

Sygn. akt I OSK 1858/21



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 sierpnia 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	sędzia NSA Jolanta Rudnicka
Sędziowie:	sędzia NSA Monika Nowicka (spr.) sędzia NSA Marian Wolanin
Protokolant	starszy asystent sędziego Małgorzata Ziniewicz

po rozpoznaniu w dniu 9 sierpnia 2023 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
z dnia 27 maja 2021 r. sygn. akt II SAB/Sz 44/21
w sprawie ze skargi i.
na bezczynność Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Police Sp. z o.o. w Policach
w przedmiocie odmowy przekazania uwierzytelnionych odpisów dwóch niezależnych
operatów szacunkowych

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Dominik Węclowski
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 27 maja 2021 r. (sygn. akt II SAB/Sz 44/21), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie – orzekając na zasadzie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: „p.p.s.a”) – oddalił skargę i na bezczynność Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Police Spółki z o.o. w Policach w przedmiocie przekazania uwierzytelnionych odpisów dwóch niezależnych operatów szacunkowych.

W skardze kasacyjnej, zaskarżając powyższy wyrok w całości, i z zarzucili Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie naruszenie:

I. prawa materialnego poprzez błędną wykładnię:

a) art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176.) i art. 156 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.) - poprzez ich nieprawidłowe zastosowanie sprowadzające się do przyjęcia, iż art. 156 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami stanowi „lex specialis” wobec ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, całkowicie wyłączając jej zastosowanie w kwestii dostępu do operatów szacunkowych wykonanych na zlecenie podmiotu, który w tym zakresie wykorzystuje środki publiczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236),

b) art. 156 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami - poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie sprowadzające się do przyjęcia, iż interesem prawnym w rozumieniu tego przepisu nie jest interes użytkownika wieczystego, współnika spółki handlowej lub podatnika odnoszący się do jego zobowiązań powiązanych ze stanem i wartością jego prawa do rzeczy;

II. przepisów postępowania to jest art. 145 § 1 pkt 1) lit. a) p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie.

Wskazując na powyższe podstawy kasacyjne, skarżący wnosili o uchylenie zaskarżonego wyroku i (cyt.): „zobowiązanie Organu do udostępnienia Skarżącym uwierzytelnionych odpisów dwóch niezależnych operatów szacunkowych” względnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania

Sygn. akt I OSK 1858/21

Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Szczecinie – wraz z zasądzeniem kosztów postępowania.

Ponadto skarżący wnosili o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W piśmie procesowym z dnia 1 października 2021 r. Zakład Wodociągów i Kanalizacji Police Spółki z o.o. w Policach wnosił o oddalenie skargi kasacyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a. (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę tylko okoliczności uzasadniające nieważność postępowania, a które to okoliczności w tym przypadku nie zachodziły. Tak więc postępowanie kasacyjne w niniejszej sprawie sprowadzało się wyłącznie do badania zasadności zarzutów kasacyjnych, przytoczonych w w/w skardze.

Zarzuty te zostały oparte na obu podstawach kasacyjnych, wymienionych w art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a., to jest na obrazie prawa materialnego w postaci błędnej wykładni i wadliwym zastosowaniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176.) i art. 156 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.) a także na naruszeniu (cyt.): „art. 145 § 1 pkt 1) lit. a) p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie”.

Zarzuty te okazały się bezskuteczne.

Wyjaśnić należy, że rozpoznawana sprawa dotyczyła skargi na bezczynność Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Police Spółki z o.o. w Policach w przekazaniu i

– jako współnikom spółki cywilnej „L-” s.c. - uwierzytelnionych odpisów dwóch niezależnych operatów szacunkowych, na podstawie których została określona cena wywoławcza, obowiązująca w przetargu ustnym na sprzedaż prawa użytkowania wieczystego zabudowanej nieruchomości położonej w Policach przy ul. Tanowskiej 3, stanowiącej działkę oznaczoną numerem 318/72 z obrębu 0009, nr 9. Przetarg ten skarżący wygrali, następstwem czego w dniu 25 maja 2020 r. zawarli oni z Zakładem Wodociągów i Kanalizacji Police Spółki z o.o. w Policach umowę (akt notarialny Rep. A nr 1917/2020) sprzedaży prawa użytkowania wieczystego w/w gruntu wraz z prawem własności znajdujących się na nim zabudowań. Jednocześnie, przed zawarciem jeszcze wspomnianego aktu, bo w dniu 3 kwietnia 2020 r., i wystąpili do Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Police - Spółka z o.o. w Policach z wnioskiem o przekazanie im powyższych operatów. Wniosek ten nie został jednak uwzględniony, gdyż Prezes Zarządu Spółki,

Sygn. akt I OSK 1858/21

pismem z dnia 17 kwietnia 2020 r., poinformował wnioskodawców, że żądane przez nich dokumenty stanowiły dokumenty wewnętrzne Spółki, nie będąc częścią postępowania przetargowego.

W tej sytuacji, skargą z dnia 13 maja 2020 r., i
wystąpili do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, zarzucając Zakładowi Wodociągów i Kanalizacji Police beczynność w udostępnieniu informacji publicznej, jaką – ich zdaniem – stanowiły owe dwa niezależne operaty szacunkowe. Rozpoznając zaś powyższą skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, wyrokiem z dnia 29 września 2020 r. (sygn. akt II SAB/Sz 89/20), zobowiązał Zakład Wodociągów i Kanalizacji Police Sp. z o.o. w Policach do rozpoznania wniosku skarżących i z dnia 3 kwietnia 2020 r. w terminie 14 dni od dnia zwrotu organowi akt sprawy wraz z odpisem orzeczenia ze stwierdzeniem prawomocności.

Sąd stwierdził przy tym, że: po pierwsze, beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa a po drugie, w uzasadnieniu w/w wyroku wyraził pogląd, że sporządzone operaty szacunkowe, będące podstawą dla postępowań w sprawie sprzedaży nieruchomości z zasobu Gminy Police będącej w użytkowaniu wieczystym Spółki (ZWIK) dla wszystkich trybów sprzedaży, nie podlegają udostępnieniu w trybie i na zasadach ustawy o dostępie do informacji publicznej, lecz na podstawie art. 156 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami, w trybie i na zasadach określonych w tym przepisie. W trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej może być bowiem formułowana tylko informacja oparta na wspomnianych operatach, jednak nie ich treść. Ponadto, w wytycznych dla organu Sąd Wojewódzki polecił wówczas, aby rozpoznając sprawę organ wezwał wnioskodawców do wykazania ich interesu prawnego i - stosownie do ich zachowania - w razie wykazania w/w interesu - rozpoznał wniosek i udzielił żądanej informacji w trybie art. 156 ust. 1a u.g.n., bądź - odmówił jej udostępnienia (również stosownie do art. 156 ust. 1a u.g.n., a nie na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej).

W związku z powyższym, rozpoznając wniosek i,

z dnia 3 kwietnia 2020 r. Zakład Wodociągów i Kanalizacji Police Sp. z o.o., pismem z dnia 11 stycznia 2021 r., wezwał skarżących by w terminie 14 dni od dnia doręczenia pisma, wykazali swój interes prawny w powyższej sprawie - zgodnie z treścią art. 156 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W odpowiedzi, i, pismem z dnia 21 stycznia 2021 r., poinformowali Zakład, iż ich interes prawny wynika w tym przypadku z faktu

przysługiwania im prawa użytkowania wieczystego do wspomnianego gruntu i prawa własności znajdujących się na nim zabudowań.

Odpowiadając z kolei na to pismo, organ w piśmie z dnia 29 stycznia 2021 r., powiadomił skarżących, iż nie wykazali interesu prawnego w sprawie, której dotyczył ich wniosek z dnia 3 kwietnia 2020 r. (uzupełniony pismami z dnia 21 kwietnia 2020 r. i z dnia 1 grudnia 2020 r.) i z tego powodu wniosku tego nie uwzględnił.

Kwestionując w/w pogląd organu, i wystąpili z kolejną skargą na bezczynność, tym razem określając ją jako (cyt.): „skarga na bezczynność organu: Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Police Sp. z o.o. w sprawie przekazania uwierzytelnionych odpisów dwóch niezależnych operatów szacunkowych”. Oddalając zaś tę skargę, Sąd Wojewódzki wyjaśnił, że stan bezczynności organu administracji publicznej występuje wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ (podmiot obowiązany) nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności określonej w art. 3 § 2 pkt 1-4a p.p.s.a. Ponadto, analizując charakter zawartego we wniosku z dnia 3 kwietnia 2020 r. żądania, podkreślił, że – w tym zakresie – był związany oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w prawomocnym wyroku Sądu Wojewódzkiego z dnia 29 września 2020 r. (sygn. akt II SAB/Sz 89/20), stosownie do treści art. 153 p.p.s.a. Przywołując zaś treść zawartych w tym wyroku zaleceń, Sąd stwierdził, że zostały one przez organ wykonane.

W związku z powyższym w zaistniałej sytuacji, skład orzekający pragnie zauważyć, że w skardze kasacyjnej został zawarty tylko jeden zarzut procesowy a który został oparty wyłącznie na art. 145 § 1 pkt 1) lit. a) p.p.s.a. Zgodnie zaś z treścią tego przepisu, sąd uchyła zaskarżoną decyzję w całości albo w części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy. Przepis ten zatem ma charakter tylko wynikowy a jego zastosowanie warunkuje wykładnia prawa materialnego dokonana przez sąd I instancji. Odnosząc zaś powyższe do stanu rozpoznawanej sprawy, należy zauważyć, że pogląd prawnomaterialny, jaki wyraził Sąd Wojewódzki w zaskarżonym wyroku, oparty został głównie na przepisie art. 153 p.p.s.a. Przepis ten natomiast nie został objęty zarzutem kasacyjnym.

Poza tym, jeśli nawet - posiłkując się treścią uzasadnienia skargi kasacyjnej - przyjąć, iż tego rodzaju zarzut w istocie wynikał z wypowiedzi skarżących - to jego argumentacja była całkowicie wadliwa.

Zgodnie bowiem z treścią art. 153 p.p.s.a., ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie.

Jak z powyższego zatem wynika, wbrew stanowisku skarżących, którzy twierdzili, że moc wiążąca wynikająca z art. 153 p.p.s.a. odnosiła się jedynie do postępowania przed sądem wojewódzkim a nie dotyczyła postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, wyjaśnić należy, że zawarte w komentowanym przepisie unormowanie o związaniu sądów, oznaczało zarówno sądy wojewódzkie jak i Naczelny Sąd Administracyjny. Wszelkie wątpliwości w tym zakresie usunęła bowiem nowelizacja ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która weszła w życie w 2015 r. (ustawa o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 14 maja 2015 r. Dz. U. poz. 658).

Z tych też powodów zarzut kasacyjny oparty na błędnej wykładni i wadliwym niezastosowaniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej był nieuzasadniony. W świetle bowiem niezakwestionowania w sposób skuteczny stanowiska Sądu Wojewódzkiego o związaniu w tej sprawie oceną prawną zawartą w wyroku z dnia 29 września 2020 r. (sygn. akt II SAB/Sz 89/20), zarzut ten nie miał racji bytu.

Niezasadnym okazał się także zarzut obrazy art. 156 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami - poprzez jego błędną wykładnię i nieprawidłowe zastosowanie.

W myśl tego przepisu, jednostka sektora finansów publicznych lub inny podmiot, który w zakresie, w jakim wykorzystuje środki publiczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub dysponuje nimi, zlecił rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenie operatu szacunkowego, są obowiązani 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.

W niniejszej sprawie skarżący swój interes prawny do otrzymania uwierzytelnionych odpisów dwóch niezależnych operatów szacunkowych wywodzili z faktu, że przysługiwały im prawa rzeczowe do rzeczy (nieruchomości) będącej przedmiotem wyceny, dokonanej w tych operatach.

Sygn. akt I OSK 1858/21

W związku z powyższym, skład orzekający pragnie zauważyć, że trudno było w zaistniałym stanie rzeczy twierdzić, że interes, na który powoływali się skarżący, był w rzeczywistości interesem prawnym w sprawie o przekazanie im uwierzytelnionych odpisów niezależnych operatów szacunkowych sporządzonych na potrzeby przeprowadzenia przetargu przez podmiot, który poprzednio był uprawniony do rzeczy, będącej obecnie przedmiotem praw stron, nie mówiąc już o wykazaniu się przez skarżących ważnym interesem prawnym, o którym mowa w art. 156 ust. 1a u.g.n.

Słusznie akcentował Sąd Wojewódzki, że interes prawny cechuje to, iż ma on charakter: osobisty i konkretny a ponadto powinien być on aktualny, przy czym o jego istnieniu przesądza związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu, a co wyraża się w tym, że akt stosowania owej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w sprawie administracyjnej.

Tymczasem dane, zawarte we wspomnianych operatach, nie stanowiły ani o wartości praw które skarżący nabyli, ani też nie były to szacunki aktualne. Wartość nabytych przez skarżących praw wynikała z treści zawartej przez nich dobrowolnej umowy sprzedaży a wycena zawarta w przedmiotowych operatach była natomiast dokonywana jedynie dla potrzeb podmiotu sprzedającego w celu określenia przez niego ceny wyjściowej (wywoławczej) w planowanym przetargu. Ponadto, odnosiła się ona tylko do daty określonej w tych operatach.

W rezultacie nie można było w tym przypadku twierdzić, że wnioskowane operaty ustalały wartość posiadanego obecnie przez skarżących prawa a tym samym błędne było więc stanowisko skarżących, iż dane zawarte w w/w operatach miały dla nich prawne znaczenie jako użytkowników wieczystych nabytej nieruchomości i właścicieli znajdujących się na niej zabudowań. Okoliczność, że dany podmiot stanie się uprawnionym do określonej nieruchomości nie oznacza bowiem jednocześnie, że - z tego tylko tytułu - ma on prawo do otrzymania wszystkich dokumentów, które w stosunku do tej nieruchomości jej zbywca wytworzył. W każdym przypadku należy zbadać, co w danych okolicznościach przemawiałoby za koniecznością wydania nabywcy rzeczy określonego, zindywidualizowanego dokumentu. Ponieważ w tym przypadku skarżący nie wykazali żadnego konkretnego powodu, dla którego wydanie im przedmiotowych operatów byłoby uzasadnione pod względem prawnym, organ nie miał obowiązku wydania im żądanej dokumentacji.

Uznając zatem, że skarga kasacyjna nie była uzasadniona, Naczelny Sąd Administracyjny – z mocy art. 184 p.p.s.a – orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Dominik Włockowski

Wł