

## **PYTANIE**

Czy operat szacunkowy sporządzony na potrzeby postępowania dotyczącego wyliczenia wysokości jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w przypadku uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego (tzw. renta planistyczna) może być udostępniany w ramach dostępu do informacji publicznej?"

Postępowanie dotyczy prywatnych osób, jednak pieniądze uzyskiwane od nich stanowią dochód gminy. Ponadto, należy pamiętać, że po udostępnieniu takiego operatu (oczywiście po zanonimizowaniu) osoba, która uzyskała taką informację jest w stanie na podstawie zawartych w nim informacji sama wyliczyć ile wynosi taka opłata.

## **OPINIA**

By udzielić odpowiedzi na tak zadane pytanie należy po kolei ustalić:

1. Czy kopia operatu szacunkowego może być udzielona w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>1</sup>?
2. Czy wysokość jednorazowej opłaty jaką wnosi na rzecz gminy właściciel prywatnej posesji wskutek zwrotu wartości nieruchomości, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 UDIP.

### **Ad.1. Tak, kopia operatu szacunkowego może być udzielona w trybie UDIP.**

Sprawę należy rozważyć pod kątem zasady wynikającej z treści art. 1 ust. 2 UDIP:

**Art. 1. ust. 2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1, zwanym dalej "centralnym repozytorium".**

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r., t.j. z dnia 5 lipca 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 1429. W dalszej części cytowana w formie skrótu UDIP.

**Dla właściwego zrozumienia art. 1 ust. 2 UDIP** decydujące znaczenie ma uchwała 7 sędziów NSA z 9.12.2013 ( I OPS 8/13):

- 1) *tam, gdzie konkretne sprawy uregulowane są odmiennie w UDIP oraz w ustawie szczególnej, a obu tych ustaw nie da się ze sobą pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególne*
- 2) *Tam gdzie dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo w ustawie szczególnej, zastosowanie mają uzupełniająco stosowane są przepisy UDIP ,*
- 3) *Tam gdzie dana sprawa nie jest uregulowana w ogóle, odpowiednie przepisy UDIP stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie.*

Strona | 2

Zgodnie z najnowszym orzecznictwem NSA **normy zawarte w art. 156 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup> „nie ustanawiają odmiennie od regulacji zawartej w u.d.i.p. oraz wyłącznie i całościowo co do wszystkich podmiotów, problematyki dostępu do operatorów szacunkowych** wykonywanych na zlecenie organów administracji publicznej, w konsekwencji nie są przepisami, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Zatem, **skoro w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie zostały uregulowane zasady i tryb dostępu do informacji publicznej, to do tych informacji stosuje się przepisy u.d.i.p.** Powyższe oznacza, że organ, a za nim Sąd pierwszej instancji nieprawidłowo uznali, iż operat szacunkowy nie podlega udostępnieniu. Dokument taki posiada walor informacji publicznej. Wskazuje bowiem na podstawie jakich danych organy administracji doszły do ustalenia wartości nieruchomości, co do których stosuje się przepisy u.g.n.” (wyrok NSA z 18.6.2019 r., I OSK 237/18).

Zatem operat szacunkowy może być rozpatrywany jako możliwy do udostępnienia wedle zasad określonych w UDIP. Wedle zasad – czyli również stosownie do ograniczeń na jakie wskazuje przede wszystkim art. 5 ust. 1<sup>3</sup> i ust. 2<sup>4</sup> UDIP.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Art. 5. 1. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych

<sup>4</sup> Art. 5 ust. 2. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

**Ad. 2.** wysokość jednorazowej opłaty jaką wnosi na rzecz gminy właściciel prywatnej posesji wskutek zwrotu wartości nieruchomości, **nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 UDIP.**

Ustalenie, że wysokość wpłaty z tytułu tzw. renty planistycznej<sup>5</sup> przez konkretnego właściciela nieruchomości, nie stanowi informacji publicznej, nie oznacza oczywiście, że dokumenty jakie są podstawą dla wyliczenia nie mogą być uznane za informację publiczną. Raczej **trudno uznać za przekonywującą tezę, że operat szacunkowy odnoszący się do nieruchomości prywatnej** - którego wynik ma decydujący wpływ na wysokość świadczenia na rzecz gminy - **nie jest informacją publiczną.** Bezsprzecznie operat jako dokument uczestniczy w procesie ustalania wysokości renty planistycznej, czyli jego sam fakt sporządzenia odnosi się do sfery publicznej, a zatem istnieje on w sferze spraw publicznych. A jak wiadomo informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Zatem **operat szacunkowy sporządzony dla ustalenia wysokości opłaty planistycznej jest informacją publiczną.** Jednak pamiętajmy, że ustalenie, że jakiś dokument jest informacją publiczną nie oznacza automatycznie jawności tych dokumentów. Zatem mamy do czynienia z sytuacją, w której operat szacunkowy określający stopień wzrostu wartości prywatnej nieruchomości, jest podstawą dla indywidualnego wyliczenia wysokości renty planistycznej jaką ma wpłacić prywatna osoba na rzecz gminy. **Co nie zmienia faktu, że w warstwie opisowej swojej treści, w dużej mierze odnosi się do sfery prywatności osoby, stanu mieszkania, posesji, domu etc.**

---

<sup>5</sup> Stosownie do art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, przy czym zbycie nieruchomości musi nastąpić przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 37 ust. 4 w związku z ust. 3 i art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Dla ustalenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (tzw. renty planistycznej) niezbędne jest zatem łączne wystąpienie trzech przesłanek, tj.: **1)** wzrostu wartości nieruchomości w następstwie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmiany, **2)** określenia w planie miejscowym bądź jego zmianie stawki procentowej wzrostu wartości nieruchomości, stanowiącej podstawę do ustalenia wysokości renty planistycznej, **3)** zbycia nieruchomości przez dotychczasowego właściciela przed upływem 5 lat od daty wejścia w życie uchwalonego planu miejscowego bądź dokonanej w nim zmiany (przy czym pod pojęciem „zbycie nieruchomości” należy rozumieć zarówno zbycie całej nieruchomości, jak i jej części, a także zbycie udziału w prawie własności nieruchomości). Stawka procentowa wzrostu wartości nieruchomości stanowiąca podstawę do ustalenia wysokości renty planistycznej jest określana w każdym uchwalanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości.

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji



@jawnoscpl



[WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL](http://WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL)

Zatem ewentualną jawność operatu szacunkowego, i stopień tej jawności musimy rozpatrywać pod kątem prawa do prywatności osoby, której jako właściciela nieruchomości dotyczy operat szacunkowy. Skoro mamy do czynienia z osobą prywatną, nieruchomość stanowi własność prywatną, i nie jest to w żaden sposób związane z wykonywaniem funkcji publicznej przez tą osobę, to koniecznym jest ochrona sfery prywatnej jaka została ujawniona w operacie. Właściwą formą działania w takiej sytuacji jest wydanie decyzji o odmowie udostępnienia operatu szacunkowego ze względu na potrzebę ochrony prawa do prywatności. Jakakolwiek anonimizacja operatu byłaby fikcją, gdyż albo pozbawiła by ten operat jakiegokolwiek czytelności, albo też tylko pozornie by zaanonimizowała dane właściciela, podczas gdy z kontekstu zapytania wiadomym jest o jaką osobę chodzi i jaką nieruchomość. Jak słusznie zauważył WSA w Krakowie w swoim wyroku z 27.7.2018 r., (II SAB/Kr 99/18): „(...) *anonimizacja jest czynnością o charakterze technicznym, dokonywaną na dokumencie stanowiącym informację publiczną, polegającą na zasłonięciu części tego dokumentu, zawierającej dane nie podlegające udostępnieniu. Anonimizacja nie może jednak prowadzić do udostępnienia tylko części wnioskowanych dokumentów. W pewnych sytuacjach stopień anonimizacji dokumentu może bowiem sugerować, że mamy już do czynienia z odmową dostępu, ponieważ dokument poddany anonimizacji staje się nieczytelny, a przez to traci przymiot informacyjny, będący podstawą wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Racjonalne jest przyjęcie, że zasłonięcie określonych danych składających się na treść dokumentu można uznać za uzasadnioną anonimizację, gdy czynność ta nie pozbawi dokumentu waloru informacyjnego, jaki wynika ze złożonego wniosku. Innymi słowy anonimizacja dokumentu nie może niweczyć rezultatu, do którego dążył wnioskodawca, przedkładając swój wniosek*”.

**Podsumowując**, operat szacunkowy sporządzony na potrzeby ustalenia wysokości renty planistycznej, **nie może być udostępniany w ramach dostępu do informacji publicznej ze względu na jego treść, gdyż odnosi się do sfery prywatności osób trzecich, i te obszary podlegają ochronie prawnej. W związku z tym powinno się wydać decyzję administracyjną o odmowie z powołaniem się na prawo do prywatności.**

dr Piotr Sitniewski

[www.jawnosc.pl](http://www.jawnosc.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

[www.jawnosc.samorzadu.pl](http://www.jawnosc.samorzadu.pl)

Organizujemy szkolenia zamknięte dedykowane dla danej instytucji



@jawnoscpl



[WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL](http://WWW.DOSTEPDOINFORMACJISZKOLENIA.PL)