

POSTANOWIENIE

7 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marcin Łochowski

SSN Krzysztof Wesołowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 7 listopada 2023 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Gminy N.

od postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie

z 9 czerwca 2021 r., IX Ca 441/21,

w sprawie z wniosku Gminy N.

o wpis w księdze wieczystej,

**uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające
je postanowienie Sądu Rejonowego w Nidzicy z 24 marca 2021 r.,
znosi postępowanie przed Sądami pierwszej i drugiej instancji
i przekazuje sprawę Sądowi Rejonowemu w Nidzicy do
ponownego rozpoznania, oraz rozstrzygnięcia o kosztach
postępowania odwoławczego i kasacyjnego.**

[S.J.]

UZASADNIENIE

Gmina N. wniosła o dokonanie w dziale II księgi wieczystej nr [...] zmiany nazwy jednostki organizacyjnej, na rzecz której został dokonany wpis trwałego zarządu, z Z. w N. na S. w N.

Postanowieniem z 24 marca 2021 r. Sąd Rejonowy w Nidzicy oddalił wniosek a postanowieniem z 9 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił apelację wnioskodawczyni.

Sąd drugiej instancji ustalił, że księga wieczysta nr [...] prowadzona jest dla zabudowanej nieruchomości gruntowej składającej się z działki o numerze ewidencyjnym [...], położonej w N., w gminie N., w powiecie n. Jako właściciel wpisana jest wnioskodawczyni, przy czym jako uprawnionego z tytułu trwałego zarządu, ustanowionego na tej nieruchomości, wpisano „Z. w N.”. Z akt księgi wieczystej wynika, że podstawą wpisu prawa trwałego zarządu i jednocześnie podstawą określenia nazwy uprawnionego, była decyzja nr [...] Burmistrza N. z 30 marca 2007 r.

Uchwałą Rady Miejskiej w N. nr [...] z 30 listopada 2017 r., na podstawie art. 191 w zw. z art. 88 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (dalej: „p.w.p.o.”) stwierdzono, że z dniem 1 września 2017 r. Z. w N., w skład którego wchodzi dotychczasowa sześciolletnia S. i dotychczasowe G. w N., przekształca się w ośmioletnią S. w N. (§ 1 uchwały), przy czym w § 3 uchwały wskazano, iż stanowi ona akt założycielski tej Szkoły.

Sąd Okręgowy podkreślił, że w związku z reformą systemu oświaty, doszło do przekształcenia Z. w N. w ośmioletnią S. W myśl art. 191 ust. 1 p.w.p.o., z dniem 1 września 2017 r., zespół publicznych szkół, w skład którego wchodzi jedynie dotychczasowa sześciolletnia szkoła podstawowa i dotychczasowe gimnazjum, staje się ośmioletnią szkołą podstawową. Sąd drugiej instancji wskazał, że Z. w N. posiadał w trwałym zarządzie nieruchomość, dla której prowadzona jest księga wieczysta nr [...].

Zgodnie z art. 49 ust. 1 u.g.n., likwidacja jednostki organizacyjnej sprawującej trwałe zarząd nieruchomości powoduje jego wygaśnięcie, z zastrzeżeniem ust. 2, zgodnie z którym jeżeli likwidacja jednostki organizacyjnej następuje w wyniku przekształceń organizacyjnych, właściwy organ albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w odniesieniu do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1 u.g.n., orzeka o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej albo o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej z równoczesnym ustanowieniem trwałego zarządu na rzecz jednostek organizacyjnych utworzonych w wyniku tych przekształceń lub na rzecz jednostek przejmujących zadania jednostki likwidowanej.

Sąd Okręgowy uznał, że wyrażenie „orzeka” oznacza, iż organ wydaje decyzję administracyjną w sprawie wygaśnięcia trwałego zarządu albo decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu w stosunku do likwidowanej jednostki organizacyjnej i ustanowieniu jednocześnie trwałego zarządu na rzecz innych jednostek organizacyjnych. W niniejszej sprawie taka decyzja nie została wydana.

Zdaniem Sądu drugiej instancji argumentacja wnioskodawczyni, że nastąpiła wyłącznie zmiana organizacyjna, nie powodując wygaśnięcia trwałego zarządu, byłaby skuteczna na gruncie art. 49 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej przez art. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dniem 22 września 2004 r. Przepis ten wówczas stanowił, że jeżeli likwidacja jednostki organizacyjnej następuje w wyniku przekształceń organizacyjnych, trwałe zarząd przechodzi na następcę prawnego tej jednostki. Organ likwidujący mógł zgłosić właściwemu organowi wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu. Wówczas to decyzja o przekształceniu organizacyjnym stanowiła podstawę do przejścia trwałego zarządu na następcę i ona była podstawą do ujawnienia następcy obok właściciela w dziale II księgi wieczystej na miejsce dotychczasowego zarządcy.

W ocenie Sądu Okręgowego w świetle obecnie obowiązujących przepisów konieczne było jednak wydanie stosownej decyzji, co pośrednio potwierdza fakt

wydania przez apelującą decyzji z 21 lipca 2020 r., wygaszającej trwały zarząd ustanowiony na rzecz Z. i ustanawiając go dla Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w N.

Sąd drugiej instancji uznał, że bezprzedmiotowy okazał się również zarzut naruszenia art. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: „u.f.p.”). Przepis ten dotyczy tworzenia, łączenia i likwidacji jednostek budżetowych oraz wskazuje organy właściwe do dokonywania tych czynności. W niniejszej sprawie do przekształcenia jednostki oświatowej nie doszło w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych, a jedynie nastąpiła jej reorganizacja w związku ze zmianami ustroju szkolnego. Tym samym zastosowanie powinny znaleźć odpowiednie przepisy wprowadzające tę reformę.

Powyższe orzeczenie zaskarżyła skargą kasacyjną wnioskodawczyni, zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj.:

1) art. 191 ust. 2 i 3 p.w.p.o. przez jego błędną wykładnię i wadliwe przyjęcie, że podjęcie uchwały, o której mowa w art. 191 ust. 2 p.w.p.o., skutkuje likwidacją poprzedniej jednostki organizacyjnej (tj. likwidacją zespołu szkół złożonego wyłącznie z gimnazjum i sześciolletniej szkoły podstawowej) z jednoczesnym powstaniem nowej jednostki organizacyjnej (ośmioklasowej szkoły podstawowej), w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia ww. przepisu prowadzi do wniosku, iż ta uchwała ma charakter deklaratoryjny, więc nie może skutkować likwidacją ani utworzeniem nowej jednostki organizacyjnej;

2) art. 191 ust. 1 p.w.p.o. przez jego błędną wykładnię skutkującą wadliwym przyjęciem, że w wyniku wejścia w życie ww. przepisu doszło do likwidacji poprzedniej jednostki organizacyjnej, z jednoczesnym powstaniem nowej jednostki organizacyjnej, w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia ww. przepisu prowadzi do wniosku, iż na jego mocy doszło do takiego przekształcenia organizacyjnego, które nie prowadziło do likwidacji jednostki, a jedynie do zmiany jej nazwy i do zmian organizacyjnych w ramach istniejącej jednostki;

3) art. 191 ust. 1 p.w.p.o. w zw. z art. 12 ust. 2 i 3 u.f.p. przez ich błędną wykładnię skutkującą wadliwym przyjęciem, że likwidacja jednostki organizacyjnej z jednoczesnym utworzeniem innej jednostki organizacyjnej, która miała nastąpić

w trybie przewidzianym w art. 191 ust. 1 p.w.p.o. następowała pomimo braku zachowania procedury, o której mowa w art. 12 ust. 2 i 3 u.f.p., dotyczącej określenia przeznaczenia mienia jednostki likwidowanej i powierzenia mienia jednostce tworzonej, a także nadania jej statutu, gdyż do przekształcenia jednostki oświatowej nie doszło w trybie przepisów ustawy o finansach publicznych, a jedynie nastąpiła jej reorganizacja w związku ze zmianami ustroju szkolnego;

4) art. 49 ust. 1 i 2 u.g.n. przez ich błędne zastosowanie, w sytuacji gdy przepisy te nie znajdują zastosowania do przekształceń organizacyjnych, o których mowa w art. 191 ust. 1 ustawy p.w.p.o., gdyż nie dochodzi wówczas do likwidacji jednostki organizacyjnej, a nadto dotychczasowa działalność jest zachowana w innych strukturach organizacyjnych, a zatem nie ma wówczas potrzeby wydawania decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz nowej jednostki, gdyż sama decyzja o przekształceniu (uchwała deklaratoryjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego) stanowi podstawę do przejścia tego zarządu.

We wnioskach skarżąca domagała się uchylenia postanowienia Sądu Okręgowego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona, jednakże w istocie z innych przyczyn niż wskazane w jej zarzutach.

Podkreślić należy, że trwały zarząd nie stanowi prawa podmiotowego o charakterze cywilnym, ale jest administracyjnoprawnym prawem podmiotowym (zespołem uprawnień), jakie uzyskuje jednostka organizacyjna administracji państwowej lub samorządowej względem nieruchomości. Dlatego też nabycie takich uprawnień następuje w drodze charakterystycznej dla działania administracji. Celem instytucji trwałego zarządu jest więc jedynie umożliwienie jednostkom niemającym osobowości prawnej realizacji zadań, do których wykonywania zostały one utworzone.

Państwowe i gminne jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym zostały oddane w trwały zarząd nieruchomości państwowe lub gminne, nie stają się bowiem z tego tytułu podmiotami jakiegokolwiek prawa podmiotowego, zarówno o charakterze prawnorzeczowym, jak i jakiegokolwiek innego prawa

w rozumieniu cywilistycznym. W stosunkach cywilnoprawnych i procesowych jednostki takie działają za Skarb Państwa jako *stationes fisci*, a za gminę jako *stationes communes*, i wykonują w określonym zakresie niektóre uprawnienia płynące z prawa własności przysługującego Skarbowi Państwa lub gminie, a mianowicie uprawnienia do korzystania z nieruchomości i pobierania pożytków. Umożliwia to takim jednostkom organizacyjnym funkcjonowanie i realizację zadań, do których wykonywania zostały utworzone.

W niniejszej sprawie Gmina N. złożyła wniosek o wpis do księgi wieczystej, wskazując uczestnika S. w N. (dalej: „Szkoła”). Następnie Sądy *meriti* dokonywały doręczeń tej Szkole, zakreślając terminy do zajęcia stanowiska w poszczególnych kwestiach. W rezultacie Szkoła traktowana była przez Sądy jako uczestnik postępowania.

Tymczasem Szkoła jest gminną jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej. W istocie stanowi ona *statio commune* Gminy N. Nie posiada zdolności sądowej (art. 64 k.p.c.) i w sprawie wzięła udział jako uczestnik postępowania wszczętego przez podmiot, którego *de facto* i *de iure* stanowi element składowy. Co więcej, traktowana była konsekwentnie przez oba Sądy jako uczestnik postępowania.

Wadliwość ta prowadzi do nieważności postępowania przed Sądami obu instancji, w świetle art. 379 pkt 2 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.

Na marginesie wskazać jednakże trzeba, że wykładnia art. 191 ust. 1 p.w.p.o., który stanowi, iż z dniem 1 września 2017 r. zespół publicznych szkół, w skład którego wchodzi jedynie dotychczasowa sześcioletnia szkoła podstawowa i dotychczasowe gimnazjum, staje się ośmioletnią szkołą podstawową, nie pozostawia wątpliwości, że opisane przekształcenie następuje z mocy prawa. Uchwała stwierdzająca powstały stan rzeczy, wydana na podstawie art. 191 ust. 2 p.w.p.o., ma charakter deklaratoryjny. Stanowi ona akt założycielski ośmioletniej szkoły podstawowej w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo oświatowe (art. 192 ust. 3 p.w.p.o.).

W rezultacie nie można podzielić zapatrywania Sądu drugiej instancji, że w okolicznościach sprawy doszło do likwidacji jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd.

Przypomnieć trzeba, że zgodnie z art. 49 ust. 1 u.g.n. likwidacja jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd nieruchomości powoduje, z zastrzeżeniem ust. 2, jego wygaśnięcie. Jeżeli likwidacja jednostki organizacyjnej następuje w wyniku przekształceń organizacyjnych, właściwy organ albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w odniesieniu do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1 u.g.n., orzeka o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej albo o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej z równoczesnym ustanowieniem trwałego zarządu na rzecz jednostek organizacyjnych utworzonych w wyniku tych przekształceń lub na rzecz jednostek przejmujących zadania jednostki likwidowanej (art. 49 ust. 2 u.g.n.).

Od razu należy wskazać, że w pierwotnym brzmieniu art. 49 ust. 2 u.g.n. stanowił, że jeżeli likwidacja jednostki organizacyjnej następuje w wyniku przekształceń organizacyjnych, trwały zarząd przechodzi na następcę prawnego tej jednostki. Organ likwidujący może zgłosić właściwemu organowi wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu.

Pod rządem dawnych przepisów wyrażono zapatrywanie, że analizowany przepis dotyczy wpływu likwidacji jednostki organizacyjnej na losy prawne trwania zarządu. Likwidacja może być przeprowadzona w dwojaki sposób. Przez likwidację całkowitą, kiedy ustaje działalność jednostki, znosi się trwały zarząd, a mienie stanowiące wyposażenie jednostki ulega zwrotowi do organu nadzorującego, natomiast nieruchomość wraca odpowiednio do właściwego zasobu. Likwidacja jednostki organizacyjnej automatycznie niweczy więc prawną między jednostką a majątkiem, którym ta jednostka władała. Natomiast likwidacja pośrednia jednostki organizacyjnej ma miejsce wówczas, gdy zachowuje się dotychczasową działalność likwidowanej jednostki, ale w innych strukturach organizacyjnych. W takim przypadku trwały zarząd przechodzi na następcę prawnego likwidowanej jednostki bez potrzeby

wydania drugiej decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz następcy prawnego. Decyzja o przekształceniu organizacyjnym stanowi podstawę do przejścia trwałego zarządu na następcę i ona jest podstawą do ujawnienia następcy obok właściciela w dziale II księgi wieczystej na miejsce dotychczasowego zarządcy. Regulacja ta stanowi odstępstwo od rozwiązań prawnych zawartych w art. 48 u.g.n.

Po nowelizacji omawianego uregulowania podniesiono m.in., że art. 49 ust. 2 u.g.n. reguluje wpływ przekształceń organizacyjnych jednostki bez osobowości prawnej na trwały zarząd. Możliwe są tu dwa rozwiązania: albo to przekształcenie powoduje, że na bazie jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej zostaje utworzona osoba prawna, albo w wyniku przekształcenia powstają nowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej. W pierwszej sytuacji właściwy organ orzeka o wygaśnięciu trwałego zarządu; w drugiej właściwy organ orzeka o wygaśnięciu trwałego zarządu jednostki likwidowanej i ustanowieniu trwałego zarządu lub trwałego współzarządu na rzecz nowo utworzonej jednostki lub jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej.

Z punktu widzenia prowadzonej analizy istotne jest zdefiniowanie pojęcia „przekształceń organizacyjnych”. Przekonuje teza, że przekształcenie takie powoduje, iż na bazie jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej zostaje utworzona osoba prawna, albo w wyniku przekształcenia powstają nowe jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej. W literaturze przedmiotu wskazano m.in., że likwidacja wiążąca się z przekształceniami organizacyjnymi, polega na przejęciu zadań likwidowanej jednostki przez inną bądź inne jednostki organizacyjne.

Tymczasem przekształcenie uregulowane w art. 191 ust. 1 i 2 p.w.p.o. nie ma związku ze zmianami organizacyjnymi w powyższym rozumieniu. Ustawodawca zdecydował bowiem, że dotychczasowy, określony zespół szkół staje się ośmioletnią szkołą podstawową. Zatem *de facto* przepisy mają charakter „dostosowawczy” do aktualnego schematu szkolnictwa przewidzianego w prawie oświatowym na bazie tej samej struktury organizacyjnej, osobowej i majątkowej. W rezultacie w takiej sytuacji art. 49 ust. 2 u.g.n. nie będzie miał zastosowania.

W tym stanie rzeczy orzeczono, jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. przy uwzględnieniu art. 386 § 2 i art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

[S.J.]

[ał]

