



**FUNDACJA  
BATOREGO**

IM. STEFANA

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. 22 536 02 00  
fax 22 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Warszawa, dnia 21 września 2017 r.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa

**Fundacja Instytut na Rzecz Kultury Prawnej  
Ordo Iuris**

ul. Górnośląska 20 lok. 6  
00-484 Warszawa

*Dot.: pisma z dnia 31 sierpnia 2017 r.*

Szanowni Państwo,

W odpowiedzi na pismo („**Pismo**”) Fundacji Instytut na Rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris („**Ordo Iuris**”) z dnia 31 sierpnia 2017 r. (otrzymane w dniu 8 września 2017 r.) dotyczące wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie dotyczącym programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego ze środków pomocowych Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 (tzw. Funduszy EOG) („**Program**”), Fundacja im. Stefana Batorego („**Fundacja**”) uprzejmie informuje co następuje:

Podmioty prawa prywatnego, niebędące częścią systemu władz publicznych (takie jak fundacje), podlegają obowiązkowi udzielania informacji o swojej działalności, o której mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej („**UDIP**”), jedynie wyjątkowo i to wyłącznie wtedy, jeśli taki obowiązek *expressis verbis* wynika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Argumenty przedstawione w Państwa piśmie nie są w tym kontekście przesądzające, ponieważ nie wskazują na istnienie wyraźnej normy prawnej, zawartej w UDIP, która nakładałaby na Fundację jakiegokolwiek kompetencje publicznoprawne do działania w ramach tej ustawy w zakresie informacji będącej przedmiotem Pisma. Przedstawiona przez Państwo argumentacja odwołuje się do jednostronnie przyjętego założenia, że środki z Programu stanowią środki publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych („**UFP**”), a ponadto, iż ewentualne dysponowanie środkami publicznymi przesądza o dysponowaniu przez podmiot „majątkiem publicznym” w rozumieniu UDIP.

Tymczasem UDIP rozszerza, na zasadzie wyjątku, obowiązki związane z zastosowaniem tej ustawy wyłącznie na te podmioty niepubliczne, które: 1) wykonują zadania publiczne; 2) dysponują majątkiem publicznym. Fundacja, w odniesieniu do realizacji Programu, nie mieści się w żadnym z tych zakresów, co przesądza, że nie posiada publicznoprawnych kompetencji do udzielenia informacji wskazanych w Piśmie na podstawie przepisów UDIP.

**Po pierwsze**, wskazują Państwo, jako podstawę prawną udzielenia wnioskowanych informacji, art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP, zgodnie z którym obowiązane do udostępniania informacji publicznej są *podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym*. Tymczasem, Fundacja w odniesieniu do realizacji Programu nie jest podmiotem, który dysponuje majątkiem publicznym, ani też nie wykonuje zadania publicznego w przedmiotowym zakresie.

**Po drugie**, „majątek publiczny”, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP nie jest tożsamy pojęciowo ze „środkami publicznymi”, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 3 UFP.

**Po trzecie**, wbrew argumentacji powołanej w Piśmie, środki finansowe przyznawane w ramach Programu przez Fundację, jako operatora Programu, nie stanowią także środków publicznych w rozumieniu UFP.

\* \* \*

Dostęp do informacji publicznej w polskim porządku prawnym uregulowany jest przepisami UDIP, gdzie ustawodawca wskazuje tak przedmiot informacji publicznej, jak i podmioty zobowiązane do udzielenia informacji, która stanowi informację publiczną w rozumieniu przepisów UDIP.

Organizacje pozarządowe pod pewnymi, wynikającymi m.in. z przepisów UDIP, warunkami, mogą być objęte obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej, niemniej obowiązek ten musi z przepisów prawa wyraźnie wynikać<sup>1</sup>. Organizacja pozarządowa jest zobowiązana do udostępniania tych informacji publicznych, które dotyczą majątku publicznego lub wykonywania zadań publicznych<sup>2</sup>. Jeśli natomiast wnioskowane informacje nie dotyczą majątku publicznego, to nie stanowią one informacji publicznej i nie mogą zostać udostępnione w trybie przepisów UDIP (Fundacja nie ma prawnej możliwości udostępnienia wnioskowanych przez Państwa w Piśmie informacji w trybie i na warunkach określonych w przepisach UDIP).

Środki przyznawane z Programu przez Fundację Batorego nie stanowią majątku państwa (Rzeczypospolitej Polskiej). Na żadnym etapie nie wpływają na rachunek państwa ani nie służą realizacji zadań publicznych Państwa Polskiego. Państwo Polskie nie jest ani dysponentem, ani pośrednikiem przy przyznawaniu środków z Programu, którego operatorem była Fundacja. Skoro zatem środki przyznawane przez Fundację, a pochodzące z Programu **przekazywane były bez pośrednictwa władz krajowych** to jako takie **nie mogą zostać uznane za majątek publiczny** (ani też – analogicznie – za środki publiczne)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Por. m.in. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Komentarz do art. 4 UDIP [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, WK 2016 (źródło: LEX) – *Udostępnieniu podlega nie każda informacja będąca w dyspozycji stowarzyszenia lub odnosząca się do jego funkcjonowania, lecz tylko ta, która dotyczy wykonywania zadań publicznych lub dysponowania majątkiem publicznym*.

<sup>2</sup> por. Wyrok NSA z dnia 22 marca 2016 r., I OSK 458/15 – *Niedopuszczalne jest zatem zobowiązanie przez sąd administracyjny stowarzyszenia w niniejszej sprawie do rozpatrzenia wniosku o informację publiczną – bez uprzedniego zweryfikowania, że żądana informacja jest informacją publiczną, a zatem, że traktuje o kwestiach pozwalających uzyskać informacje o majątku publicznym lub o wykonywaniu zadań publicznych*.

<sup>3</sup> Por. m.in. decyzja Komisji Europejskiej z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie N 471/2008 a *contrario* – Komisja uznała, że środki z tzw. Norweskiego Mechanizmu Finansowego stanowią środki publiczne bowiem są wpłacane na konta przypisane i należące do władz Słowenii, która nimi zarządza i realizuje z nich płatności; por. także m.in. wyrok Sądu (dawniej: Sądu Pierwszej Instancji) z dnia 24 września 2015 r. w sprawie T-674/11 TV2/Danmark A/S v. Komisja Europejska – *W związku z tym nawet jeśli kwoty odpowiadające rozważanemu środkowi nie są stale w posiadaniu skarbu państwa, to fakt, że stale znajdują się pod kontrolą publiczną, a zatem w dyspozycji właściwych organów krajowych, wystarczy, aby zostały uznane za zasoby państwowe – a contrario jeżeli środki nie są w dyspozycji organów krajowych, nie sposób uznać je za zasoby państwowe (majątek publiczny czy środki publiczne); wyrok Sądu (dawniej: Sądu Pierwszej Instancji) z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie T-251/11 Austria v. Komisja Europejska – *W rezultacie, nawet jeśli kwoty odpowiadające rozważanemu środkowi nie są stale w posiadaniu skarbu państwa, to fakt, że stale znajdują się pod kontrolą publiczną, a zatem w dyspozycji właściwych organów krajowych, wystarczy, aby mogły zostać uznane za zasoby państwowe*.*

Środki przyznawane przez Fundację (jako operatora) w ramach Programu, nie stanowią majątku publicznego. Choć „majątek publiczny” nie posiada definicji legalnej, to orzecznictwo wypracowało pewne ramy, z których wnioskować można o jego zakresie pojęciowym:

- Postanowienie Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 2005 r. (OSK 1520/04) – *Spółdzielnia mieszkaniowa jest zatem jednostką organizacyjną, która ma ściśle określony krąg osób, a nie powszechny. Spółdzielnie mieszkaniowe nie wykonują zadań publicznych, ani nie mieszczą się wśród podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z tego względu, że **nie dysponują majątkiem publicznym (mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa)**. Spółdzielnie mieszkaniowe ani **nie dysponują majątkiem publicznym** w rozumieniu przepisów ustawy, ani też nie reprezentują osób, które dysponują takim majątkiem, **gdyż majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków** (wyróżnienie własne).*
- Wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 11 sierpnia 2011 r., (I OSK 956/11) – *Jednak w sytuacji gdy **samorząd może realizować swoje zadania publiczne** przez tworzenie między innymi takich podmiotów jak spółka akcyjna, to skoro w (...) Agencji Rozwoju Regionalnego zaangażował środki publiczne w wysokości 92,69% kapitału Spółki, nie można zatem uznać, że majątek tej Spółki ze względu na sposób jego powstania, wielkość udziałów oraz cele, dla których został Spółce przekazany nie zachował charakteru "majątku publicznego", a sposób jego wykorzystania ma być wyłączony spod społecznej kontroli. Tak więc majątek, którym dysponuje przedmiotowa Agencja oraz sposób gospodarowania nim, **dopóki organy samorządu terytorialnego mają w nim udział**, powinien podlegać, jeśli idzie o informację publiczną, takim samym zasadom transparentności i społecznego nadzoru **jak majątek będący własnością samorządu terytorialnego**.*

Nie ulega zatem wątpliwości, że pojęcie majątku publicznego w rozumieniu UDIP musi być interpretowane w świetle treści art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, który nakłada na podmioty inne niż organy władzy publicznej obowiązki co do udzielania informacji publicznej tylko w zakresie „w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują **mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa**”. Tym samym z art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP, interpretowanym łącznie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP wynika wprost, że majątkiem publicznym jest majątek Skarbu Państwa lub majątek komunalny. **Środki rozdzielane w ramach Programu nie weszły natomiast nigdy do majątku Skarbu Państwa, ani majątku komunalnego. Wejście środków pieniężnych do majątku Skarbu Państwa lub majątku komunalnego wymagałoby bowiem, zgodnie z zasadami prawa prywatnego, przeniesienia własności środków na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. W odniesieniu do środków pochodzących z Programu takie zdarzenie prawne nigdy nie miało miejsca. Nie wskazują Państwo na takie zdarzenie prawne również w swoim Piśmie. Nie ma zatem podstaw prawnych dla rozciągania kompetencji wynikających z UDIP na Fundację jako operatora Programu.**

Niezależnie od powyższego, brak jest także normatywnych podstaw dla utożsamiania pojęcia „majątku publicznego” z pojęciem „środków publicznych”, o których mowa w UFP. Pragniemy Państwu zwrócić uwagę, że ustawodawca, regulując zakres dostępu do informacji publicznej w UDIP, nie odwołuje się, ani nie odsyła do UFP, czy też pojęcia środków publicznych. Zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami interpretacji aktów prawnych, dwóm odmiennym pojęciom nie można nadawać tego samego znaczenia na gruncie wykładni przepisów prawa. Stąd uzasadnianie żądania udostępnienia informacji publicznej argumentem o objęciu środków z Programu zakresem pojęcia „środków publicznych” pozostaje nieuprawnione i nie pozwala na wyprowadzenie jakichkolwiek kompetencji Fundacji w odniesieniu do stosowania UDIP.

Przytoczone przez Państwa orzecznictwo nie dotyczy Programu zarządzanego przez Fundację. Przywołany przez Państwa, jako główny argument, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (wyrok z dnia 15 lipca 2016 r., II SA/Kr 567/16) dotyczy majątku publicznego, który został przekazany stowarzyszeniu – tymczasem (i) środki z Programu ani nie stanowią majątku publicznego, (ii) ani nie zostały na żadnym etapie przekazane Fundacji przez organy władzy publicznej, ani też (iii) Fundacja nie jest ich dysponentem. Przywołane orzecznictwo nie tylko nie uzasadnia wniosku o dostęp do informacji

publicznej, a przeciwnie, potwierdza brak jego zasadności, wprost wskazując na okoliczność „dysponowania majątkiem publicznym” jako warunek takiego wniosku.

Co więcej, choć nie ma to istotnego znaczenia dla ustaleń co do objęcia Fundacji kompetencjami wynikającymi z UDIP (*vide* uwagi powyżej), środki pochodzące z Programu nie stanowią również środków publicznych w rozumieniu UFP. Znajduje to potwierdzenie m.in. w piśmie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów („UOKiK”) z dnia 31 grudnia 2013 r. (znak: DDO-52-484(2)/13/MP)<sup>4</sup>, stanowiącym odpowiedź na pytania Fundacji w zakresie pomocy publicznej, w którym to piśmie UOKiK powołując się na decyzje Komisji Europejskiej i orzecznictwo TSUE wyraźnie wskazał, że:

*Odnosząc powyższe wyjaśnienia do przedmiotowego wsparcia należy zauważyć, iż środki pochodzące z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego nie będą uznane za środki publiczne, o ile ich przekazywanie będzie się odbywać bez pośrednictwa władz krajowych, tj. bez podejmowania dyskrecjonalnej decyzji przez organy władz krajowych co do udzielenia wsparcia.*

\* \* \*

Choć Fundacja w zakresie wnioskowanych przez Państwa w Piśmie informacji nie jest objęta dyspozycją art. 4 ust. 1 pkt 5 UDIP i nie podlega obowiązkowi udostępniania w tym trybie tych informacji, to przykłada szczególną wagę do przejrzystości w życiu publicznym i taką też zasadą kieruje się w swoich działaniach. Dlatego też, na stronie internetowej Programu, pod adresem <http://www.ngofund.org.pl/>, publikowała na bieżąco szczegółowe informacje dotyczące Programu i jego realizacji, w tym w przyjaznym i przeszukiwalnym formacie publikowała listy wszystkich wniosków i wszystkich przyznanych dotacji oraz podsumowanie osiągniętych w programie rezultatów. Zakres tych informacji w znaczącej mierze pokrywa się z zakresem przedstawionych przez Państwa w Piśmie zapytań.

Z poważaniem



Ewa Kulik-Bielińska  
Dyrektorka  
Fundacji im. Stefana Batorego

**Załącznik:**

- Pismo Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 31 grudnia 2013 r. (znak: DDO-52-484(2)/13/MP).

---

<sup>4</sup> Pismo w załączeniu.