o przekazywanie ponagleń Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców do pkt 6 („liczby ponagleń przekazanych organowi II instancji”) i - według tej numeracji - traktuje je jako cofnięte. We wniosku z 18 sierpnia 2026 r. pytanie to było częścią pkt 5 („oraz - osobno - liczba ponagleń przekazanych Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców”), pkt 6 dotyczył próśb o przyspieszenie rozpatrzenia sprawy, a w piśmie z 31 sierpnia 2026 r. pytanie o przekazanie podtrzymałem wprost (pkt 1 wyżej). Uzasadnienie decyzji tej części żądania nie rozważa i nie odnosi się do zastrzeżenia, że wystarczy związane stwierdzenie praktyki. Jeżeli odmowa obejmuje także tę część, decyzja nie zawiera w tym zakresie uzasadnienia (art. 107 § 3 k.p.a.); jeżeli jej nie obejmuje, ta część żądania pozostaje do załatwienia (pkt 10 lit. a niżej).

Przekazanie ponaglenia jest odrębną czynnością organu: przekazuje się je „wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy”, a „Przekazując ponaglenie, organ jest obowiązany ustosunkować się do niego” (art. 37 § 4 k.p.a.). Każde przekazanie pozostawia więc ślad w aktach sprawy i w korespondencji organu, także wtedy, gdy - jak wyjaśnił mi Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców - System Pobyt „nie odnotowuje wprost technicznej czynności przekazania ponaglenia przez urząd wojewódzki do Szefa Urzędu” (pkt 9 niżej). Wojewoda Podkarpacki na ten sam wniosek podał rok po roku liczbę ponagleń przekazanych organowi wyższego stopnia (za 2024 r. w sprawach o pobyt czasowy: „3 ponaglenia przesłane do organu II instancji”; O-II.1331.14.2026 z 31 sierpnia 2026 r.). Jeżeli zaś Urząd przyjmuje, że w sprawach objętych art. 100d ponaglenia pozostawia się bez rozpoznania, odpowiedzią pełną będzie - jak zastrzegłem - związane stwierdzenie tego faktu.

3. Liczba ponagleń to odczyt z systemu, w którym organ je rejestruje

Decyzja przyznaje, że „istnieje możliwość wykorzystania danych zgromadzonych w krajowej Hurtowni Danych”, i potwierdza, że ponaglenia są rejestrowane w systemie SI POBYT, zastrzegając: „Sam fakt rejestrowania ponagleń w systemie SI POBYT nie oznacza jednak, że żądana wartość stanowi gotową informację możliwą do prostego odczytu.” (s. 2). Jako przeszkody wskazuje brak jednego gotowego raportu, konieczność „wykonania odpowiednich operacji na zasobie systemowym, a następnie ich przetworzenia i weryfikacji w celu ustalenia konkretnej wartości odpowiadającej zakresowi wniosku” oraz to, że „Samo generowanie raportów może ponadto być czasochłonne”, a niekiedy „wygenerowanie raportu kończy się błędem i wymaga ponowienia operacji”. Decyzja nie wskazuje, na czym miałyby polegać to przetworzenie i weryfikacja, skoro żądana wartość to liczba ponagleń zarejestrowanych w danym roku. Czas generowania i błędy systemu dotyczą obsługi narzędzia, a nie stworzenia „nowego jakościowo zestawienia lub opracowania informacji” w rozumieniu definicji przyjętej w decyzji (s. 2). Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego I OSK 863/14 (pkt 6 i 7 niżej) ujmuje przetworzenie szerzej niż ta definicja i nie zawsze utożsamia je z wytworzeniem rodzajowo nowej informacji, ale także według niego charakter informacji przetworzonej mogą mieć dane publiczne, „które co do zasady wymagają dokonania stosownych analiz, obliczeń, zestawień statystycznych, ekspertyz, połączonych z zaangażowaniem w ich pozyskanie określonych środków osobowych i finansowych organu, innych niż te wykorzystywane w bieżącej działalności”. Z Hurtowni Danych organ - jak sam wyjaśnił - korzysta w zakresie danych dotyczących postępowań pobytowych (pkt 5), a więc w bieżącej działalności. W dalszej części (s. 3) decyzja twierdzi jednak, że także ustalenie liczby ponagleń wymagałoby wyszukiwania w dokumentacji poszczególnych spraw, i nie wyjaśnia, dlaczego nie wystarcza odczyt z systemu, w którym ponaglenia są rejestrowane (art. 107 § 3 k.p.a.).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 30 stycznia 2026 r., III OSK 380/23, oddalającym skargę kasacyjną Prokuratora Generalnego w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej, ocenił stanowisko organu, według którego dane trzeba było wygenerować z systemu informatycznego prokuratury, wyselekcjonować i zweryfikować, co miało wymagać zaangażowania co najmniej jednego pracownika przez kilka tygodni. Sąd stwierdził: „W świetle powyższej argumentacji nasuwają się wątpliwości, czy rzeczywiście wskazane czynności o zasadniczo technicznym charakterze, polegające na selekcji i weryfikacji danych, wymagają zaangażowania

jednego pracownika na okres kilku tygodni, a w konsekwencji, czy organ prawidłowo zakwalifikował żadaną informację jako przetworzoną w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. tym bardziej, że organ nie podał - choćby w przybliżeniu - liczby zarejestrowanych spraw (...), co mogłoby pośrednio wskazywać na nakład pracy niezbędny dla dokonania wymienionych czynności." Zaskarżona decyzja opisuje czynności tego samego rodzaju - „wykonania odpowiednich operacji na zasobie systemowym, a następnie ich przetworzenia i weryfikacji" (s. 2) - a nie podaje ani czasu ich wykonania, ani choćby przybliżonej liczby ponagleń. Dla porównania Wojewoda Łódzki podał 115, 132 i 204 ponaglenia w latach 2024-2026 (pkt 5); liczba ponagleń nie jest liczbą spraw w toku, na którą organ powołuje się w decyzji WSC-IV.1331.20.2026.PJ (pkt 7).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 października 2011 r., I OSK 1199/11, oddalającym skargę kasacyjną Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia - który to wyrok ten sam organ powołał w wezwaniu z 26 sierpnia 2026 r. w sprawie WSC-IV.1331.20.2026.PJ - uznał dane, które Fundusz posiadał w zasobach elektronicznych, za informację prostą i stwierdził: „Czynności polegające na operacjach przeprowadzanych w programie komputerowym nie angażują takich zasobów, aby mogły zakłócać normalne funkcjonowanie organu. Sama bowiem istota gromadzenia i utrwalania informacji w zasobach elektronicznych zakłada szybki i łatwy do nich dostęp."

Rejestracja ponagleń w tym systemie nie jest praktyką jednego urzędu. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców w piśmie DPM.0738.49.2022 z 15 czerwca 2022 r. (zał. 3), skierowanym do dyrektorów wydziałów właściwych do spraw cudzoziemców wszystkich urzędów wojewódzkich i wydanym na gruncie ówczesnego art. 100c ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, wskazał: „Niezależnie od powyższego ponaglenia powinny być bezpośrednio po ich wniesieniu rejestrowane przez pracowników urzędów wojewódzkich w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców, za pośrednictwem SI Pobyt v.2 wraz z komentarzem informującym o tym, że na podstawie art. 100c ust. 3 i 4 ustawy specjalnej ponaglenie nie zostało przekazane do Szefa UdSC." Po wprowadzeniu art. 100d Szef Urzędu pismem DPM.0737.1.2023 z 19 stycznia 2023 r. (zał. 4, s. 20), skierowanym do tych samych adresatów, stwierdził: „W ocenie Urzędu do Spraw Cudzoziemców pomimo zamiany przepisu z art. 100c na art. 100d aktualność zachowują wytyczne dotyczące postępowania z ponagleniami wniesionymi na beczynność lub na przewlekłość wojewodów w postępowaniach w sprawach wymienionych w art. 100c ust. 1 (a obecnie już w art. 100d ust. 1) ustawy specjalnej, zawarte w piśmie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nr DPM.0738.49.2022 z dnia 15 czerwca 2022 r., i zmodyfikowane stanowiskiem zawartym w piśmie Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nr DPM.0738.81.2022 z dnia 9 listopada 2022 r., dotyczącym nowego przepisu art. 37 § 3a K.p.a." Krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców „tworzy oraz prowadzi w systemie teleinformatycznym Szef Urzędu" (art. 449 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach). System i wytyczne co do rejestracji ponagleń są więc dla wszystkich wojewodów wspólne, a to, że Wojewoda Pomorski rejestruje w nim ponaglenia, potwierdza sama decyzja (s. 2).

4. Liczba skarg przekazanych sądowi dotyczy czynności samego organu

Skargę na beczynność organ przekazuje sądowi „wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę" w terminie trzydziestu dni (art. 54 § 2 p.p.s.a.) i jest stroną każdego z tych postępowań (art. 32 p.p.s.a.). Przekazanie skargi i sporządzenie odpowiedzi na nią to czynności samego organu, dokonywane pismem w oznaczonym terminie; Wojewoda Lubuski wyjaśnił, że skargi te „rejestrowane są w jednej podklasie jrwa bez względu na rodzaj skarżonego postępowania" (pkt 5 niżej). Decyzja stwierdza, że informacje o wniesieniu skarg „nie stanowią odrębnej, jednolitej prowadzonej ewidencji obejmującej wszystkie sprawy objęte wnioskiem", a informacja o wniesieniu skargi znajduje się w dokumentacji sprawy oraz także „w dokumentacji dotyczącej postępowania sądowo-administracyjnego" (s. 3). Nie wyjaśnia jednak, gdzie i jak organ odnotowuje przekazanie skargi sądowi, choć w piśmie z 31 sierpnia 2026 r. (pkt V) prosiłem wprost o wskazanie, „w jakim rejestrze, ewidencji lub systemie teleinformatycznym Urząd odnotowuje wpływ ponaglenia oraz przekazanie skargi do sądu". Na to pytanie decyzja odpowiada co do ponagleń, a co do skarg podaje jedynie, jaką ewidencją nie jest. Okoliczności wskazane w decyzji - składanie wniosków przez MOS od 27 kwietnia 2026 r., wnioski CUKR od 2 maja 2026 r., akta spraw zakończonych w zasobach archiwalnych - dotyczą miejsca przechowywania akt spraw o udzielenie zezwoleń, a nie ewidencji skarg przekazanych sądowi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w prawomocnym wyroku z 11 lipca 2022 r., II SA/Wa 53/22, uchylił decyzję wojewody i utrzymującą ją w mocy decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie, w której organ wskazywał na brak „gotowej” informacji (tam: o wyrokach w sprawach komunalizacyjnych). Sąd zauważył, że organ stwierdził jedynie, że nie prowadzi „zestawień i wykazów”, i dodał: „Nie wyjaśnił jednak w jaki sposób ewidencjonuje wpływającą korespondencję, akta spraw administracyjnych i postępowań sądowych.”

Argument o konieczności „zidentyfikowania spraw dotyczących trzech wskazanych rodzajów zezwoleń” (s. 3) pomija zastrzeżenie z pisma z 31 sierpnia 2026 r.: jeżeli rozdzielenie kategorii nie jest możliwe, wystarczy jedna liczba łączna. Decyzja tego zastrzeżenia nie wymienia. Dla usunięcia wątpliwości wskazuję, że odpowiedzią pełną będzie liczba skarg na bezczynność lub przewlekłość przekazanych sądowi w danym roku w sprawach prowadzonych przez Wydział Spraw Cudzoziemców, bez podziału na rodzaje postępowań, jeżeli w takim układzie są one ewidencjonowane, z informacją, jakie sprawy liczba obejmuje - w takiej postaci dane podała Wojewoda Lubuski (pkt 5 niżej). Tak samo w pkt 5: jeżeli wyodrębnienie ponagleń według rodzaju zezwolenia wymagałoby dodatkowych czynności, wystarczy liczba łączna, a co do przekazywania ponagleń - zwięzłe stwierdzenie praktyki.

Decyzja sama przy tym odróżnia oba pytania: co do ponagleń wskazuje na możliwość wykorzystania danych „zgromadzonych w krajowej Hurtowni Danych” i na rejestrację w systemie SI POBYT (s. 2), a co do skarg stwierdza: „W przypadku skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania sytuacja jest odmienna.” (s. 3). Nakład pracy i szczególną istotność ocenia jednak łącznie i łącznie odmawia (s. 4). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 sierpnia 2010 r., I OSK 787/10, uchylającym decyzje organów obu instancji, które uznały, że wniosek „w całości dotyczył udostępnienia informacji przetworzonej”, wskazał: „Jeżeli zatem żądanie wnioskodawcy, w zakresie niewymagającym przetworzenia jest możliwe do samodzielnego uwzględnienia, to odmowa udzielenia informacji ze względu na brak interesu publicznego może dotyczyć tylko tej części żądania, której spełnienie wymaga przetworzenia”. Liczba ponagleń zarejestrowanych w systemie (pkt 3) i zwięzłe stwierdzenie praktyki ich przekazywania (pkt 2) są możliwe do samodzielnego uwzględnienia niezależnie od oceny żądania dotyczącego skarg.

5. Ten sam wniosek, z tym samym zastrzeżeniem o liczbie łącznej, inny wojewoda załatwił jako informację prostą

Wniosek o tej samej treści skierowałem 18 sierpnia 2026 r. do wszystkich wojewodów. Wojewodzie Lubuskiemu zawęziłem go analogicznie: w pkt 1 - z tym samym zastrzeżeniem o liczbie łącznej, w pkt 5 - do liczby ponagleń, które wpłynęły, rok po roku (praktykę przekazywania ponagleń organ ten wyjaśnił wcześniej). Pismem SO-IV.1331.12.2026.ESzo z 30 września 2026 r. (zał. 2), wydanym tego samego dnia co zaskarżona decyzja, Wojewoda Lubuski stwierdził: „Po modyfikacjach żądane informacje nie stanowią informacji przetworzonej i możliwe jest ich udostępnienie”. Podał liczbę skarg przekazanych do sądu - 41 w 2024 r., 20 w 2025 r. i 24 w 2026 r. - wyjaśniając: „Skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego rejestrowane są w jednej podklasie jrwą bez względu na rodzaj skarżonego postępowania. Podział na rodzaje zezwoleń stanowiłby informację przetworzoną, dlatego przychylając się do wniosku podawana jest jedna liczba za każdy rok.” Organ ten uznał więc za przetworzony podział skarg na rodzaje zezwoleń, a nie ich liczbę, i - korzystając z zastrzeżenia o liczbie łącznej - podał jedną liczbę za każdy rok. Takie samo zastrzeżenie zawierało moje pismo z 31 sierpnia 2026 r. do Wojewody Pomorskiego, a zaskarżona decyzja go nie rozważyła (pkt 4 wyżej). Liczbę ponagleń Wojewoda Lubuski podał w podziale na rodzaje zezwoleń (w sprawach o pobyt czasowy: 130, 201 i 185 do 30 września 2026 r.). Wcześniej, na odrębny wniosek z 13 sierpnia 2026 r., pismem SO-IV.1331.13.2026.ESzo z 25 września 2026 r. ten sam organ udostępnił mi jako informację prostą liczbę ponagleń zarejestrowanych w SI Pobyt v.2 w latach 2022-2026 (zał. 1, pkt 2).

Pozostałe odpowiedzi na ten sam wniosek zawiera zestawienie (zał. 1, pkt 4). Wojewoda Łódzki (BW-III.1331.35.2026 z 26 sierpnia 2026 r.) podał po ośmiu dniach liczbę skarg przekazanych do sądu (12, 16 i 44) i ponagleń (115, 132 i 204) w latach 2024-2026 oraz informację, że w sprawach objętych art. 100d ponaglenia „nie były przekazywane Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców wraz z aktami sprawy i stanowiskiem organu”. Wojewoda Podkarpacki (O-II.1331.14.2026), który 26 sierpnia 2026 r. uznał te same dane za przetworzone, po zawężeniu udostępnił je 31 sierpnia 2026 r. w podziale na rodzaje zezwoleń i uznał

wniosek - zawężony, jak ujął, „eliminując potrzebę przetworzenia” - „za załatwiony w całości”. Pełne pisma tych organów mogą przedłożyć na żądanie.

Decyzja odpowiada na to, że „sposób realizacji wniosku przez inny organ nie przesądza” o charakterze informacji, bo sposób ewidencjonowania i „możliwości techniczne poszczególnych organów mogą być odmienne” (s. 4). Nie ustala jednak, że w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku są odmienne - to przypuszczenie, a nie ustalenie faktyczne (art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.). W zakresie ponagieł nie ma ono oparcia, skoro rejestracja odbywa się we wspólnym systemie według wspólnych wytycznych (pkt 3 wyżej), a w zakresie skarg decyzja nie ustala, jak organ odnotowuje ich przekazanie sądowi (pkt 4 wyżej). Sama decyzja mówi o „krajowej Hurtowni Danych” (s. 2). W wydanej tego samego dnia decyzji WSC-IV.1331.20.2026.PJ organ wyjaśnił: „Wojewoda Pomorski korzysta w zakresie danych dotyczących postępowań pobytowych z krajowego systemu Hurtownia Danych oraz raportów udostępnionych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.” (s. 2), a generowanie raportów opisał tak: „Samo generowanie raportów z Hurtowni Danych jest czasochłonne, ponieważ odbywa się w oparciu o dane zgromadzone w systemie obejmującym informacje wprowadzone przez organy korzystające z SI POBYT na terenie RP.” (s. 3). Zastrzeżenie organu, że raporty te „nie są przygotowane w sposób umożliwiający automatyczne wygenerowanie wszystkich danych w zakresie i układzie odpowiadającym wnioskowi” (s. 2), dotyczy zakresu tamtego wniosku, a nie odrębności systemu. Według Urzędu do Spraw Cudzoziemców „Urzędy wojewódzkie posiadają stały dostęp do modułu analitycznego – Hurtowni Danych Cudzoziemiec” (pkt 7 niżej). Odpowiedzi innych wojewodów nie przesądzają kwalifikacji, ale są dowodem, że dane tego rodzaju odczytuje się z bieżącej ewidencji; organ powinien być ten dowód ocenić (art. 80 k.p.a.).

6. Nakład pracy nie został ustalony

Decyzja nie podaje żadnej wielkości, na której opiera ocenę nakładu pracy: ani liczby skarg lub ponagieł w danym roku, ani czasu potrzebnego na przygotowanie danych, ani liczby pracowników, ani zadań, których wykonanie zostałoby zakłócone. Twierdzenie, że generowanie raportów „może ponadto być czasochłonne”, ma charakter hipotetyczny. Tymczasem ocena szczególnej istotności została oparta właśnie na tym, że korzyści nie pozostają „w odpowiedniej proporcji do nakładu pracy koniecznego do jego wytworzenia” (s. 4). Po zawężeniu przedmiotem żądania są najwyżej trzy liczby rocznie dla skarg - a jeżeli podział nie jest możliwy, jedna - oraz dwie liczby rocznie dla ponagieł albo zwięzłe stwierdzenie praktyki.

W wyroku II SA/Wa 53/22 (pkt 4 wyżej) sąd ocenił podobne uzasadnienie tak: „Organ nie określił również ilości pracowników merytorycznych, którzy mieliby wykonać wskazane czynności.” oraz „Twierdzenia organu o hipotetycznym, negatywnym skutku zaangażowania pracowników w niniejszą sprawę dla funkcjonowania urzędu nie poddają się ocenie Sądu, bowiem nie są oparte na jakichkolwiek weryfikowalnych danych.” Co do decyzji organu odwoławczego sąd dodał: „Zaskarżona decyzja, utrzymująca w mocy ww. wadliwą decyzję, narusza dodatkowo art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.”

Liczbę pracowników organ podał dopiero w wydanej tego samego dnia decyzji WSC-IV.1331.20.2026.PJ, dotyczącej innego mojego wniosku (s. 6): „W przeciągu jednego miesiąca Wnioskodawca złożył 6 wniosków do Wojewody Pomorskiego o udostępnienie informacji publicznej, dotyczących bardzo szerokiego zakresu działania Oddziału ds. Legalizacji Pobytu Cudzoziemców, zawierających ok. 30 pytań, z czego część była również podzielona na podpunkty, a inna część wymaga przygotowania zestawień danych. Całościowo, realizacja tych wniosków wymagałaby zaangażowania co najmniej 8 pracowników przez znaczny, lecz nie sposób do określenia czas.” Zaskarżona decyzja tej wielkości nie zawiera, a sama wielkość dotyczy łącznie sześciu wniosków; czasu pracy organ - jak sam wskazuje - nie określił. Przedmiotem tej sprawy jest kilka liczb rocznie, które Wojewoda Łódzki podał po ośmiu dniach (pkt 5). Jeżeli odpowiedź na wnioski jednej osoby miałaby wymagać zaangażowania co najmniej 8 pracowników, jest to informacja o stanie organizacji urzędu, a nie o wnioskodawcy; tym bardziej przemawia to za szczególną istotnością informacji o tym, jak w tym urzędzie działają ponaglenie i skarga.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w prawomocnym wyroku z 25 sierpnia 2022 r., II SA/Wa 517/22 (skarga kasacyjna oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2025 r., III OSK 2791/22), wydanym na tle decyzji o odmowie udostępnienia informacji uznanej za przetworzoną,

stwierdził - w części odnoszącej się do trudności kadrowych i organizacyjnych: „Ewentualne trudności wewnętrzne organu, w tym problemy kadrowe oraz organizacyjne, nie mogą obciążać podmiotu czyniącego użytek ze swojego prawa do informacji publicznej, gwarantowanego konstytucyjnie, a tym bardziej przemawiać za przyjęciem, że żadaną informację należy zaliczyć do informacji publicznej przetworzonej.”

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 marca 2015 r., I OSK 863/14, oddalającym skargę kasacyjną Ministra Finansów od wyroku uchylającego jego decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej, stwierdził, że organ „w wydanych decyzjach nie przeprowadził szczegółowej analizy dlaczego żądane przez wnioskodawcę informacje mają charakter przetworzony”, i zauważył, że „w razie powtarzających się wniosków o udostępnienie danych, które mogą być zakwalifikowane jako informacja publiczna przetworzona, organ może i powinien podjąć działania - jeżeli jest to prawnie i organizacyjnie dopuszczalne - zmierzające do takiego ukształtowania swojej struktury i działań poszczególnych komórek, by stworzyć warunki do łatwego pozyskiwania danych, będących w sferze zainteresowania obywatelskiego”. Z tego wyroku wynika, że powtarzające się wnioski o dane z tego samego obszaru - a na liczbę moich wniosków organ powołał się w decyzji WSC-IV.1331.20.2026.PJ - są powodem, by organ ułatwił dostęp do tych danych; tym bardziej nie mogą one przemawiać przeciwko wnioskodawcy.

7. Skala spraw i działanie Hurtowni Danych

Skalę spraw, których dotyczy wnioski, pokazują liczby dotyczące samego organu. W decyzji WSC-IV.1331.20.2026.PJ (s. 6) organ wskazał, że „urząd mierzy się z tak znaczną liczbą spraw w toku – sięgającą ponad 80 tysięcy wniosków (w latach 2024-2025 ok. 48 tys. rocznie), które nie dotyczą wyłącznie spraw pobytowych”, a liczba pracowników jest „niewspółmierna do liczby rozpatrywanych spraw”. Według raportów Hurtowni Danych „Cudzoziemiec”, które Wojewoda Podlaski udostępnił mi pismem OB-II.1331.21.2026.PT z 21 września 2026 r. dla wszystkich szesnastu wojewodów, średni czas postępowania do decyzji pozytywnej w sprawach z art. 114 ustawy o cudzoziemcach wynosił u Wojewody Pomorskiego 347 dni w 2024 r. (15 603 decyzje), 466 dni w 2025 r. (12 836 decyzji) i 595 dni w pierwszym półroczu 2026 r. (3 517 decyzji). Raporty te mierzą czas postępowania do decyzji pozytywnej w sprawach z art. 114; dane z odpowiedzi Ministerstwa na interpelację nr 18089 dla lat 2023-2026 (pkt 9) dotyczą średniego czasu postępowania w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, bez wskazania podstawy ani rodzaju decyzji, i dlatego różnią się od liczb z raportów.

Decyzja wskazuje także, że generowanie raportów „jest uzależnione od bieżącego obciążenia systemu”, a niekiedy „wygenerowanie raportu kończy się błędem i wymaga ponowienia operacji” (s. 2). Urząd do Spraw Cudzoziemców, opisując w piśmie BSZ.WAiSM.052.6.2026/JS z 7 września 2026 r. raporty Hurtowni Danych o średnim czasie trwania postępowań, wyjaśnił: „Z poziomu użytkownika urzędu wojewódzkiego raporty te generują się automatycznie na żądanie. System nie posiada natomiast funkcji automatycznego, bezobsługowego generowania takich przekrojowych wskaźników dla niestandardowych podtypów procedur lub spraw skonsolidowanych.” Raporty te albo dane z nich udostępniło mi we wrześniu 2026 r. dwunastu wojewodów; wydruki przekazane przez Wojewodę Podlaskiego obejmują wszystkich szesnastu wojewodów, w tym Wojewodę Pomorskiego, a trzy z nich (art. 114, lata 2024-2026) noszą znaczniki czasu z 11 września 2026 r.: 13:32:27, 13:35:30 i 13:38:06. Pismo Urzędu dotyczy raportów czasu postępowań; co do ponagleń możliwość wykorzystania danych z Hurtowni Danych przyznał sam organ (s. 2), a liczbę ponagleń zarejestrowanych w SI Pobyt v.2 Wojewoda Lubuski udostępnił jako informację prostą (pkt 5).

Hurtownia Danych jest, jak wskazał ten sam Urząd, „zasilana danymi z Krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (System Pobyt)”, a systemy informatyczne służące obsłudze cudzoziemców są rozwijane ze środków publicznych, w tym z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI). Z tego Funduszu Urząd do Spraw Cudzoziemców zrealizował dwa projekty dotyczące Systemu Pobyt v.2: nr 1/3-2017/BK-FAMI „Modernizacja Systemu Pobyt v.2 oraz infrastruktury teleinformatycznej, wykorzystywanej przy Systemie Pobyt v.2 i Krajowym Systemie Konsultacyjnym”, rozliczony na 18 744 305,29 zł (w tym 9 822 015,97 zł z FAMI), oraz nr 1/8-2018/BK-FAMI „Modernizacja Systemu Pobyt v. 2 w zakresie utworzenia modułu obsługi spraw”, rozliczony na 9 211 686,01 zł (w tym 4 989 509,73 zł z FAMI) - łącznie 27 955 991,30 zł, w tym 14 811 525,70 zł z FAMI (suma moja; informacja Urzędu z 27 sierpnia 2026 r.; strona pierwszego projektu - wykaz w pkt 9). Kwoty obejmują całe projekty, w tym infrastrukturę teleinformatyczną i sprzęt, a nie

wyłącznie oprogramowanie. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich z 12 sierpnia 2026 r., BMP.0790.3.7.2026(13), wymieniło wśród działań objętych naborem ogłoszonym dla urzędów wojewódzkich w 2023 r. m.in. „tworzenie/unowocześnianie/rozbudowę systemów informatycznych, w tym oprogramowania, systemów kolejkowych oraz innych rozwiązań technicznych służących obsłudze obywateli państw trzecich” i wskazało: „W 2024 r. podpisano z urzędami wojewódzkimi 16 porozumień finansowych na kwotę 177 052 200,77 zł, w tym 132 789 150,58 zł dofinansowania z FAMI.” (kwota obejmuje wszystkie rodzaje działań objętych naborem).

Jeżeli Hurtownia Danych, zasilana z systemu rozwijanego ze środków publicznych, w tym z FAMI, nie pozwala bez błędu wygenerować raportu z danych, które urzędy wojewódzkie same w tym systemie rejestrują, jest to informacja o stanie systemu, w którym prowadzi się te postępowania, i sama uzasadnia szczególną istotność pytania; jeżeli zaś raport da się wygenerować, trudność w jego generowaniu dotyczy obsługi narzędzia, a nie charakteru informacji (pkt 3).

W tym samym wyroku I OSK 863/14 (pkt 6) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że przetworzenie może polegać na wydobyciu informacji częściowych z posiadanych przez organ zbiorów dokumentów, „które to zbiory mogą być prowadzone w sposób uniemożliwiający proste udostępnienie gromadzonych w nich danych”, i że również suma informacji prostych może być traktowana jako informacja przetworzona „w zależności od wiążącej się z ich pozyskaniem wysokości nakładów jakie musi ponieść organ”. Przy sumie informacji prostych kwalifikacja zależy więc według tego wyroku od nakładów, których organ w tej sprawie nie ustalił (pkt 6). W tym samym akapicie sąd podkreślił „potrzebę pro-obywatelskiego wykładania przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej i nie tworzenia sztucznych barier, utrudniających pozyskiwanie wiedzy o sprawach publicznych np. poprzez zasłanianie się skomplikowaniem wewnętrznej struktury lub niedostosowaniem wykorzystywanych systemów obsługi danych” i dodał: „Organy muszą się liczyć z tym, iż każdy zainteresowany podmiot ma prawo uzyskać odpowiedź na interesujące go kwestie ze sfery spraw publicznych, a organ zobowiązany jest temu uczynić zadość.” Zastrzegł zarazem, że „konkretnie żądanie może w istocie zawierać wniosek o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej” - ocena wymaga więc analizy konkretnego żądania, a czas generowania raportu, obciążenie systemu i komunikaty o błędzie, na które powołuje się decyzja (s. 2), nie mogą jej zastąpić.

8. Odesłanie do Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Decyzja wskazuje, że dane o skargach można pozyskać z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych (s. 5). Na wniosek udostępnia się informację, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, na portalu danych ani w Centralnym Rejestrze Umów (art. 10 ust. 1 u.d.i.p.); baza orzeczeń do tych źródeł nie należy i sama zastrzega, że „ma charakter jedynie informacyjny i edukacyjny, nie jest natomiast oficjalnym publikatorem orzeczeń sądowych”. Żądanej informacji w bazie nie ma: gromadzi ona orzeczenia sądów, a nie ewidencję skarg przekazanych przez organ, więc skarga, w której sąd jeszcze nie orzekł, nie pozostawia w niej śladu. Ponaglenie (pkt 5) baza w ogóle nie obejmuje, bo nie trafiają one do sądu.

9. Szczególna istotność

Decyzja przyznaje, że „terminowość postępowań legalizacyjnych, skuteczność środków prawnych służących przeciwdziałaniu bezczynności i przewlekłości oraz ochrona praw cudzoziemców stanowią zagadnienia pozostające w sferze zainteresowania publicznego”, a także, że zamierzam „wykorzystać uzyskane informacje w działalności analitycznej i publicznej” (s. 4). Odmowa opiera się na proporcji do nakładu pracy, który nie został ustalony (pkt 6), a który inni wojewodowie ponieśli, udostępniając te same dane (pkt 5).

Skala sprawy: według odpowiedzi na interpelację nr 12584 w toku było 463 487 spraw z art. 114 ustawy o cudzoziemcach (stan na 13 października 2025 r.) przy średnim czasie postępowania 341 dni. Według odpowiedzi Ministerstwa na interpelację nr 18089 średni czas postępowania o zezwolenie na pobyt czasowy u Wojewody Pomorskiego wyniósł 314 dni w 2023 r., 383 w 2024 r., 544 w 2025 r. i 598 w 2026 r. (stan na 6 lipca 2026 r.), przy terminie ustawowym 60 dni (art. 112a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach); w 2026 r. to drugi najdłuższy wynik w kraju (dłuższy podano tylko dla Wojewody Śląskiego, 658 dni). Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w pięciu skontrolowanych urzędach wojewódzkich nieprawidłowości w 231 z 384 zbadanych spraw (60,1%, P/23/069).

Gdyby postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy były załatwiane w terminie ustawowym (art. 112a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach: „Decyzję w sprawie udzielenia cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt czasowy wydaje się w terminie 60 dni.”), pytania o to, ile ponagień i skarg na bezczynność lub przewlekłość wniosły strony i co się z nimi stało, nie miałyby szczególnego znaczenia publicznego, a mój wniosek nie byłby potrzebny. Szczególna istotność wynika właśnie z tego, że średni czas postępowania w tutejszym Urzędzie wielokrotnie przewyższa 60 dni wyznaczone w art. 112a ust. 1, a ponaglenie i skarga na bezczynność lub przewlekłość są ustawowymi środkami, którymi strona może na to zareagować.

Żądane dane pokazują, czy ustawowe środki przeciwko przewlekłości - ponaglenie i skarga - działają w okresie obowiązywania art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Pytania dotyczą postępowań, w których bieg terminów na załatwienie sprawy - od 2022 r. na podstawie art. 100c, a od 2023 r. na podstawie art. 100d tej ustawy - „nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu”, obecnie do 4 marca 2027 r. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 lutego 2026 r., II OSK 1087/25, oddalającym skargę kasacyjną wojewody, powołując m.in. wyrok II OSK 2921/24, stwierdził: „Innymi słowy, przedłużenie na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r. poz. 854) nastąpiło z oczywistym naruszeniem zasady proporcjonalności, a tym samym z oczywistym naruszeniem m.in. art. 45 ust. 1 w zw. art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 47 w zw. z art. 52 ust. 1 KPP.” oraz: „Oceny bezczynności albo przewlekłości w sprawach, o których mowa w art. 100d ust. 1 u.o.p., należy zatem dokonywać z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych od 1 lipca 2024 r.” Wniosek obejmuje lata 2024-2026, a więc w przeważającej części okres, którego dotyczy ta ocena. Liczba ponagień i skarg przekazanych sądowi pokazuje, w ilu sprawach strony sięgnęły w tym okresie po środki przeciwko przewlekłości; informacja o tym, jak w praktyce działa przepis, którego przedłużenie Naczelny Sąd Administracyjny ocenił jako oczywiście nieproporcjonalne, jest szczególnie istotna dla interesu publicznego.

Czterej wojewodowie potwierdzili na piśmie, że ponagień w tych sprawach Szefowi Urzędu nie przekazują albo nie przekazywali (zał. 1, pkt 4). Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wyjaśnił mi 11 września 2026 r., że „Urząd nie ma technicznej możliwości wyodrębnienia, które z ponagień wpłynęły do Szefa Urzędu »wraz z aktami od wojewody«” - informację tę może więc podać tylko wojewoda, choćby w postaci zwięzłego stwierdzenia praktyki, na które się zgodziłem. Bez danych urzędu, w którym średni czas postępowania o pobyt czasowy jest drugim najdłuższym w kraju, obraz tego, jak działają ponaglenie i skarga, pozostaje niepełny.

Użytek z danych uzyskanych od organów i z moich wystąpień w tej sprawie jest już dokonany:

- uwagi do projektu UD408 przesłałem Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji (11 i 20 sierpnia 2026 r.);
- Najwyższa Izba Kontroli pismem KZK-KZC.402.1720.2026 z 10 września 2026 r. poinformowała, że moje wnioski „zostały zarejestrowane w bazie skarg i wniosków, co umożliwi ich wykorzystanie w pracach Izby”; 18 września 2026 r. przedstawiłem Izbie w tej sprawie wyniki raportów z Hurtowni Danych udostępnione przez Wojewodę Łódzkiego;
- Rzecznikowi Praw Obywatelskich przekazałem 18 września 2026 r., do prowadzonej przez niego sprawy XI.541.22.2025.DB, pismo Ministerstwa DBISO-WODO.06770.2.70.2026.EJ;
- Sekretariat Europejskiej Karty Społecznej Rady Europy potwierdził 27 sierpnia 2026 r., że moje opracowanie uwzględni przy najbliższym badaniu postanowień nieprzyjętych przez Polskę (art. 22 Karty);
- na zamkniętym spotkaniu eksperckim Polskiego Forum Migracyjnego 10 września 2026 r. (ok. 35 uczestników; rekomendacje ze spotkania kierowane są do MSWiA) wygłosiłem wystąpienie wprowadzające, oparte na zebranych przeze mnie odpowiedziach urzędów wojewódzkich. Następnie Forum przekazało opracowany przeze mnie raport oraz wspólne rekomendacje organizacji pozarządowych, wykorzystujące te dane, 286 posłom i senatorom, sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, Parlamentarnemu Zespołowi ds. Polityki Migracyjnej oraz Biuru Rzecznika Praw Obywatelskich, które w odpowiedzi zapowiedziało zaproszenie organizacji na spotkania (informacja PFM z 28 września 2026 r.).

Dokumenty publiczne, na które powołuję się w pkt 7 i 9:

- odpowiedź na interpelację nr 12584: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/interpelacjaTresc.xsp?>

[key=DMQHGV](#)

- odpowiedź na interpelację nr 18089: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/interpelacjaTresc.xsp?key=DWDJHZ>

- Najwyższa Izba Kontroli, P/23/069: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28951,vp,31783.pdf>

- Urząd do Spraw Cudzoziemców, projekt nr 1/3-2017/BK-FAMI: <https://www.gov.pl/web/udsc/modernizacja-systemu-pobyt-v2-oraz-infrastruktury-teleinformatycznej-wykorzystywanej-przy-systemie-pobyt-v2-i-krajowym-systemie-konsultacyjnym-nr-13-2017bk-fami>

Dane objęte tym wnioskiem wykorzystam w ten sam sposób: przedstawię je, razem z danymi pozostałych wojewodów, Rzecznikowi Praw Obywatelskich w sprawie XI.541.22.2025.DB i Najwyższej Izbie Kontroli w sprawie KZK-KZC.402.1720.2026.

10. Okoliczności do uwzględnienia przy ponownym rozpatrzeniu (art. 138 § 2 k.p.a.)

Wnoszę o wskazanie organowi pierwszej instancji, że powinien: a) rozpoznać żądanie w zakresie wynikającym z pisma z 31 sierpnia 2026 r., łącznie z informacją o przekazywaniu ponagleń Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców; b) ustalić, czy liczba ponagleń jest dostępna w systemie SI POBYT lub w Hurtowni Danych, a liczba skarg - w ewidencji skarg przekazanych sądowi, w tym czy i pod jakim symbolem jednolitego rzeczowego wykazu akt rejestruje się przekazanie skargi, z uwzględnieniem dopuszczalności liczby łącznej (pkt 4); c) ocenić odrębnie żądanie dotyczące ponagleń i żądanie dotyczące skarg, a w razie ponownej kwalifikacji któregoś z nich jako informacji przetworzonej - ustalić i wskazać nakład pracy, który ta kwalifikacja zakłada; d) jeżeli wyda decyzję odmowną - wskazać w rozstrzygnięciu, czego ona dotyczy.

Proszę o kierowanie wszelkiej korespondencji w tej sprawie drogą elektroniczną: na adres do doręczeń elektronicznych, z którego wysłano niniejsze pismo, albo na adres [e-mail usunięty]. Doręczenie elektroniczne jest natychmiastowe i potwierdzone, podczas gdy przesyłka papierowa na adres w Gliwicach wydłuża obieg o kilka dni w każdą stronę.

Z poważaniem

[imię i nazwisko usunięte]

[e-mail usunięty]

adres do doręczeń elektronicznych: [ADE usunięty]

Załączniki (dołączone do wiadomości):

- 1) zestawienie odpowiedzi innych urzędów wojewódzkich na te same wnioski;
- 2) pismo Wojewody Lubuskiego SO-IV.1331.12.2026.ESzo z 30 września 2026 r.;
- 3) pismo Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców DPM.0738.49.2022 z 15 czerwca 2022 r.;
- 4) pismo Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców DPM.0737.1.2023 z 19 stycznia 2023 r.