

Odwołanie od decyzji Wojewody Pomorskiego z 30 września 2026 r., znak WSC-IV.1331.20.2026.PJ

Dotyczy: WSC-IV.1331.20.2026.PJ

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.1331.20.2026.PJ, doręczonej mi 30 września 2026 r., wydanej w sprawie mojego wniosku z 11 sierpnia 2026 r., zawężonego pismem z 31 sierpnia 2026 r. Zaskarżam decyzję w całości.

Decyzji zarzucam naruszenie:

- 1) art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. przez ocenę, czy żądana informacja jest przetworzona, w odniesieniu do pkt 1-5 wniosku z 11 sierpnia 2026 r. i łącznie dla wszystkich punktów, bez ustalenia, czego wymaga żądanie po zawężeniu dokonany pismem z 31 sierpnia 2026 r., które decyzja sama przytacza, i bez oddzielenia części żądania, której spełnienie nie wymaga przetworzenia;
- 2) art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. przez wyprowadzenie z pisma z 31 sierpnia 2026 r. przyznania, którego ono nie zawiera - uznanie zdania przeciwstawiającego zapowiedź użytkowi już dokonany za przyznanie, że „nie deklaruje zamiaru wykorzystania pozyskanych danych” - oraz ocenę oświadczenia opisanego jako „deklarowany zamiar wykorzystania danych do przygotowania petycji”, którego nie złożyłem ani we wniosku z 11 sierpnia 2026 r., ani w piśmie z 31 sierpnia 2026 r.;
- 3) art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. przez uznanie za informację przetworzoną średniego czasu postępowania, liczby spraw w toku, informacji o stosowaniu art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy i liczby etatów, czyli wartości, które system generuje w standardowych raportach albo które wynikają z bieżącej ewidencji lub z wiedzy organu o własnej praktyce, oraz przez uznanie czasu generowania raportów i komunikatów o błędzie systemu teleinformatycznego za cechę samej informacji;
- 4) art. 3 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 7, art. 8 § 1, art. 77 § 1 i art. 107 § 1 pkt 4 i § 3 k.p.a. przez oparcie odmowy na ocenie celu wnioskodawcy i na konstrukcji nadużycia prawa do informacji, bez wskazania faktów i dowodów, z których ten cel miałby wynikać, bez wskazania podstawy prawnej odmowy z tej przyczyny i wbrew ocenie tych samych okoliczności w decyzjach wydanych przez organ tego samego dnia;
- 5) art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. przez uznanie za dowód braku interesu publicznego zawężenia wniosku, złożonego w odpowiedzi na wezwanie, w którym organ uzasadnił przetworzony charakter informacji zakresem żądania;
- 6) art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. oraz art. 8 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. przez ocenę szczególnej istotności według kryteriów dalej idących niż wskazane przez organ w wezwaniu z 26 sierpnia 2026 r., w tym kryterium opartego na orzeczeniach, które nie dotyczą dostępu do informacji publicznej, i bez odniesienia się co do treści do użytku, jaki zrobiłem z informacji uzyskanych od organów;
- 7) art. 10 § 1, art. 77 § 4 i art. 81 k.p.a. przez oparcie decyzji na okolicznościach powołanych po raz pierwszy w jej uzasadnieniu - liczbie moich wniosków i szacunku zaangażowania pracowników, działaniu Hurtowni Danych i celu przypisanym wnioskodawcy - bez umożliwienia mi wypowiedzenia się co do nich, mimo mojej prośby z 3 września 2026 r.

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 9 uzasadnienia;
- 2) rozpoznanie odwołania w terminie 14 dni (art. 16 ust. 2 pkt 1 u.d.i.p.).

Uzasadnienie

1. Zakres żądania po zawężeniu

W odpowiedzi na wezwanie organu z 26 sierpnia 2026 r. złożyłem pismo z 31 sierpnia 2026 r., które decyzja przytacza w całości (s. 3-4). Pismo zaczyna się od zdania: „w odpowiedzi na wezwanie z 26 sierpnia 2026 r., doręczone 31 sierpnia 2026 r., wykazuję w terminie szczególną istotność dla interesu publicznego, a niezależnie od tego zawężam wniosek tak, aby usunąć potrzebę przetwarzania.” Po zawężeniu żądanie obejmuje:

- pkt 1 - średni czas trwania postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, rok po roku (2023-2026), bez mediany i bez wyodrębniania Niebieskiej Karty UE;
- pkt 2 - liczbę postępowań pozostających w toku według stanu na dzień udzielenia odpowiedzi;
- pkt 3 - liczbę postępowań, w których bieg terminu jest zawieszony lub nie rozpoczął się na podstawie art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, a jeżeli urząd stosuje ten przepis do wszystkich postępowań danej kategorii bez odrębnego oznaczania spraw - zwięzłe stwierdzenie tego faktu;
- pkt 5 - liczbę etatów przewidzianych i faktycznie obsadzonych w komórce właściwej do spraw cudzoziemców według stanu na dzień udzielenia odpowiedzi.

Pkt 4 cofnąłem w całości. Pismo kończy się zastrzeżeniem: „Jeżeli którejkolwiek z tych wielkości nie da się odczytać z prowadzonych systemów, zwięzłe potwierdzenie tego faktu będzie dla mnie w tym zakresie odpowiedzią pełną i wyczerpującą.”

2. Decyzja ocenia wnioski w pierwotnym zakresie i łącznie

Wypód o informacji przetworzonej odnosi się do pkt 1-5 wniosku z 11 sierpnia 2026 r. Organ stwierdza, że „nie dysponuje jednym zestawieniem ani bazą danych, z której możliwe byłoby bezpośrednie wygenerowanie wszystkich informacji objętych punktami 1-5 wniosku w żądanym układzie” (s. 2), oraz że „przygotowanie informacji w zakresie punktów 1-5 wymaga nie tylko odtworzenia poszczególnych danych, lecz również ich wyszukania, zestawienia, weryfikacji i opracowania według kryteriów określonych przez Wnoszącego” (s. 3). Wskazuje, że „Uzyskanie części informacji wymaga zastosowania kilku kryteriów wyszukiwania” (s. 2), ale nie mówi, której części, i nie odnosi tego do żądania po zawężeniu - bez pkt 4, bez mediany, bez Niebieskiej Karty UE i bez stanów historycznych.

Decyzja nie rozważa też dwóch elementów pisma z 31 sierpnia 2026 r., które wykluczały przetwarzanie: w pkt 3, jeżeli organ stosuje art. 100d do wszystkich postępowań danej kategorii bez odrębnego oznaczania spraw, wystarczyło stwierdzenie tego faktu, a w każdym punkcie - potwierdzenie, że danej wielkości nie da się odczytać z systemu. Nie wyjaśnia, dlaczego takie odpowiedzi miałyby wymagać wytworzenia nowej informacji (art. 107 § 3 k.p.a.).

Ten sam organ w decyzji WSC-IV.1331.18.2026.KB, wydanej tego samego dnia w innej mojej sprawie, przyjął: „Organ jest bowiem zobowiązany ocenić charakter informacji w odniesieniu do rzeczywistego, ostatecznie określonego zakresu żądania, a nie do zakresu wniosku pierwotnego.” (s. 2), a dalej: „Mając na uwadze zakres wniosku po jego modyfikacji z dnia 28 sierpnia 2026 r., organ przyjmuje, że charakter poszczególnych żądań należy ocenić odrębnie.” oraz: „W zakresie, w jakim Wnioskodawca żąda informacji istniejącej w gotowej postaci, możliwej do uzyskania poprzez odczyt z systemu lub ustalenie istnienia określonego dokumentu, brak jest podstaw do kwalifikowania takiej informacji jako przetworzonej wyłącznie z tego powodu, że konieczne jest jej wyszukanie w zasobach organu.” (s. 9). W tej sprawie takiej oceny nie przeprowadził.

Decyzja ocenia przy tym pkt 1-5 łącznie (s. 2-3) i odmawia udostępnienia informacji w całości (s. 1). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 sierpnia 2010 r., I OSK 787/10, uchylającym decyzje organów obu instancji, 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”. Stwierdzenie, czy organ stosuje art. 100d do wszystkich postępowań danej kategorii (pkt 3), i liczba etatów w komórce na jeden dzień (pkt 5) są możliwe do samodzielnego uwzględnienia, a decyzja nie wskazuje, dlaczego wymagałyby przetworzenia.

3. Wartości objęte żądaniem to odczyt z systemu i z ewidencji

a) Średni czas postępowania (pkt 1). Organ podaje, że w zakresie postępowań pobytowych korzysta z Hurtowni Danych (s. 2). Urząd do Spraw Cudzoziemców w piśmie Dyrektora Biura Szefa Urzędu BSZ.WAiSM.052.6.2026/JS z 7 września 2026 r. (zał. 2, Ad. 3) wyjaśnił: „Funkcja automatycznego generowania gotowych raportów i zestawień prezentujących średni czas trwania postępowań jest na stałe wdrożona i dostępna dla wybranych, z góry zdefiniowanych w systemie głównych typów postępowań: o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy, pobyt stały oraz rezydenta długoterminowego UE. Z poziomu użytkownika urzędu wojewódzkiego raporty te generują się automatycznie na żądanie.” Zastrzeżenie z następnego zdania dotyczy „niestandardowych podtypów procedur lub spraw skonsolidowanych”; pkt 1 po zawężeniu obejmuje główny typ postępowania, bez wyodrębniania Niebieskiej Karty UE. Wykaz standardowych szablonów raportów, dołączony przez Urząd do tego pisma jako załącznik nr 1 (zał. 3), obejmuje „Szablon 2.1. Średni czas trwania postępowań - legalizacja ogólna”, czyli średni czas postępowania „z podziałem na główne rodzaje zezwolenia (pobyt czasowy, pobyt stały, rezydent długoterminowy UE)”, oraz szablon 2.2 - raporty cząstkowe „generowane automatycznie dla kluczowych kategorii ustawowych”, w tym dla art. 114 ustawy o cudzoziemcach.

Wojewoda Podlaski pismem OB-II.1331.21.2026.PT z 21 września 2026 r. (zał. 4) przekazał mi wydruki raportu Hurtowni Danych „Średni czas trwania post. do decyzji pozytywnej z art 114 (pobyt czasowy)” za 2024 r., 2025 r. i pierwsze półrocze 2026 r. (zał. 5-7; okres wynika z nazw plików nadanych przez Wojewodę Podlaskiego i z jego pisma), wygenerowane 11 września 2026 r. o 13:32, 13:35 i 13:38. Każdy wydruk obejmuje wszystkich szesnastu wojewodów, w tym wiersz „WOJEWODA POMORSKI”: 347 dni w 2024 r., 466 w 2025 r. i 595 w pierwszym półroczu 2026 r. Raport dotyczy tylko postępowań z art. 114 ustawy o cudzoziemcach zakończonych decyzją pozytywną i nie twierdę, że odpowiada wprost na pkt 1. Dowodzi jednak, że średni czas postępowania u Wojewody Pomorskiego jest wartością, którą system wylicza sam, dla wszystkich wojewodów naraz, w ciągu kilku minut. Ministerstwo przedstawiło zaś w odpowiedzi na interpelację nr 18089 (27 lipca 2026 r.) „Dane dotyczące średniego czasu postępowania w sprawach o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy prowadzonych przez poszczególnych wojewodów w latach 2023-2026”, dla Wojewody Pomorskiego: 314, 383, 544 i 598 dni (stan na 6 lipca 2026 r.). Średni czas postępowania u danego wojewody jest przy tym tą samą wartością, niezależnie od tego, kto odczytuje ją z systemu: Wojewoda Łódzki (pismo SOC-III.1331.2.2026 z 25 sierpnia 2026 r.), Wojewoda Mazowiecki (pismo z 26 sierpnia 2026 r.) i Wojewoda Wielkopolski (pismo SC-XI.1331.14.2026, doręczone 25 sierpnia 2026 r.) podali na ten sam wniosek średnie za lata 2023-2025 równe co do dnia wartościom, które Ministerstwo podało dla nich w odpowiedzi na interpelację nr 18089 (336, 284 i 336 dni; 153, 200 i 271 dni; 329, 302 i 344 dni; Łódzki i Wielkopolski - zał. 1, pkt 1).

Raporty tego rodzaju albo dane z nich udostępniło mi we wrześniu 2026 r. dwunastu wojewodów w odpowiedzi na mój wniosek z 7 września 2026 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski przekazał osiemnaście wygenerowanych raportów po ośmiu dniach (SC-I.1331.18.2026 z 15 września 2026 r.) i dodał: „Jednocześnie informuję, że w tut. urzędzie korzystamy z raportów dotyczących średniego czasu procedowania wniosków w bieżącym zarządzaniu.” Decyzja stwierdza, że „udzielanie informacji przez inne organy nie stanowi podstawy, by Wojewoda Pomorski uznał koniecznym powstanie obowiązku udzielenia informacji publicznej” (s. 6). Nie twierdę, że odpowiedzi innych wojewodów tworzą obowiązek. Są one dowodem faktu technicznego: organ sam wskazuje, że korzysta „z krajowego systemu Hurtownia Danych”, a raporty powstają „w oparciu o dane zgromadzone w systemie obejmującym informacje wprowadzone przez organy korzystające z SI POBYT na terenie RP” (s. 2-3). Dla danego wojewody i danego raportu system daje jedną wartość, co potwierdza zgodność danych trzech wojewodów z danymi Ministerstwa; decyzja nie wskazuje żadnej różnicy technicznej po stronie tutejszego Urzędu.

Dane z odpowiedzi na interpelację i z wydruków innego wojewody powołuję jako dowód, że żądana wartość jest odczytem z systemu. Nie zastępują one odpowiedzi organu, który informację posiada (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.): pierwsze są danymi Ministerstwa według stanu na 6 lipca 2026 r., drugie - raportem innego organu, obejmującym tylko decyzje pozytywne z art. 114. Wynik standardowego raportu według szablonu 2.1 dla pobytu czasowego, w okresach, w jakich system go generuje, uznaję za pełną odpowiedź na pkt 1. Wynik tego raportu jest też przedmiotem mojego wniosku z 7 września 2026 r. (WSC-IV.1331.25.2026.CD), który po otrzymaniu pisma Urzędu do Spraw Cudzoziemców z tego dnia (zał. 2) skierowałem w tej samej treści do

wszystkich szesnastu wojewodów; jeżeli organ udostępni ten wynik w tamtej sprawie, uznaję pkt 1 niniejszego wniosku za załatwiony.

W wezwaniu z 26 sierpnia 2026 r. organ oparł kwalifikację na poglądzie z wyroku NSA z 6 października 2011 r., I OSK 1199/11, że „w pewnych przypadkach suma informacji prostych posiadanych przez adresata wniosku może przekształcić się w informację przetworzoną”. W tym wyroku, oddalającym skargę kasacyjną Kujawsko-Pomorskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, NSA zaraz po tym zdaniu stwierdził: „W omawianej sprawie sytuacja taka nie miała miejsca.”, a dalej: „Fundusz w zasobach elektronicznych posiada zatem wszystkie wskazane we wniosku informacje. Operacje dotyczące ich uzyskania trudno uznać za tak czasochłonne i pracochłonne aby można było przyjąć, że sporządzone w ten sposób zestawienie tworzy informację przetworzoną.” oraz: „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.” Wartość objętą pkt 1 organ ma w zasobach elektronicznych - sam wskazuje Hurtownię Danych jako źródło danych o postępowaniach pobytowych (s. 2).

b) Czas generowania raportów i komunikaty o błędzie. Decyzja uzasadnia przetworzony charakter informacji także tym, że „Samo generowanie raportów z Hurtowni Danych jest czasochłonne”, czas oczekiwania zależy „od bieżącego obciążenia systemu i liczby użytkowników”, a niekiedy „wygenerowanie raportu kończy się komunikatem o błędzie, co powoduje konieczność ponownego wykonania całej operacji” (s. 3). Urząd do Spraw Cudzoziemców wyjaśnił w tym samym piśmie: „Urzędy wojewódzkie posiadają stały dostęp do modułu analitycznego – Hurtowni Danych Cudzoziemiec, która jest zasilana danymi z Krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców (System Pobyt). Narzędzie to umożliwia urzędowi wojewódzkim samodzielne generowanie zestawień statystycznych obejmujących wolumen rejestrowanych wniosków, liczbę wydanych rozstrzygnięć (decyzji i postanowień) oraz podstawowe wskaźniki czasu trwania postępowań legalizacyjnych.” (zał. 2, Ad. 1), a o raportach średniego czasu postępowań - że „generują się automatycznie na żądanie” (Ad. 3). Oczekiwanie na wynik i ponowienie operacji po błędzie są czynnościami technicznymi po stronie systemu, a nie opracowaniem informacji przez pracowników organu.

Z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji Urząd do Spraw Cudzoziemców zrealizował dwa projekty dotyczące Systemu Pobyt v.2, z którego zasilana jest Hurtownia Danych: 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.). Kwoty obejmują całe projekty, w tym infrastrukturę teleinformatyczną i sprzęt, a nie wyłącznie oprogramowanie. Jeżeli Hurtownia Danych, zasilana z Systemu Pobyt modernizowanego ze środków publicznych, w tym z FAMI, nie pozwala bez błędu wygenerować raportu, który według Urzędu do Spraw Cudzoziemców generuje się automatycznie na żądanie, jest to informacja o stanie systemów obsługi spraw cudzoziemców i sama przemawia za szczególną istotnością pytania; jeżeli zaś raport da się wygenerować, trudność nie dotyczy charakteru informacji.

Decyzja powołuje na s. 2 wyrok NSA „z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 1645/14” oraz wyrok NSA „z dnia 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14”. Powołany przez organ wyrok I OSK 660/16 przywołuje wyroki z tych samych dat jako „wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., I OSK 863/14; wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., I OSK 1645/14”. W wyroku I OSK 863/14 NSA oddalił skargę kasacyjną Ministra Finansów od wyroku uchylającego jego decyzje odmowne i 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”. Decyzja uzasadnia przetworzony charakter informacji właśnie cechami systemu - czasem generowania raportów, obciążeniem Hurtowni Danych i komunikatami o błędzie (s. 3). NSA zastrzegł w tym samym wyroku, że „konkretnie żądanie może w istocie zawierać wniosek o udostępnienie informacji publicznej przetworzonej” - dlatego kwalifikacja wymagała oceny żądania po zawężeniu (pkt 2).

c) Liczba spraw w toku (pkt 2). W odpowiedzi na interpelację nr 12584 (22 października 2025 r.) Ministerstwo przedstawiło w tabeli „dane dotyczące wszystkich pozwoleń z art. 114 ustawy o cudzoziemcach pozostających w toku (według stanu na 13 października 2025 r.)”: dla Wojewody Opolskiego 10 807 spraw w toku i średnio 594 dni, dla wszystkich wojewodów 463 487 spraw i 341 dni. Ministerstwo podaje więc liczbę spraw w toku dla poszczególnego wojewody i dla określonej podstawy zezwolenia. Wojewoda Łódzki podał na ten sam wniosek liczbę postępowań w toku na koniec lat 2023-2025 i na dzień odpowiedzi (SOC-III.1331.2.2026 z 25 sierpnia 2026 r.), a Wojewoda Kujawsko-Pomorski, po zawężeniu, że „liczba spraw pozostających w toku w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców wynosi aktualnie 21741” (BW.II.1331.212.2026 z 14 września 2026 r.; oba - zał. 1, pkt 1). Sam organ podał w zaskarżonej decyzji, że liczba spraw w toku w urzędzie sięga „ponad 80 tysięcy wniosków (w latach 2024-2025 ok. 48 tys. rocznie)”, które „nie dotyczą wyłącznie spraw pobytowych” (s. 6). Wielkość tę ma więc w bieżącej ewidencji; żądanie różni się od niej kategorią spraw.

d) Stosowanie art. 100d (pkt 3). Jeżeli organ stosuje ten przepis do wszystkich postępowań danej kategorii, wystarczało stwierdzenie tego faktu. Jest to wiedza organu o własnej praktyce, a nie zestawienie. Tak odpowiedzieli na ten sam wniosek Wojewoda Wielkopolski: „Zawieszenie terminu załatwienia sprawy dotyczy wszystkich postępowań.”, i Wojewoda Łódzki: „W związku z powyższym wszystkie postępowania wskazane w pkt 2 są objęte wskazaną regulacją.” (zał. 1, pkt 1).

e) Liczba etatów (pkt 5). Decyzja wskazuje na konieczność „zaangażowania pracowników innej komórki Urzędu (jak kwestia zatrudnienia w wydziale)” (s. 3). Liczba etatów przewidzianych i obsadzonych na jeden dzień wynika z planu zatrudnienia i ewidencji kadrowej. Ministerstwo w odpowiedzi na interpelację nr 18089 podało, że zadania z zakresu legalizacji pobytu w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim „są realizowane w ramach 270 etatów”. Na ten sam wniosek dane o zatrudnieniu podali m.in. Wojewodowie Łódzki (liczbę osób), Mazowiecki i Podkarpacki (liczbę etatów). Wojewoda Wielkopolski w piśmie SC-XI.1331.14.2026, doręczonym 30 września 2026 r., na zawężony pkt 5 podał, że „liczba etatów obsadzonych w Wydziale Spraw Cudzoziemców na dzień 30 września 2026 r. wynosi 226 etatów (w tym pracownicy w Delegaturach, pracownicy na zastępstwo)”, a Wojewoda Kujawsko-Pomorski - że „liczba etatów obsługujących postępowania legalizacyjne wynosi aktualnie 43” (zał. 1, pkt 1). Decyzja uzasadnia zaś odmowę m.in. tym, że liczba pracowników organu jest „niewspółmierna do liczby rozpatrywanych spraw” (s. 6), czyli relacją wielkości tego samego rodzaju co objęte pkt 2 i 5 wniosku.

Organ sam posługuje się tymi wielkościami, gdy wyjaśnia czas postępowań przed sądem. Według uzasadnienia nieprawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 16 lipca 2026 r., III SAB/Gd 242/26, Wojewoda Pomorski wskazał w odpowiedzi na skargę m.in.: „W roku 2020 liczba spraw przypadająca na jeden etat wynosiła 460 spraw. Przy liczbie 460 spraw przypadających na 1 etat, średni czas załatwiania spraw wynosił w 2020 r. 421 dni, a ilość wydanych decyzji pozwalała na pokrycie jedynie 59,8 % liczby wpływających wniosków. Wzrost liczby etatów w trakcie roku 2022 pozwolił na osiągnięcie szybszego okresu rozstrzygania sprawy.” Liczba etatów i średni czas postępowania są więc wielkościami, którymi organ operuje w bieżącej praktyce i które sam ze sobą wiąże.

f) Odesłanie do innych źródeł. Decyzja odsyła do portalu migracje.gov.pl, na którym dostępne są „dane dot. m.in. liczby spraw/wniosków w podziale na województwa” (s. 6), i wskazuje, że Ministerstwo dane o sytuacji cudzoziemców „pozyskuje z własnych dostępnych systemów” (s. 6). Nie twierdzi, że na portalu są wartości objęte żądaniem po zawężeniu; portal publikuje liczby wniosków i decyzji, a nie średni czas postępowania u poszczególnych wojewodów, liczbę spraw w toku czy dane o zatrudnieniu. 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.), a obowiązany do jej udostępnienia jest podmiot będący w jej posiadaniu (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.). Do twierdzenia o danych Ministerstwa odnoszę się w pkt 8.

g) Nakład pracy. Decyzja nie podaje czasu ani liczby pracowników potrzebnych do przygotowania informacji w zakresie po zawężeniu. 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, wskazał: „Organ winien więc przedstawić konkretne, weryfikowalne argumenty wskazujące na zakres czynności związanych z realizacją indywidualnego wniosku, które to czynności mogą zakłócić czy

wręcz uniemożliwić normalne funkcjonowanie organu." W tamtej sprawie organ wskazywał, że dane trzeba wygenerować z systemu, wyselekcjonować i zweryfikować; NSA uznał, że „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.". Czynności wymienione w decyzji - „zastosowania kilku kryteriów wyszukiwania, wygenerowania odpowiednich raportów, ich weryfikacji, analizy oraz wyodrębnienia danych" (s. 2-3) - są tego samego rodzaju, a decyzja nie podaje nawet przybliżonego czasu ich wykonania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w prawomocnym wyroku z 11 lipca 2022 r., II SA/Wa 53/22, uchylającym decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i utrzymaną nią w mocy decyzję wojewody, stwierdził: „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." Bez tych danych nie da się też przeprowadzić testu, który przyjmuje sama decyzja: czy „korzyści wynikające z jej udostępnienia uzasadniają nakład pracy niezbędny do przygotowania informacji przetworzonej" (s. 2).

Jedynie oszacowanie nakładu decyzja podaje łącznie dla sześciu moich wniosków: „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 czasu." (s. 6). Organ nie wymienia sześciu wniosków, na których opiera tę ocenę. Z moich wniosków złożonych w tym okresie co najmniej dwa załatwił udostępnieniem informacji: pismem BL-I.1331.5.2026.KG z 18 września 2026 r. (zał. 1, pkt 5) i pismem WSC-IV.1331.16.2026.KB z 30 września 2026 r. Przedmiotem tej sprawy jest po zawężeniu kilka liczb: cztery średnie roczne, liczba spraw w toku, liczba spraw objętych art. 100d albo stwierdzenie praktyki oraz dwie liczby etatów. Wielkości tego rodzaju - średni czas postępowania, liczbę spraw w toku, objęcie postępowań art. 100d i stan zatrudnienia - Wojewoda Łódzki podał na ten sam wniosek po czternastu dniach (zał. 1, pkt 1). Jeżeli odpowiedź na wnioski jednej osoby miałyby 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 obsadzie, sprawach w toku i czasie postępowań w tym urzędzie.

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), uchylając decyzję 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." W przywołanym wyżej wyroku I OSK 863/14 Naczelny Sąd Administracyjny zauważył z kolei, 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". W świetle tego wyroku powtarzające się wnioski są dla organu powodem do zorganizowania łatwego dostępu do takich danych, a nie okolicznością obciążającą wnioskodawcę.

4. Pismo z 31 sierpnia 2026 r. mówiło co innego, niż przyjęła decyzja

Część II pisma nosiła tytuł „Realna możliwość wykorzystania dla poprawy funkcjonowania organów - użytek już dokonany" i zaczynała się od zdania: „Nie deklaruje zamiaru, lecz wskazuję, co z danych uzyskanych od organów już zrobiono:". Dalej wymieniłem m.in. uwagi do projektu UD408, potwierdzenie Sekretariatu Europejskiej Karty Społecznej Rady Europy i przekazanie zestawień parlamentarzystom. Decyzja przytacza to zdanie dosłownie (s. 3), a na s. 6 stwierdza: „Co więcej, Wnioskodawca sam przyznał w piśmie, że nie deklaruje zamiaru wykorzystania pozyskanych danych." „Nie deklaruje" nie znaczy „nie zamierzam". Zdanie

zastępuje zapowiedź dowodem użytku już dokonanego. Decyzja potraktowała je jako przyznanie, pominęła człon „lecz wskazuję, co z danych uzyskanych od organów już zrobiono”, który nadaje mu znaczenie, i w następnym zdaniu wyprowadziła z tego ocenę mojego celu (pkt 6), nie oceniając co do treści użytku wskazanego w tym samym zdaniu.

Powołany przez organ jako wzorzec testu wyrok NSA z 6 września 2016 r., I OSK 660/16 (s. 2), zapadł w podobnej sytuacji. Organ stwierdził tam, że wnioskodawca „nie podał bowiem, w jaki sposób zamierza wykorzystać uzyskane informacje”. NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji oraz decyzje organów obu instancji i ocenił: „Stwierdzenia te są jednak fałszywe.”, wskazując, że organ „pomiął argumentację skarżącego” (wnioskodawcą był tam radny, który w odwołaniu wyjaśnił, do czego informacji potrzebuje).

Ocena z s. 6 nie daje się też pogodzić z pozostałą częścią uzasadnienia. Na s. 5 decyzja uznaje zapowiedź przyszłego wykorzystania za niewystarczającą, bo jej realizacja i wpływ na funkcjonowanie administracji „pozostają na obecnym etapie niepewne”, na s. 6 brak zapowiedzi poczytuje za przyznanie, a na s. 7 odmawia informacji podmiotowi, „który nie zapewnia, że zostanie ona realnie wykorzystana”. Przy takiej ocenie ani zapowiedź, ani jej brak nie mogły spełnić przesłanki. Dla uniknięcia wątpliwości zapowiedź składam w pkt 8: dane objęte wnioskiem przedstawię Najwyższej Izbie Kontroli i Rzecznikowi Praw Obywatelskich w prowadzonych przez nich sprawach.

Decyzja ocenia ponadto „deklarowany zamiar wykorzystania danych do przygotowania petycji dotyczącej usprawnienia procesu legalizacji pobytu cudzoziemców” jako „możliwość przyszłego wykorzystania informacji” (s. 5). Takiej deklaracji w tej sprawie nie złożyłem: nie ma jej we wniosku z 11 sierpnia 2026 r. ani w piśmie z 31 sierpnia 2026 r., przytoczonym w decyzji w całości. Do użytku dokonanego decyzja odnosi się na s. 6 jednym zdaniem: „Przywołane przez wnioskodawcę opracowania, wystąpienia również nie stanowią o istotności i słuszności interesu publicznego w pozyskaniu danych będących przedmiotem wniosku.”, a na s. 7 - ogólnie. Ustalenia te nie odpowiadają aktom sprawy (art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a.).

5. Zawęzenie wniosku nie świadczy o braku potrzeby

Decyzja przyjmuje: „Rezygnując bowiem z większości pierwotnych żądań Strona sama potwierdziła, że w rzeczywistości tych danych nie potrzebuje.” (s. 6). Zawęzenie złożyłem w piśmie odpowiadającym na wezwanie z 26 sierpnia 2026 r., w którym organ uznał informację za przetworzoną, ponieważ „sam zakres przygotowania wnioskowanych informacji wymagałoby zaangażowania po stronie podmiotu zobowiązanego znacznych środków i zasobów” (wezwanie, s. 1-2). Zawęzenie usuwało więc przyczynę kwalifikacji wskazaną przez sam organ i miało wskazany wprost cel: „usunąć potrzebę przetwarzania”. Ustawa sama wiąże prawo do informacji przetworzonej z zakresem żądania - przysługuje ono „w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego” (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.). Ograniczenie żądania do wartości, które da się odczytać z systemu, mieści się w tym przepisie; nie jest przyznaniem, że pozostałe dane są zbędne.

Cofnięcie części żądań w piśmie z 31 sierpnia 2026 r. nie oznaczało rezygnacji z tych danych, lecz rezygnację z obciążania nimi Urzędu. Dane tego rodzaju uzyskuję z innych źródeł - z odpowiedzi Ministerstwa na interpelacje poselskie i z raportów Hurtowni Danych udostępnianych przez innych wojewodów, obejmujących także Wojewodę Pomorskiego (pkt 3 a) - i opracowuję je samodzielnie. Pracę analityczną, którą organ uznał za przetworzenie, wykonuję więc sam. Zachowałem wielkości podstawowe: średni czas postępowania, liczbę spraw w toku, stosowanie art. 100d i obsadę. Liczby spraw w toku, informacji o stosowaniu art. 100d ani danych o obsadzie tutejszego Urzędu w aktualnym stanie z innych źródeł nie uzyskam. Średni czas postępowania w tutejszym Urzędzie Ministerstwo podało w odpowiedzi na interpelację nr 18089 według stanu na 6 lipca 2026 r.; za pełną odpowiedź na pkt 1 uznaję wynik standardowego raportu według szablonu 2.1 (pkt 3 a), a za lata 2023-2025 wystarczy mi potwierdzenie organu, że wartości podane przez Ministerstwo odpowiadają jego danym. Zawęzenie wniosku jest wyrazem współdziałania z organem, a nie dowodem, że informacja jest zbędna.

Powołany przez organ wyrok NSA z 5 marca 2013 r., I OSK 3097/12 (s. 7), wskazuje modyfikację wniosku jako drogę dla wnioskodawcy, który chce uzyskać informację prostą: „Jeżeli natomiast skarżący chciał uzyskać informacje proste, to mógł chociażby na etapie postępowania odwoławczego zmodyfikować wniosek, czego

nie uczynił." Tak potraktował modyfikację sam organ w odpowiedzi WSC-IV.1331.16.2026.KB z tego samego dnia, udzielając informacji „W odpowiedzi na wniosek z 15 sierpnia 2026 r., zmodyfikowany 3 września 2026 r.”.

Zawężenie odpowiadało też testowi, który przyjmuje decyzja: korzyści z udostępnienia mają uzasadniać nakład pracy (s. 2). Zachowanie danych podstawowych przy rezygnacji z pozostałych zmniejsza nakład, a więc poprawia tę proporcję. Decyzja uznaje natomiast za dowód braku interesu publicznego zarówno szeroki zakres moich wniosków („Tak szeroki zakres żądanych informacji nie służy z pewnością realizacji konkretnie określonego istotnego interesu publicznego.”), jak i zawężenie („Potwierdzeniem takiego faktu jest choćby finalna modyfikacja treści żądania w niniejszym postępowaniu.”) (s. 6). Przy takiej ocenie żaden zakres żądania nie mógłby spełnić przesłanki z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p.

6. Ocena celu wnioskodawcy nie ma oparcia w aktach

Decyzja stwierdza: „W ocenie Wojewody Pomorskiego działania Pana [imię i nazwisko usunięte] mają na celu oderwanie jak największej liczby pracowników organu od realizacji ustawowych zadań, by jeszcze bardziej pogłębić problemy związane z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.” (s. 6), i powołuje orzecznictwo o nadużyciu prawa do informacji (s. 7). Jako podstawę wskazuje liczbę moich wniosków (sześć w ciągu miesiąca, ok. 30 pytań), zawężenie wniosku (pkt 5) i zdanie z pisma z 31 sierpnia 2026 r. odczytane z pominięciem jego drugiej części (pkt 4). Innych faktów ani dowodów nie wskazuje.

Jako podstawę prawną decyzja powołuje art. 16 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. oraz art. 107 § 1 k.p.a. (s. 1). Uzasadnienie stwierdza zaś, że moje działania „muszą być podstawą do odmowy udostępnienia informacji publicznej” (s. 6), a nadużywanie prawa do informacji „może stanowić podstawę do odmowy udzielenia informacji publicznej” (s. 7). Decyzja nie wyjaśnia, czy odmawia z powodu braku szczególnej istotności, z powodu nadużycia prawa, czy z obu tych przyczyn, ani na jakim przepisie opiera odmowę z drugiej z nich (art. 107 § 1 pkt 4 i § 3 k.p.a.).

Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20 września 2024 r., III OSK 3315/23, którym oddalił skargę kasacyjną organu od pierwszego z wyroków o nadużyciu prawa do informacji powołanych w decyzji (s. 7; WSA w Lublinie, II SAB/Lu 110/23), wskazał, że ustaleń co do rzeczywistego celu wnioskodawcy „można dokonywać w oparciu o ocenę okoliczności faktycznych danej sprawy, w tym treści wniosku o udostępnienie informacji publicznej”, że „Pomocne może być stanowisko żądającego prezentowane w innych pismach kierowanych do podmiotu zobowiązanego.”, że „Znaczenie może mieć okoliczność ponawiania wniosków o udzielenie informacji publicznych już udostępnionych wnioskodawcy albo ogólnodostępnych”, oraz: „Wszystkie te okoliczności powinny być przez organ wskazane i ocenione z podaniem argumentacji dlaczego stanowią one podstawę dla przyjęcia przez organ, że podmiot korzystający z publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej nadużywa tego prawa.” Takiej okoliczności decyzja nie wskazuje: organ nie udostępnił mi wcześniej danych objętych wnioskiem, a portal, do którego odsyła, ich nie zawiera (pkt 3 f). Odpowiedź na interpelację nr 18089 podaje dla tutejszego Urzędu wyłącznie średni czas postępowania, według stanu na 6 lipca 2026 r., bez liczby spraw w toku, stosowania art. 100d i obsady; powołuję ją jako dowód, że żądana wartość jest odczytem z systemu, a nie jako źródło zastępujące odpowiedź organu (pkt 3 a; art. 4 ust. 3 u.d.i.p.). Stosunek tego wniosku do mojego wniosku z 7 września 2026 r. wyjaśniłem w pkt 3 a).

Organ przytacza za wyrokiem II SAB/Lu 110/23 trzy grupy przypadków nadużycia prawa do informacji (s. 7). Nie przypisuje mi celów gospodarczych ani zawodowych, prowadzenia indywidualnych sporów prawnych ani szykanowania osób piastujących funkcje publiczne. Przypisuje mi cel z pierwszej grupy - zakłócenie funkcjonowania organu („oderwanie jak największej liczby pracowników organu od realizacji ustawowych zadań”, s. 6) - pomijając dopowiedzenie, które przy tej grupie zawiera przytoczony wyrok: „(do swoistego pieniactwa z wykorzystaniem prawa do informacji)”. Na poparcie tego celu decyzja nie wskazuje żadnego faktu poza liczbą moich wniosków, zawężeniem jednego z nich, które zmniejszało nakład pracy organu (pkt 5), i zdaniem z pisma z 31 sierpnia 2026 r. odczytanym bez jego drugiej części (pkt 4).

W sprawie II SAB/Lu 110/23 sąd nadużycia nie stwierdził i zobowiązał organ do rozpoznania wniosku. Wskazał, że „takiej przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej nie zna analizowana ustawa” i że „przy uwzględnieniu takiej okoliczności należy zachować szczególną ostrożność”; nie kwestionując co do zasady możliwości takiej odmowy, uznał, że okoliczności tamtej sprawy „stoją na przeszkodzie przyjęciu, że swoim działaniem skarżąca nadużyła prawa do informacji publicznej”. Co do liczby wniosków stwierdził: „Ponadto łatwiej jest udzielić odpowiedzi na kilka, rozłożonych w czasie wniosków zawierających ograniczone w treści żądanie, niż na przykład na jeden dotyczący bardzo wielu kwestii. Z tego względu działanie skarżącej mogło być w istocie korzystniejsze dla organu. W związku z tym nie można mówić, że skarżąca nadużyła prawa do informacji publicznej poprzez ilość składanych wniosków.” Dwa pozostałe wyroki zapadły w innych stanach faktycznych. W sprawie II SAB/Ke 6/19 wnioskodawczyni złożyła osiemnaście wniosków, dotyczących m.in. list obecności i zatrudnienia kierownictwa urzędu, po tym jak urząd rozwiązał umowę zawartą z jej matką. W sprawie III OSK 7265/21 kilkanaście wniosków przesyłano za pośrednictwem trzynastu sądów rejonowych, a NSA ocenił to jako rozdrobnienie żądania dla uniknięcia oceny, czy chodzi o informację przetworzoną. W tej sprawie żądania nie rozdrobniłem, lecz je ograniczyłem: zawężenie złożyłem jawnie, w piśmie, w którym na wezwanie organu wykazywałem szczególną istotność, a organ tę istotność ocenił.

Powołany przez organ wyrok NSA z 7 grudnia 2011 r., I OSK 1737/11 (s. 7), wskazuje, że art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. „ma w istocie przeciwdziałać zalewom wniosków, zmierzających do uzyskania informacji przetworzonej dla realizacji celów osobistych lub komercyjnych i ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupione są nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych mu kompetencji lecz na udzielaniu informacji publicznej”, a zarazem, że nie oznacza to, iż „obywatel nie pełniący wskazanych wyżej lub podobnych funkcji, nie może uzyskać informacji publicznej przetworzonej”. Celu osobistego ani komercyjnego organ mi nie przypisuje, a nakładu pracy, który skupiałby jego działania na udzielaniu informacji, nie ustalił (pkt 3 g).

Wniosek nie był skierowany szczególnie do tego organu: wniosek o tej samej treści skierowałem 11 sierpnia 2026 r. do wszystkich szesnastu wojewodów, a Wojewoda Łódzki udostępnił na niego w czternaście dni m.in. liczbę postępowań w toku i dane o zatrudnieniu (SOC-III.1331.2.2026 z 25 sierpnia 2026 r.; zał. 1, pkt 1).

Ten sam organ ocenił mnie inaczej w decyzjach wydanych tego samego dnia. W decyzji WSC-IV.1331.18.2026.KB uznał, że przedstawione przeze mnie informacje o wcześniejszym wykorzystaniu danych „wskazują na istnienie po jego stronie określonej, realnej możliwości wykorzystania informacji publicznej w działalności związanej z analizą funkcjonowania administracji publicznej” (s. 7; organ uznał je za niewystarczające „w odniesieniu do całego zakresu informacji”), a co do moich wniosków: „Nie jest przy tym istotna sama liczba wniosków, lecz ich przedmiot i wzajemne powiązanie.” (s. 8) oraz „Powyższe okoliczności nie stanowią samodzielnej podstawy odmowy udostępnienia informacji publicznej. Sam fakt złożenia przez Wnioskodawcę kilku wniosków w krótkim okresie nie może prowadzić do ograniczenia jego prawa do informacji publicznej” (s. 9; organ dodał, że okoliczności te mają znaczenie przy ocenie szczególnej istotności). W decyzji WSC-IV.1331.19.2026.KB stwierdził: „Okoliczności wskazane przez Wnioskodawcę potwierdzają również, że zamierza on wykorzystać uzyskane informacje w działalności analitycznej i publicznej.” (s. 4). Zaskarżona decyzja przypisuje mi cel przeciwny i tej rozbieżności nie wyjaśnia (art. 8 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a.).

Okoliczności, na których decyzja opiera ocenę mojego celu i nakładu pracy - liczba moich wniosków, szacunek „co najmniej 8 pracowników” i opis działania Hurtowni Danych - pojawiły się po raz pierwszy w jej uzasadnieniu; wezwanie z 26 sierpnia 2026 r. uzasadniało przetworzony charakter informacji samym zakresem żądania i ogólnym poglądem orzecznictwa. W piśmie z 3 września 2026 r., skierowanym m.in. w tej sprawie, prosiłem: „Jeżeli w którejś ze spraw organ zamierza wydać decyzję odmowną, proszę o wcześniejszą informację o tym zamiarze.” Co do tych okoliczności organ nie umożliwił mi wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji (art. 10 § 1 i art. 81 k.p.a.), a fakty znane mu z urzędu należało mi zakomunikować (art. 77 § 4 k.p.a.). Uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy: co do szacunku nakładu pracy i przypisanego mi celu wskazałbym okoliczności przedstawione w pkt 3 g, 5 i 6. Stanowisko Urzędu do Spraw Cudzoziemców, że raporty średniego czasu postępowań „generują się automatycznie na żądanie”, informację o raportach udostępnionych mi przez dwunastu wojewodów i wartości z wydruków Hurtowni Danych dla Wojewody Pomorskiego organ znał natomiast z mojego pisma z 24 września 2026 r. w sprawie

WSC-IV.1331.25.2026.CD, doręzonego mu tego samego dnia; decyzja się do nich nie odnosi (art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a.). Wojewoda Wielkopolski, rozpoznając wniosek o tej samej treści, zawiadomił mnie przed wydaniem decyzji o możliwości wypowiedzenia się na podstawie art. 10 § 1 k.p.a. (pismo SC-XI.1331.14.2026 doręczone 30 września 2026 r.).

7. Kryterium szczególnej istotności przyjęte w decyzji

W wezwaniu z 26 sierpnia 2026 r. organ wskazał kryterium za wyrokiem NSA z 10 stycznia 2014 r., I OSK 2111/13: wnioskodawca „powinien wykazać nie tylko, że jest ona ważna dla dużego kręgu potencjalnych odbiorców, ale również, że jej uzyskanie stwarza realną możliwość wykorzystania uzyskanych danych dla poprawy funkcjonowania organów administracji i lepszej ochrony interesu publicznego”. Pismo z 31 sierpnia 2026 r. odpowiadało na każdą z tych przesłanek w odrębnej części (I i II). Poza przytoczeniem mojego pisma decyzja nie wymienia tego wyroku i nie odnosi się do tych przesłanek wprost, a do użytku dokonanego, wskazanego w części II pisma, odnosi się jednym zdaniem na s. 6 i ogólnie na s. 7 (pkt 4). W miejsce realnej możliwości wykorzystania wymaga, by udostępnienie informacji było „niezbędne dla realizacji konkretnego szczególnie istotnego celu publicznego” (s. 5), odmawia jej podmiotowi, „który nie zapewnia, że zostanie ona realnie wykorzystana” (s. 7), a na s. 2 dodaje kryterium „w stopniu wykraczającym poza zwykłą realizację prawa do informacji”. Zaostrenie kryterium po udzieleniu odpowiedzi na wezwanie, bez wyjaśnienia, narusza art. 8 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. W tym samym wyroku I OSK 2111/13 NSA wskazał, że konieczność wykazania szczególnej istotności przez wnioskodawcę „nie oznacza oczywiście zwolnienia podmiotu, do którego kierowany jest wniosek z obowiązku analizy powyższej ustawowej przesłanki na gruncie stanu faktycznego konkretnej sprawy”.

Na s. 2 decyzja przyjmuje, że szczególnie istotny interes publiczny zachodzi, gdy udostępnienie informacji może przyczynić się do poprawy funkcjonowania organów władzy publicznej, zwiększenia transparentności ich działania lub wzmocnienia społecznej kontroli „w stopniu wykraczającym poza zwykłą realizację prawa do informacji”, powołując wyroki NSA „z dnia 27 marca 2014 r., I OSK 2130/13” i „z dnia 6 listopada 2013 r., I OSK 1209/13”. Pod sygnaturą I OSK 2130/13 w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych figuruje wyrok NSA z 8 kwietnia 2015 r. w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a pod sygnaturą I OSK 1209/13 - wyrok NSA z 1 października 2013 r. w sprawie uchwały rady gminy o przekazaniu prowadzenia gimnazjum. Żaden z nich nie dotyczy dostępu do informacji publicznej. Kryterium wykraczania „poza zwykłą realizację prawa do informacji” nie ma oparcia we wskazanych orzeczeniach ani w brzmieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. (art. 107 § 3 k.p.a.).

Decyzja wymaga wykazania, jaki jest „konkretny i realny sposób wykorzystania żądanych danych”, i odrzuca wykorzystanie przyszłe jako „niepewne” (s. 5). Powołane przez organ wyroki I OSK 143/14 (s. 7) i I OSK 660/16 (s. 2) stanowią: „Nie chodzi tu jednak o udowodnienie takich możliwości, lecz co najmniej o ich przekonujące uprawdopodobnienie.” W powołanym przez organ wyroku I OSK 977/11 (s. 2) NSA wskazał: „Jeżeli bowiem zobowiązany odmawia udostępnienia informacji publicznej, to na nim spoczywa obowiązek wykazania braku takiego zobowiązania, którego warunki określone zostały w powołanym art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.” W wyroku I OSK 660/16, uchylającym decyzje odmowne obu instancji, NSA przytoczył tezę wyroku I OSK 787/10, że „adresat wniosku powinien ustalić, ocenić i wykazać, że udzielenie żądanej informacji nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego”, i dodał: „Wskazać zatem należy, że adresat wniosku nie powinien ograniczać się tylko do twierdzeń wnioskodawcy, ale uwzględniać całokształt okoliczności sprawy, w tym znanych mu z urzędu.” Nie twierdzę, że ciężar spoczywa wyłącznie na organie. Organ nie może jednak poprzestać na stwierdzeniu, że wskazany przeze mnie użytek dokonany nie wystarcza, bez wykazania dlaczego.

8. Szczególna istotność

Organ przyznaje, że „sprawność postępowań dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców stanowi istotne zagadnienie z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej” (s. 4-5), choć samo znaczenie zagadnienia uznaje za niewystarczające, i sam opisuje „obecnie bardzo trudną sytuację w administracji rządowej, której przypisano kompetencje legalizacji pobytu cudzoziemców” (s. 7). W decyzji

WSC-IV.1331.18.2026.KB z tego samego dnia uznał, że publiczna doniosłość problemu „może być w niniejszej sprawie uznana za wykazaną” (s. 7).

Skalę problemu w tym Urzędzie pokazują dane organów. 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.) - w 2026 r. drugi najdłuższy wynik w kraju (dłuższy podano tylko dla Wojewody Śląskiego, 658 dni). Raporty Hurtowni Danych udostępnione przez Wojewodę Podlaskiego (zał. 5-7) podają dla Wojewody Pomorskiego średni czas trwania postępowania do decyzji pozytywnej w sprawach z art. 114 ustawy o cudzoziemcach: 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). Sam organ podał w zaskarżonej decyzji, że 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 jego pracowników jest „niewspółmierna do liczby rozpatrywanych spraw” (s. 6). Według uzasadnienia wyroku WSA w Gdańsku III SAB/Gd 242/26 organ wskazał w odpowiedzi na skargę: „Na przestrzeni 4 lat liczba złożonych wniosków wzrosła z poziomu 23.925 do 38.419 (na dzień 25 lipca 2024 r.), co oznacza wzrost o 61 %.” (pkt 3 e).

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 liczbę spraw w toku, obsadę wydziału i czas postępowania nie miałyby szczególnego znaczenia publicznego, a moje wnioski nie byłyby potrzebne. Szczególna istotność wynika właśnie z tego, że średni czas postępowania w tutejszym Urzędzie wielokrotnie przekracza termin ustawowy, a w sprawach tych od 2022 r. bieg terminów na załatwienie sprawy nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu - najpierw na podstawie art. 100c, a od 1 stycznia 2023 r. na podstawie art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Tego dotyczy pkt 3 wniosku.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 lutego 2026 r., II OSK 1087/25, oddalającym skargę kasacyjną Wojewody Wielkopolskiego, powołując m.in. wyrok z 19 maja 2025 r., 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.” Pkt 3 wniosku pyta, w ilu postępowaniach tego Urzędu bieg terminu nie rozpoczął się albo jest zawieszony na podstawie przepisu, którego przedłużenie Naczelny Sąd Administracyjny ocenił w ten sposób, albo czy Urząd stosuje go do wszystkich postępowań. Jest to pytanie o funkcjonowanie prawa, a nie o poszczególne sprawy.

Wśród wyroków wskazanych przez organ na s. 5-6 jest wyrok NSA z 15 kwietnia 2026 r., II OSK 2788/25, wydany na skargę kasacyjną Wojewody Pomorskiego. NSA utrzymał w nim stwierdzenie bezczynności i zobowiązanie organu do rozpoznania wniosku, wskazując, że termin „został przez organ znacznie przekroczony”, a uchylił jedynie ocenę, że bezczynność miała charakter rażący, i przyznał sumę pieniężną, biorąc pod uwagę m.in. znaczne obciążenie organu liczbą spraw pobytowych. Przypomniał przy tym za wcześniejszym orzecnictwem NSA, że władze publiczne miały „wystarczający okres ponad dwóch lat”, w jakim „winny dostosować potencjał kadrowy oraz organizacyjny służb migracyjnych celem realizacji zasady szybkości postępowania”. Wyrok ten potwierdza znaczenie publiczne tych samych wielkości, których dotyczą pkt 1, 3 i 5 wniosku. Dla oceny szczególnej istotności nie ma znaczenia, czy bezczynność zakwalifikowano jako rażącą. Wyroki WSA w Gdańsku III SAB/Gd 131/26 i III SAB/Gd 159/26 powołałem jako przykłady wyroków w sprawach skarg na bezczynność tego organu; ocena istotności nie zależy od ich prawomocności. Pierwszy z nich Ministerstwo wymieniło w piśmie do Rzecznika Praw Obywatelskich BMP.0790.3.7.2026(6).

Liczba 463 487 spraw w toku przy średnim czasie 341 dni nie jest informacją poboczną. Poseł pytał w interpelacji nr 12584 m.in.: „Ile obecnie spraw o zezwolenia na pobyt czasowy i pracę dla kierowców pozostaje w toku i jaki jest średni czas ich rozpatrywania – w skali kraju oraz w województwie opolskim?”, a także o działania systemowe, w tym „zwiększenie obsady kadrowej urzędów”. Ministerstwo odpowiedziało danymi dla wszystkich zezwoleń z art. 114 ustawy o cudzoziemcach u wszystkich wojewodów (pkt 3 c).

Interpelacja dotyczyła więc tych samych wielkości - spraw w toku, czasu postępowania i obsady - których dotyczy mój wniosek, a Ministerstwo udostępniło je jako dane o funkcjonowaniu administracji w całym kraju.

Dane Najwyższej Izby Kontroli (nieprawidłowości w 231 z 384 zbadanych spraw, 60,1%, P/23/069) powołałem jako dowód systemowego charakteru problemu, a nie jako ustalenia dotyczące tego województwa. Organ wskazuje, że raport nie dotyczył województwa pomorskiego i obejmował postępowania sprzed kilku lat, że nieprawidłowości były „głównie związane z przekroczeniem ustawowych terminów”, i odsyła do przyczyn podanych przez NIK na s. 12 (s. 5 decyzji). Na s. 12 NIK stwierdza: „Przyczyn takiego stanu należy upatrywać m.in. w niewystarczającym poziomie zatrudnienia pracowników realizujących w WSOiC obsługę cudzoziemców, przy jednoczesnej dużej ich rotacji.” NIK posłużyła się przy tym liczbą wniosków pobytowych na jednego pracownika (s. 14 raportu), a organ sam pisze, że liczba jego pracowników jest „niewspółmierna do liczby rozpatrywanych spraw” (s. 6). Wniosek dotyczy dokładnie tych wielkości w odniesieniu do Wojewody Pomorskiego: czasu postępowań i spraw w toku (pkt 1-2), stosowania art. 100d (pkt 3) i obsady (pkt 5). Skoro ustalenia NIK nie obejmują tego województwa ani lat 2023-2026, to właśnie dane objęte wnioskiem pozwalają ocenić, czy stan stwierdzony przez NIK dotyczy także tego organu.

Decyzja stwierdza, że potrzebne dane „MSWiA pozyskuje z własnych dostępnych systemów” (s. 6), a organy państwa „mają również dostęp do różnych kompletnych danych” (s. 7). W powołanym przez organ wyroku I OSK 1645/14 NSA, oddalając skargę kasacyjną Ministra Finansów, którego decyzje odmowne uchylono, stwierdził: „Fakt istnienia licznych państwowych instytucji kontrolnych, wymienionych w uzasadnieniu decyzji, nie oznacza, że prawa do kontroli działalności organów władzy publicznej i ich aparatu pomocniczego pozbawione są inne podmioty.”, i uznał, że organ nie odniósł się do argumentów wnioskodawcy „w sposób dostateczny i racjonalny, realizujący dyspozycję art. 107 § 3 k.p.a.”. Ministerstwo potrafi doraźnie pozyskać dane o czasie postępowań - tak powstała odpowiedź na interpelację nr 18089. W piśmie DBISO-WODO.06770.2.70.2026.EJ z 16 września 2026 r. stwierdziło jednak, że „nie posiada cyklicznych sprawozdań, zestawień lub informacji statystycznych, o których mowa w pyt. nr 1 oraz 2, uwzględniających terminowość postępowań o legalizację pobytu” (pytania dotyczyły dokumentów, które Ministerstwo otrzymuje od wojewodów lub od Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców). Obowiązany do udostępnienia informacji jest zaś podmiot, który ją posiada (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.).

Użytek z informacji uzyskanych od organów jest już dokonany, a jego ślady można sprawdzić w dokumentach publicznych albo w aktach wskazanych instytucji:

- uwagi do projektu UD408 przesłałem Ministerstwu (11 i 20 sierpnia 2026 r.);
- Najwyższa Izba Kontroli poinformowała mnie pismem KZK-KZC.402.1720.2026 z 10 września 2026 r., że „przekazane 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 oraz ustalenia z dokumentacji projektów FAMI udostępnionej mi przez Wojewodę Pomorskiego pismem BL-I.1331.5.2026.KG z tego samego dnia;
- 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);
- ustalenia z odpowiedzi urzędów wojewódzkich przekazałem posłom.

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.).

Dane objęte tym wnioskiem przedstawię, razem z danymi pozostałych wojewodów, Najwyższej Izbie Kontroli w sprawie KZK-KZC.402.1720.2026 i Rzecznikowi Praw Obywatelskich w sprawie XI.541.22.2025.DB. Istotności nie opierałem na zamiarze publikacji (I OSK 143/14), lecz na użytku dokonanym w postępowaniach

organów państwa. O szczególnej istotności nie przesądza to, czy organy państwa dysponują danymi, lecz to, czy udostępnienie służy kontroli społecznej nad ich działaniem; zestawienie danych wojewodów przedstawione organowi kontroli i Rzecznikowi jest formą tej kontroli.

Dokumenty publiczne, na które powołuję się w tym punkcie:

- odpowiedź na interpelację nr 12584: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/interpelacja.xsp?typ=int&nr=12584>
- odpowiedź na interpelację nr 18089: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/interpelacja.xsp?typ=int&nr=18089>
- Najwyższa Izba Kontroli, P/23/069: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28951.vp,31783.pdf>

9. 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., odrębnie dla pkt 1, 2, 3 i 5, z uwzględnieniem zastrzeżeń, że w pkt 3, jeżeli organ stosuje art. 100d do wszystkich postępowań danej kategorii, wystarcza stwierdzenie tego faktu, a w każdym punkcie - potwierdzenie, że danej wielkości nie da się odczytać z prowadzonych systemów, i udostępnić informację w części, której spełnienie nie wymaga przetworzenia;
- b) ustalić, czy średni czas postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy jest dostępny w standardowych raportach Hurtowni Danych (szablon 2.1), a liczba spraw w toku i liczba etatów - w bieżącej ewidencji;
- c) w razie ponownej kwalifikacji jako informacji przetworzonej - ustalić i wskazać nakład pracy, jakiego wymaga żądanie po zawężeniu, z podaniem czasu i liczby pracowników;
- d) ocenić szczególną istotność według kryterium wskazanego w wezwaniu z 26 sierpnia 2026 r. i na podstawie treści pisma z 31 sierpnia 2026 r., bez oświadczeń, których nie złożyłem, i bez ustaleń co do celu wnioskodawcy, które nie wynikają z faktów wskazanych w aktach;
- e) przed wydaniem decyzji umożliwić mi wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów (art. 10 § 1 k.p.a.).

Wnoszę też, aby organ odwoławczy stwierdził w uzasadnieniu, że ustalenie, iż moje działania „mają na celu oderwanie jak największej liczby pracowników organu od realizacji ustawowych zadań”, nie ma oparcia w aktach sprawy.

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 Urzędu do Spraw Cudzoziemców BSZ.WAiSM.052.6.2026/JS z 7 września 2026 r.;
 - 3) załącznik nr 1 do pisma z pkt 2 - wykaz standardowych szablonów raportów statystycznych Hurtowni Danych;
 - 4) pismo Wojewody Podlaskiego OB-II.1331.21.2026.PT z 21 września 2026 r.;
 - 5)-7) wydruki raportu Hurtowni Danych „Średni czas trwania post. do decyzji pozytywnej z art 114 (pobyt czasowy)” za 2024 r., 2025 r. i pierwsze półrocze 2026 r., przekazane przy piśmie z pkt 4.
- Pełne pisma pozostałych wymienionych organów mogę przedłożyć na żądanie.