

---

---

# ORZECZNICTWO

---

---

## 4.

### **Zasady dostępu do operatów szacunkowych wykonywanych na zlecenie organów administracji publicznej**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 7 lipca 2022 r.

III OSK 1316/21

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)

Sędzia NSA Mirosław Wincenciak

po rozpoznaniu w dniu 7 lipca 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prezydenta Miasta Radomia od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2019 r. sygn. akt VIII SAB/Wa 48/18 w sprawie ze skargi P. B. na bezczynność Prezydenta Miasta Radomia w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 15 października 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej

**oddala skargę kasacyjną**

## Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 27 lutego 2019 r. sygn. akt VIII SAB/Wa 48/18 po rozpoznaniu sprawy ze skargi P. B. na bezczynność Prezydenta Miasta Radomia w przedmiocie rozpoznania wniosku z 15 października 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 oraz § 1a w zw. z art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) zwanej dalej "PostAdmU" zobowiązał Prezydenta Miasta Radomia do rozpoznania wniosku P. B. z 15 października 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt 1), stwierdził, że Prezydent Miasta Radomia dopuścił się bezczynności (pkt 2), stwierdził, że bezczynność Prezydenta Miasta Radomia nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 3), w pozostałym zakresie oddalił skargę (pkt 4) oraz zasądził od Prezydenta Miasta Radomia na rzecz P. B. kwotę 100 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt 5).

W uzasadnieniu wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że wnioskiem z 15 października 2018 r. skarżący zwrócił się do organu o udostępnienie, w celu wykonania fotokopii, operatów szacunkowych wykonanych na zlecenie Gminy Miasta Radomia dla działek o nr ew. (...) – operaty szacunkowe z 15 sierpnia 2012 r. i z 3 lipca 2013 r. Skarżący powołał się na art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.) zwanej dalej "DostInfPubU" W ocenie Sądu żądana przez skarżącego informacja w postaci kopii operatów szacunkowych dotyczących nieruchomości, które zostały zakupione przez Gminę Miasta Radomia spełnia warunki informacji publicznej. Dotyczy ona bezpośrednio gospodarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego powierzonym jej mieniem publicznym. Tym samym odpowiedź organu, że wnioskowana informacja nie podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach przepisów ustawy o dostępie

do informacji publicznej, nie stanowi prawidłowej realizacji wniosku skarżącego.

Jednocześnie WSA w Warszawie nie podzielił stanowiska organu, że art. 156 ust. 1a ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.) zwanej dalej "u.g.n." jest przepisem szczególnym względem art. 1 ust. 1 DostInfPubU, wyznaczającym krąg podmiotów uprawnionych do przeglądania i sporządzania z niego notatek i odpisów operatu szacunkowego. Przepis ten określa tryb dostępu do operatów szacunkowych dla określonej kategorii osób, których interesu prawnego dotyczy treść operatu. Nie oznacza to jednak, że inne osoby nie mogą ubiegać się o dostęp do ww. informacji w trybie DostInfPubU, skoro stanowią one informację publiczną. Ponadto Sąd zauważył, że ograniczając prawo do informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 DostInfPubU organ powinien był wydać decyzję o odmowie jej udostępnienia, czego nie uczynił.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że Prezydent Miasta Radomia dopuścił się bezczynności, która nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa oraz zobowiązał Prezydenta Miasta Radomia do rozpoznania wniosku skarżącego w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy.

Skargę kasacyjną złożył Prezydent Miasta Radomia, zaskarżając powyższy wyrok w całości. Zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 156 ust. 1a GospNierU polegające na uznaniu, że operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego na zlecenie jednostki sektora finansów publicznych lub inny podmiot, który w zakresie, w jakim wykorzystuje środki publiczne w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub dysponuje nimi, podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach określonych w DostInfPubU

W oparciu o tak sformułowany zarzut Prezydent Miasta Radomia wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. Ponadto wniósł o zasądzenie na rzecz

skarżącego kasacyjnie organu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazał, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie dotyczy wszelkiego typu informacji publicznych. Informacje publiczne dzieli się na informacje podlegające udostępnieniu na podstawie DostInfPubU i na informacje podlegające udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych innymi ustawami. Skoro skarżący żądał udostępnienia fotokopii operatów szacunkowych, to zastosowanie miały przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którymi przeglądanie operatu oraz sporządzanie z niego notatek i odpisów zostało przewidziane tylko dla osób posiadających interes prawny.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną P. B. wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej.

W wykonaniu zarządzenia Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej z dnia 21 lutego 2022 r., poinformowano strony postępowania, że w związku ze zmianą art. 15 zzs4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842, ze zm., dalej: ustawy o COVID) wynikającą z art. 4 pkt 3 ustawy z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1090), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach, w których strony nie wyraziły zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadza rozprawę wyłącznie zdalnie przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość, jeżeli wszystkie strony wyrażą na to zgodę. We wskazanym wyżej okresie nie przeprowadza się rozpraw w siedzibie Naczelnego Sądu Administracyjnego z udziałem stron. Jeżeli którakolwiek z wzywanych stron oświadczy, że nie ma możliwości technicznych uczestniczenia w rozprawie zdalnej, sprawa zostanie skierowana na posiedzenie niejawne. W związku z powyższym zwrócono się do stron

postępowania o udzielenie informacji, w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia, czy wyrażają zgodę na rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym. W razie wyrażenia zgody, poinformowano o możliwości przedstawienia, w terminie 7 dni, dodatkowych wyjaśnień na piśmie. W przypadku braku zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym zwrócono się o udzielenie informacji, czy strona posiada możliwości techniczne uczestniczenia w rozprawie zdalnej przy użyciu informatycznej aplikacji.

W odpowiedzi na powyższe, zarówno organ jak i skarżący wyrazili zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

### **Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329), zwanej dalej PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 PostAdmU i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 PostAdmU, które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonej podstawy kasacyjnej.

W sprawie nie jest sporne, że Prezydent Miasta Radomia jest podmiotowo zobowiązany do udostępniania posiadanej informacji publicznej, a żądana informacja jest informacją publiczną. Natomiast istota rozstrzygnięcia niniejszej sprawy sprowadza się do ustalenia w jakim trybie powinien być rozpoznany wniosek P. B. z 15 października 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej w postaci fotokopii operatów szacunkowych wykonanych na zlecenie Gminy Miasta Radomia, tj. na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, czy na podstawie art. 156 ust. 1a ustawy o

gospodarce nieruchomościami.

W skardze kasacyjnej podniesiono zarzut naruszenia art. 156 ust. 1a GospNierU. Zatem zasadnicze znaczenie ma ustalenie, czy art. 156 ust. 1a GospNierU stanowi przepis, który odrębnie reguluje dostęp do informacji publicznej w rozumieniu DostInfPubU, zgodnie z którym przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Zgodnie z brzmieniem art. 156 ust. 1a GospNierU "[o]rgan administracji publicznej, który zlecił rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenie operatu szacunkowego, jest obowiązany umożliwić osobie, której interesu prawnego dotyczy jego treść, przeglądanie tego operatu oraz sporządzanie z niego notatek i odpisów. Osoba ta może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z operatu szacunkowego lub wydania jej z operatu szacunkowego uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem tej osoby". Zwolennicy koncepcji zaprezentowanej również przez organ w niniejszej sprawie wskazują, że przepis ten określa zarówno zakres udostępnianej informacji, jak i zakres podmiotów upoważnionych do jej otrzymywania. Stanowi zatem *lex specialis* względem regulacji ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przykładowo w wyroku z 29 września 2020 r., sygn. akt II SAB/Sz 89/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie argumentował, że przepis "wprowadzony został do ustawy w dniu 22 października 2007 r. ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218), a zatem po uchwaleniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym ma pierwszeństwo przed nią nie tylko z uwagi na swój szczególny charakter, ale także zgodnie z regułą *lex posteriori derogat lege priori*. Trudno bowiem założyć, że węższy zakres dostępu do informacji publicznej ustawodawca chciał zapewnić osobom posiadającym interes prawny - zaś szerszy i prostszy zakres dostępu każdemu innemu podmiotowi. Taka wykładnia nie licowałaby z konstytucyjną zasadą równości (ustawy zasadniczej)". Podobne stanowisko zgodnie z którym wnioskodawca nie może docho-

dzić uprawnienia dostępu do operatu szacunkowego z powołaniem się na ustawę o dostępie do informacji publicznej, gdyż jej zastosowanie jest w takim przypadku wyłączone zostało zaprezentowane w wyroku NSA z 11 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 142/14, jak również bazujących na nim wyrokach: WSA w Białymstoku z 15 listopada 2018 r., sygn. akt II SAB/Bk 113/18 i WSA w Warszawie z 26 czerwca 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 100/19.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie nie podziela jednak powyższych zapatrywań i przychyliła się do wykładni rozważanych przepisów dokonanej przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z 9 kwietnia 2015 r. sygn. akt I OSK 1057/14 i z 18 czerwca 2019 r. sygn. akt I OSK 237/18 (podobne stanowisko zajęły między innymi: WSA w Opolu w wyroku z 6 czerwca 2016 r. sygn. akt II SAB/Op 33/16 i z 18 stycznia 2022 r. sygn. akt II SAB/Op 107/21; WSA w Krakowie w wyroku z 18 lutego 2021 r. sygn. akt II SAB/Kr 14/21 i z 6 września 2021 r. sygn. akt II SAB/Kr 134/21). Konkluzja NSA o braku podstaw do wyłączenia uregulowań ustawy o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do operatów szacunkowych poprzedzona została wyczerpującą wykładnią art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz uregulowania zawartego w GospNierU. NSA w uzasadnieniu powołanych orzeczeń wskazał, że zgodnie z art. 1 ust. 2 DostInfPubU przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Przepis ten zawiera normę kolizyjną, która wyłącza stosowanie przepisów tylko w sytuacji, w której inna ustawa reguluje ten sam zakres. Wyłączenie, o którym mowa w tym przepisie ma miejsce tylko wówczas gdy inny akt prawny w sposób całościowy reguluje problematykę dostępu do informacji publicznej (np. ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko). W sytuacji, gdy akt prawny na podstawie, którego działa podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie przewiduje żadnego, odrębnego rodzaju tajemnicy lub trybu udo-

stępniania informacji, wówczas nie można tak go interpretować, aby faktycznie tworzyć rodzaj tajemnicy, który uniemożliwi otrzymanie informacji. Ustawa o dostępie do informacji publicznej ma charakter generalny, a inne tryby udzielania informacji stosuje się wówczas, gdy te inne akty prawne wyraźnie tak stanowią. Nie można, więc "wyinterpretować" sobie z innych niż omawiany akt prawny trybów udzielenia informacji publicznej czy nowych rodzajów tajemnic (tak I. Kamińska, M. Rozbicka - Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016, s. 45). Stanowisko powyższe zostało potwierdzone wykładnią systemową art. 1 ust. 2 DostInfPubU dokonaną przez NSA w uchwale z 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 8/13, w której stwierdzono, że "ograniczenie dostępu do informacji publicznej, zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP i art. 1 ust. 2 DostInfPubU, wymagałyby wyraźnego, nie budzącego wątpliwości postanowienia ustawy". NSA podkreślił przy tym, że "konstytucyjna zasada dostępu do informacji publicznej może być ograniczona tylko w formie regulacji ustawowej a treść ograniczenia powinna być jasna. Nie można zatem tworzyć ograniczeń w zakresie dostępu do informacji przez wykładnię przepisów. Ograniczenia w zakresie tego dostępu powinny wynikać wprost z jasno brzmiącego przepisu rangi ustawowej". Niewątpliwie ustawa o gospodarce nieruchomościami w kwestii dotyczącej udostępniania operatów szacunkowych takim aktem nie jest, bowiem wyżej wskazanych rozwiązań w niej nie przewidziano. Z treści art. 156 ust. 1a GospNierU wynika jedynie, że organ administracji publicznej, który zlecił rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenie operatu szacunkowego, jest obowiązany umożliwić osobie, której interesu prawnego dotyczy jego treść, przeglądanie tego operatu oraz sporządzanie z niego notatek i odpisów. Osoba ta może żądać uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z operatu szacunkowego lub wydania jej z operatu szacunkowego uwierzytelnionych odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem tej osoby. Przepis ten został wprowadzony do ustawy o gospodarce nieruchomościami 22 października 2007 r. ustawą z 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218).



Dodanie tego przepisu miało przede wszystkim na celu zapewnienie ustawowego dostępu dla osób mających interes prawny w uzyskaniu wglądu do operatu szacunkowego, a to wobec pojawiających się w praktyce częstych przypadków uniemożliwiania takiego dostępu tym osobom na podstawie KPA, co wynika wprost z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw Druk Nr 1468, Sejm V Kadencji, tekst za Systemem Informacji Prawnej LEX). Tylko więc pozornie może się wydawać, że przepis art. 156 ust. 1a GospNierU stanowi *lex specialis* wobec DostInfPubU. Wprowadzenie tej regulacji należy uznać za wyraz nadgorliwości ustawodawcy, który chciał w przepisach wprost zagwarantować dostęp stron do operatów szacunkowych określony dotąd ogólnie w art. 73 KPA (por. J. Jaworski (w:) *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz. Praca zbiorowa*, C.H. Beck, Wydanie II, Warszawa 2011, s. 1156).”

Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela argumentacji jakoby przyjęte wyżej stanowisko NSA ”godziło w racjonalność ustawodawcy, gdyż trudno założyć, iż węższy zakres dostępu do informacji publicznej chciał on zapewnić osobom posiadającym w tym aspekcie interes prawny – zaś szerszy i prostszy zakres dostępu każdemu innemu podmiotowi, a taka wykładnia nie licowałaby z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ustawy zasadniczej)”. Taka argumentacja jest nietrafna, ponieważ nie uwzględnia tego, że wnioskodawca korzystając z uregulowań zawartych w DostInfPubU, choć nie musi wykazywać interesu prawnego, to jego prawo dostępu do informacji publicznej może podlegać większym ograniczeniom, chociażby wynikającym z przepisów art. 3 i 5 DostInfPubU, niż wynikające z przepisu art. 156 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zatem, o ile podmiot żądający dostępu do operatu szacunkowego na podstawie art. 156 ust. 1a GospNierU ma prawo do wglądu do operatu, sporządzania notatek lub odpisów z jego treści oraz uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie odpisów z operatu szacunkowego lub wydania mu z niego uwierzytelnionych odpisów, o tyle podmiot

żądający na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej dostępu do informacji publicznej wynikającej z operatu szacunkowego, dotyczącego mienia gminnego, ma prawo dostępu do treści operatu, jednak z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających w szczególności z art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 1-3 DostInfPubU

Powyższe doprowadziło Naczelny Sąd Administracyjny do wniosku, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym jej art. 156 ust. 1a, nie ustanawiają odmiennie od regulacji zawartej w DostInfPubU oraz wyłącznie i całościowo co do wszystkich podmiotów, problematyki dostępu do operatów szacunkowych wykonywanych na zlecenie organów administracji publicznej, w konsekwencji nie są przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 2 DostInfPubU. W rezultacie skarżący kasacyjnie niezasadnie zarzucił naruszenie art. 156 ust. 1a GospNierU. Zatem Sąd pierwszej instancji słusznie stwierdził na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 PostAdmU, że Prezydent Miasta Radomia, do którego zwrócono się o udostępnienie informacji publicznej, pozostawał w beczynności i zobowiązał go do rozpoznania wniosku na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Mając na uwadze powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, dlatego na mocy art. 184 PostAdmU ją oddalił.