Wojewoda
Zachodniopomorski

Znak: WSC-1.1331.12.2026

Data: Szczecin, 26 października 2026

Decyzja

Na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.) – dalej „u.d.i.p." oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691 ze zm.) – dalej „k.p.a.", po rozpatrzeniu wniosku Pana [redacted] z 27 sierpnia 2026 r. o udostępnienie informacji publicznej, z uwzględnieniem jego późniejszej modyfikacji,

odmawiam

udostępnienia informacji publicznej przetworzonej, w zakresie:

1. Kopii czterech pism Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o znakach DPM.0738.29.2022, DPM.0738.49.2022, DPM.0738.77.2022 oraz DPM.0738.81.2022, objętych punktem 1 wniosku.
2. Kopii pism Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, w tym pism sporządzonych w departamentach tego Urzędu, skierowanych do wydziału właściwego do spraw cudzoziemców, dotyczących stosowania art. 100d ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa albo postępowania z ponagleniami w sprawach objętych tym przepisem, które wpłynęły do Urzędu od 1 stycznia 2023 r. do dnia udzielenia odpowiedzi, objętych punktem 2 wniosku.

Uzasadnienie

W dniu 27 sierpnia 2026 r. do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynął, za pośrednictwem poczty elektronicznej, wniosek o udostępnienie informacji publicznej obejmujący kopie korespondencji pochodzącej od Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, dotyczącej stosowania art. 100c lub art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy oraz postępowania z ponagleniami w sprawach legalizacji pobytu, a także określonych dokumentów wewnętrznych Urzędu.

Po dokonaniu analizy zakresu żądania oraz sposobu organizacji i przechowywania dokumentacji organ uznał, że przygotowanie informacji w pierwotnie wskazanym zakresie wymagałoby przetworzenia informacji publicznej w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W związku z powyższym pismem z 9 września 2026 r. wezwano Wnioskodawcę do wykazania szczególnej istotności uzyskania żądanych informacji dla interesu publicznego. Jednocześnie, na podstawie art. 13 ust. 2 wskazanej ustawy, poinformowano o przedłużeniu terminu rozpatrzenia wniosku do 27 października 2026 r.

W odpowiedzi Wnioskodawca dokonał zawężenia pierwotnego żądania. W szczególności ograniczył punkt 1 do czterech pism oznaczonych konkretnymi znakami, punkt 2 do korespondencji dotyczącej art. 100d wskazanej ustawy albo postępowania z ponagleniami w sprawach objętych tym przepisem, która wpłynęła od 1 stycznia 2023 r., natomiast punkt 3 do dokumentów wewnętrznych Wydziału Spraw Cudzoziemców.

Wnioskodawca przedstawił również argumentację dotyczącą szczególnej istotności uzyskania informacji dla interesu publicznego, powołując się między innymi na konieczność społecznej kontroli praktyki postępowania z ponagleniami, długość postępowań legalizacyjnych oraz wykorzystanie pozyskiwanych informacji w działaniach kierowanych do instytucji krajowych i międzynarodowych.

Pismem przekazanym przez e-Doręczenia 22 października 2026 r. Wnioskodawca uzupełnił braki formalne wniosku, wskazując adres do doręczeń oraz przedkładając podpisane podanie.

Organ przyjął do rozpoznania wniosek w zakresie wynikającym z jego wcześniejszego zawężenia.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego.

Ustawa nie zawiera definicji legalnej informacji publicznej przetworzonej. Jej charakter został jednak wyjaśniony w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Informacją przetworzoną może być nie tylko informacja jakościowo nowa, powstała w wyniku analizy lub syntezy posiadanych danych, ale również odpowiednio przygotowany zbiór informacji prostych, jeżeli jego utworzenie wymaga ponadstandardowych czynności organizacyjnych, analitycznych i intelektualnych oraz zaangażowania środków osobowych i czasowych trudnych do pogodzenia z bieżącą działalnością organu.

Na taką możliwość wskazał Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z 28 maja 2025 r., sygn. III OSK 726/22. Jednocześnie podkreślił, że samo wyodrębnianie dokumentów albo ich znaczna liczba nie przesądzają o przetworzonym charakterze informacji. Decydujące znaczenie ma rzeczywisty nakład pracy konieczny do jej przygotowania.

W niniejszej sprawie dokumentacja pochodząca od Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jest ewidencjonowana zgodnie z obowiązującymi zasadami kancelaryjnymi.

Urząd nie prowadzi natomiast odrębnego rejestru ani zbioru korespondencji obejmującego dokumenty dotyczące art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy lub postępowania z ponagleniami w sprawach objętych tym przepisem.

W toku czynności podejmowanych w celu realizacji wniosku ustalono ponadto, że system Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD) ogranicza liczbę wyświetlanych wyników pojedynczego wyszukiwania do 200 pozycji. Okoliczność ta została potwierdzona przez właściwą komórkę informatyczną Urzędu.

W konsekwencji przeprowadzenie wyszukiwania według kryterium nadawcy oraz szerokiego przedziału dat nie pozwala na uzyskanie kompletnego wykazu korespondencji, jeżeli liczba dokumentów przekracza wskazany limit.

Ograniczenie funkcjonalne systemu nie stanowi samoistnej podstawy zakwalifikowania informacji jako przetworzonej. Ma jednak znaczenie dla ustalenia zakresu czynności, jakie organ musiałby wykonać w celu przygotowania informacji odpowiadającej żądaniu Wnioskodawcy.

Wnioskodawca, dokonując modyfikacji pierwotnego wniosku, ograniczył żądanie zawarte w punkcie 1 do czterech konkretnie oznaczonych pism Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, pochodzących z 2022 r.

Organ uwzględnił dokonane zawężenie, jednakże ustalił, że samo wskazanie znaków dokumentów nie umożliwia ich bezpośredniego wyodrębnienia z zasobów dokumentacyjnych Urzędu.

Korespondencja wpływająca od Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie jest gromadzona w odrębnym zbiorze umożliwiającym jej identyfikację według znaków nadanych przez nadawcę. Dokumenty rejestrowane są zgodnie z obowiązującymi zasadami kancelaryjnymi i przyporządkowywane do właściwych spraw.
W konsekwencji ich odnalezienie wymaga wykorzystania dostępnych kryteriów wyszukiwania, w szczególności oznaczenia nadawcy oraz okresu wpływu, a następnie indywidualnej weryfikacji wyodrębnionych pozycji korespondencji.

Dodatkowym utrudnieniem są ograniczenia funkcjonalne systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją (EZD). Jak potwierdziła właściwa komórka informatyczna Urzędu, system prezentuje maksymalnie 200 wyników pojedynczego wyszukiwania, niezależnie od rzeczywistej liczby dokumentów odpowiadających zastosowanym kryteriom.

Przeprowadzone wyszukiwanie korespondencji wpływającej od Urzędu do Spraw Cudzoziemców za 2022 r., z podziałem na poszczególne miesiące, wykazało łącznie 220 pozycji. Oznacza to, że wyszukiwanie obejmujące cały wskazany rok nie pozwala na uzyskanie kompletnego wykazu dokumentacji, a jej pełne wyodrębnienie wymaga dodatkowych czynności polegających na przeprowadzaniu odrębnych wyszukiwań w zawężonych przedziałach czasowych.

Należy przy tym podkreślić, że daty sporządzenia pism wskazane przez Wnioskodawcę nie muszą być tożsame z datami ich wpływu do Urzędu, według których możliwe jest wyszukiwanie korespondencji w systemie EZD. Tym samym

znajomość dat i znaków dokumentów nie zapewnia możliwości ich jednoznacznego zidentyfikowania bez przeprowadzenia dodatkowych czynności weryfikacyjnych.

Realizacja żądania wiąże się zatem nie tylko z technicznym wyszukiwaniem dokumentów, lecz również z koniecznością weryfikacji zawartości zasobu korespondencji, ustalenia zgodności odnalezionych pozycji ze znakami wskazanymi przez Wnioskodawcę oraz oceny kompletności dokumentacji odpowiadającej zakresowi żądania.

W ocenie organu opisane uwarunkowania wskazują, że realizacja punktu 1 wniosku nie sprowadza się do automatycznego pobrania czterech bezpośrednio identyfikowalnych dokumentów. Wymaga wykonania dodatkowych czynności kancelaryjnych i weryfikacyjnych, których zakres wynika z rzeczywistego sposobu organizacji dokumentacji oraz funkcjonalności wykorzystywanego systemu teleinformatycznego.

Organ ma przy tym na uwadze, że dokonane przez Wnioskodawcę zawężenie żądania ograniczyło liczbę oczekiwanych dokumentów. Nie wyeliminowało jednak konieczności przeprowadzenia czynności służących ich identyfikacji i skompletowaniu, których nie można zastąpić pojedynczym wyszukiwaniem według wskazanych znaków pism.

W odniesieniu do punktu 2 organ uwzględnił dokonane przez Wnioskodawcę zawężenie żądania pod względem nadawcy, przedmiotu oraz okresu, którego dotyczy korespondencja.

Pomimo tego zawężenia wykonanie żądania nadal wymagałoby przeprowadzenia wieloetapowych czynności.

Próby wyszukiwania korespondencji od Urzędu do Spraw Cudzoziemców, obejmujące odrębnie lata 2023, 2024, 2025 oraz okres od 1 stycznia do 22 października 2026 r., każdorazowo skutkowały wyświetleniem maksymalnej liczby 200 wyników.

W związku z potwierdzonym ograniczeniem funkcjonalnym systemu EZD rzeczywista liczba dokumentów odpowiadających zastosowanym kryteriom nie mogła zostać ustalona na podstawie pojedynczych wyszukiwań.

Uzyskanie kompletnego zbioru korespondencji wymagałoby wielokrotnego wyszukiwania dokumentacji w odpowiednio zawężonych przedziałach czasowych.

Niezależnie od powyższego wyodrębnienie korespondencji według nadawcy oraz daty wpływu nie byłoby wystarczające do realizacji żądania.

Konieczne byłoby indywidualne zapoznanie się z treścią dokumentów i ustalenie, czy dotyczą one stosowania art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy albo postępowania z ponagleniami w sprawach objętych tym przepisem.

Wykonanie wniosku obejmowałoby zatem następujące czynności: ustalenie kompletnego zasobu korespondencji, przeprowadzenie dodatkowych wyszukiwań, analizę treści poszczególnych pism, ich merytoryczną selekcję oraz przygotowanie dokumentów odpowiadających kryteriom wskazanym przez Wnioskodawcę.

W celu określenia pracochłonności realizacji żądania organ dokonał oszacowania nakładu pracy niezbędnego do wyodrębnienia dokumentów odpowiadających kryteriom wskazanym przez Wnioskodawcę.

Przeprowadzone wyszukiwania korespondencji wpływającej od Urzędu do Spraw Cudzoziemców w czterech odrębnych okresach, obejmujących lata 2023, 2024, 2025 oraz okres od 1 stycznia do 22 października 2026 r., każdorazowo skutkowały wyświetleniem 200 pozycji, stanowiących maksymalną liczbę wyników prezentowanych przez system EZD. Oznacza to, że liczba pozycji korespondencji wymagających potencjalnej weryfikacji wynosi co najmniej 800, przy czym ze względu na ograniczenia funkcjonalne systemu rzeczywista liczba dokumentów może być wyższa.

Przyjmując szacunkowy średni czas wynoszący 7 minut na zapoznanie się z treścią pojedynczego dokumentu oraz dokonanie jego wstępnej kwalifikacji pod względem zgodności z zakresem przedmiotowym wniosku, łączny nakład pracy związany wyłącznie z analizą 800 dokumentów wyniósłby około 93 godzin i 20 minut, co odpowiada niemal 12 ośmiogodzinnym dniom roboczym jednego pracownika.

Powyższe oszacowanie nie obejmuje dodatkowego czasu niezbędnego do przeprowadzenia wielokrotnych wyszukiwań w systemie EZD, weryfikacji kompletności wyodrębnionej korespondencji, przygotowania kopii dokumentów oraz ewentualnej anonimizacji informacji podlegających ochronie prawnej. Całkowity nakład pracy związany z realizacją żądania mógłby być zatem wyższy od przedstawionego oszacowania.

Należy również podkreślić, że ocena zgodności poszczególnych dokumentów z zakresem żądania wymaga nie tylko czynności technicznych, lecz także znajomości zagadnień związanych ze stosowaniem art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy oraz postępowaniem z ponagleniami w sprawach legalizacji pobytu. Czynności te wymagałyby zatem zaangażowania pracownika dysponującego odpowiednią wiedzą merytoryczną.

Przeznaczenie tak znacznego wymiaru czasu pracy na realizację pojedynczego wniosku wiązałoby się z koniecznością ograniczenia w tym okresie wykonywania innych zadań służbowych, w szczególności związanych z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach cudzoziemców.

W ocenie organu przedstawiona skala niezbędnych czynności, obejmujących wyszukiwanie, analizę i selekcję znacznego zasobu korespondencji, przemawia za uznaniem, że przygotowanie informacji w zakresie objętym punktem 2 wniosku wykracza poza zwykłe czynności związane z udostępnianiem istniejących dokumentów i wymaga ponadstandardowego zaangażowania zasobów osobowych i organizacyjnych Urzędu.

Przygotowany w ten sposób zbiór nie występuje obecnie w zasobach organu w postaci gotowej do bezpośredniego udostępnienia.

W odniesieniu do punktu 4 wniosku organ wskazuje, że żądanie to ma charakter warunkowy i dotyczy przekazania informacji o nieposiadaniu któregokolwiek z czterech dokumentów wymienionych w punkcie 1. Sam brak możliwości bezpośredniego odnalezienia określonego dokumentu w systemie EZD nie stanowi podstawy do stwierdzenia, że dokument ten nie wpłynął do Urzędu. Ustalenie takiej okoliczności wymaga zweryfikowania zasobu korespondencji odpowiadającego wskazanym dokumentom. W związku z powyższym organ nie utożsamia ograniczeń funkcjonalnych systemu EZD z faktem nieposiadania określonej dokumentacji.

Organ poddał odrębnej ocenie argumenty przedstawione przez Wnioskodawcę na okoliczność szczególnej istotności uzyskania żądanych informacji dla interesu publicznego.

Wnioskodawca wskazał, że celem pozyskania dokumentów jest ustalenie podstaw praktyki postępowania z ponagleniami w sprawach legalizacji pobytu, w szczególności w kontekście stosowania art. 100d ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

Podniósł również, że zagadnienie to dotyczy znacznej liczby cudzoziemców, powołując się na informacje o czasie trwania postępowań legalizacyjnych oraz ustalenia Najwyższej Izby Kontroli.

Wnioskodawca przedstawił ponadto przykłady podejmowanych przez siebie działań, wskazując na udział w konsultacjach legislacyjnych, skierowanie petycji do Senatu, złożenie skargi do Komisji Europejskiej, przekazywanie materiałów Najwyższej Izbie Kontroli i Rzecznikowi Praw Obywatelskich, a także współpracę z organizacjami zajmującymi się problematyką migracyjną.

Organ nie kwestionuje publicznego znaczenia zagadnień dotyczących terminowości postępowań administracyjnych, praw cudzoziemców oraz prawidłowości stosowania przepisów regulujących postępowanie z ponagleniami.

Nie kwestionuje również, że działania wskazane przez Wnioskodawcę mogą służyć realizacji celów wykraczających poza jego indywidualny interes.

Należy jednak odróżnić ogólne znaczenie określonego zagadnienia dla interesu publicznego od przesłanki szczególnej istotności udostępnienia konkretnej informacji przetworzonej, wymaganej w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W wyroku z 25 sierpnia 2026 r., sygn. III OSK 1703/24, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że sama działalność społeczna wnioskodawcy, nawet prowadzona w obszarze jawności życia publicznego, nie przesądza o spełnieniu wskazanej przesłanki. Znaczenie ma także cel pozyskania konkretnych informacji oraz realna możliwość ich wykorzystania dla ochrony interesu publicznego lub usprawnienia funkcjonowania organów państwa.

W rozpoznawanej sprawie organ uwzględnił, że Wnioskodawca wskazał konkretne instytucje, do których kieruje opracowania i zgromadzone materiały.

Samo zarejestrowanie wystąpienia przez instytucję publiczną, przekazanie petycji do właściwej komisji czy uwzględnienie materiałów jako potencjalnego źródła informacji

nie jest jednak równoznaczne ze stwierdzeniem, że uzyskanie wszystkich dokumentów objętych niniejszym żądaniem będzie miało szczególnie istotny wpływ na działalność tych instytucji.

Organ dostrzega możliwość wykorzystania dokumentów do opracowań porównawczych, analiz praktyki administracyjnej oraz formułowania dalszych wystąpień. W ocenie organu przedstawione okoliczności nie wykazują jednak w dostatecznym stopniu, że uzyskanie informacji w żądanym zakresie, wymagające ponadstandardowego zaangażowania organizacyjnego i osobowego, jest szczególnie istotne dla interesu publicznego w rozumieniu powołanego przepisu.

Przedstawiona argumentacja wskazuje na znaczenie dokumentów dla działalności informacyjnej, analitycznej i postulatywnej prowadzonej przez Wnioskodawcę. Nie przesądza natomiast, że przygotowanie całego żądanego zbioru informacji, przy ustalonym nakładzie pracy niezbędnym do jego wyodrębnienia, pozostaje w proporcji do możliwych do osiągnięcia korzyści publicznych.

Organ uwzględnił także argument, że analogiczne pisma zostały udostępnione przez inne urzędy wojewódzkie. Okoliczność ta potwierdza zainteresowanie dokumentacją pochodzącą od Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, lecz nie przesądza o charakterze informacji będącej przedmiotem żądania skierowanego do tut. organu.

Ocena ta wymaga bowiem uwzględnienia rzeczywistego sposobu gromadzenia i wyszukiwania dokumentacji w danym urzędzie, zakresu niezbędnych czynności oraz przesłanek wynikających z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Organ wziął również pod uwagę argument Wnioskodawcy dotyczący potrzeby ustalenia, które dokumenty wpłynęły właśnie do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Okoliczność ta uzasadnia zainteresowanie informacjami pozostającymi w zasobach tut. Urzędu, jednak sama potrzeba uzyskania informacji z określonego źródła nie przesądza o szczególnej istotności jej przygotowania w formie wymagającej przetworzenia.

W konsekwencji, po rozważeniu przedstawionych przez Wnioskodawcę argumentów oraz oszacowanego nakładu pracy koniecznego do przygotowania żądanych informacji, organ uznał, że w przedmiotowej sprawie nie została wykazana przesłanka szczególnej istotności dla interesu publicznego, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Prawo do informacji publicznej stanowi istotny instrument kontroli społecznej działalności organów władzy publicznej.

Jednocześnie ustawodawca wprowadził szczególną przesłankę udostępniania informacji przetworzonej, uzależniając możliwość jej uzyskania od szczególnej istotności dla interesu publicznego.

W rozpoznawanej sprawie organ uwzględnił zawężenie żądania dokonane przez Wnioskodawcę, przeanalizował sposób gromadzenia dokumentacji, ograniczenia systemu EZD oraz zakres czynności niezbędnych do przygotowania informacji.

Po rozważeniu tych okoliczności oraz argumentacji przedstawionej przez Wnioskodawcę organ stwierdził, że w zakresie objętym niniejszą decyzją nie zostały spełnione przesłanki uzyskania informacji publicznej przetworzonej określone w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W toku postępowania o udostępnienie informacji publicznej stanowisko w sprawie zajęli: Pan Tomasz Kurtycz – Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Cudzoziemców oraz Pan Rafał Glakowski – Starszy Informatyk.

Odmowa nie została oparta na ograniczeniach prawa do informacji wynikających z ochrony prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

POUCZENIE

Od niniejszej decyzji stronie służy prawo wniesienia odwołania do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia (art. 127 i art. 129 Kpa).

Przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję (art. 127a Kpa).

Z dniem doręczenia organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez stronę decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Grażyna Forma

Dyrektor

Wydział Spraw Cudzoziemców

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/