

POSTANOWIENIE

5 lipca 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Władysław Pawlak

SSN Agnieszka Piotrowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 5 lipca 2024 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej Gminy N.

od postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie

z 9 czerwca 2021 r., IX Ca 446/21,

w sprawie z wniosku Gminy N.

z udziałem Szkoły Podstawowej nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] w N.

o wpis w księdze wieczystej,

**uchyla zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je
postanowienie Sądu Rejonowego w Nidzicy z 24 marca 2021 r.,
sygn. akt Dz. Kw 1325/20, znosi postępowanie przed Sądami
pierwszej i drugiej instancji i przekazuje sprawę Sądowi
Rejonowemu w Nidzicy do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego
i kasacyjnego.**

Władysław Pawlak

Dariusz Dończyk

Agnieszka Piotrowska

[SOP]

UZASADNIENIE

Gmina N. złożyła wniosek o dokonanie w dziale II księgi wieczystej KW [...] zmiany nazwy jednostki organizacyjnej, na rzecz której został dokonany wpis trwałego zarządu: z Zespołu Szkół Nr [...] w N. na Szkołę Podstawową nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] w N. Do wniosku załączono uchwałę Rady Miejskiej w N. nr [...] z 30 listopada 2017 r.

Postanowieniem z 24 marca 2021 r. Sąd Rejonowy w Nidzicy, po rozpoznaniu skargi wnioskodawczyni złożonej na postanowienie referendarza sądowego Sądu Rejonowego w Nidzicy z 23 grudnia 2020 r. oddalił wniosek.

Według ustaleń Sądu pierwszej instancji księga wieczysta nr [...] prowadzona jest dla nieruchomości gruntowej składającej się z działki gruntu o numerze ewidencyjnym 125 położonej w N.; działka jest zabudowana i w dziale I-O ujawniony został budynek szkolny. Jako właściciel w dziale II wpisana jest Gmina N., przy czym jako uprawnionego z tytułu trwałego zarządu ustanowionego na tej nieruchomości wpisano „Zespół Szkół nr [...] w N.”. Z akt księgi wieczystej wynika, że podstawą wpisu prawa trwałego zarządu i jednocześnie podstawą określenia nazwy uprawnionego jest decyzja nr 5/06 Burmistrza N. z dnia 3 stycznia 2007 r. o oddaniu przedmiotowej nieruchomości w trwały zarząd. 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 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe stwierdzono, iż z dniem 1 września 2017 r. Zespół Szkół nr [...] w N. z siedzibą przy ul. [...] w N., w skład którego wchodzi jedynie dotychczasowa sześcioletnia Szkoła Podstawowa nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] i dotychczasowe Gimnazjum nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] w N., przekształca się w ośmioletnią Szkołę Podstawową nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] w N. (§ 1 uchwały), przy czym w § 3 uchwały uchwalono, iż uchwała ta stanowi akt założycielski Szkoły Podstawowej nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] w N. Przepis art. 191 ust. 1 ww. ustawy 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. Przepis ustępu 2 powołanego artykułu doprecyzowuje, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej dotychczasowy zespół

publicznych szkół, o którym mowa w ust. 1 w terminie do dnia 30 listopada 2017 r., w drodze uchwały, stwierdza jego przekształcenie w ośmioletnią szkołę podstawową zgodnie z ust. 1. Przepis ustępu 3 natomiast stanowi, iż uchwała, o której mowa w ust. 2, stanowi akt założycielski ośmioletniej szkoły podstawowej w rozumieniu przepisów ustawy - Prawo oświatowe.

W ocenie Sądu Rejonowego, żądanie wnioskodawczyni, w świetle złożonej uchwały Rady Miejskiej w N. nr [...] z 30 listopada 2017 r. oraz art. 191 ust. 1 i 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe nie mogło być uwzględnione, albowiem nie doszło jedynie do zmiany nazwy dotychczasowej jednostki organizacyjnej uprawnionej z tytułu trwałego zarządu, ale w istocie zmiana nazwy jednostki wynika z przekształceń organizacyjnych tej jednostki. Świadczy o tym przepis art. 191 ust. 3 powołanej ustawy, który wyraźnie stanowi, iż uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego stanowi akt założycielski ośmioletniej szkoły podstawowej. Zatem zmiana nazwy jest konsekwencją zmian organizacyjnych, które doprowadziły do powstania organizacyjnie innego podmiotu, niż dotychczas uprawniony z tytułu trwałego zarządu. Wnioskodawczyni nie przedłożyła decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz jednostki organizacyjnej utworzonej w wyniku przekształcenia, który to obowiązek wydania takiej decyzji wyraźnie wynika z art. 49 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Możliwe jest albo wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego przekształcanej jednostce, albo wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej z równoczesnym ustanowieniem trwałego zarządu na rzecz jednej lub kilku jednostek organizacyjnych utworzonych w wyniku tych przekształceń lub na rzecz jednostki lub jednostek przejmujących zadania jednostki likwidowanej. Decyzje w tych sprawach wydaje właściwy organ, z wyjątkiem przypadków, gdy mają one dotyczyć nieruchomości, o których mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy, to jest nieruchomości przeznaczonych na potrzeby jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60 ust. 1 ustawy. W odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy, decyzje wydaje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W wyniku przekształceń organizacyjnych związanych

z wprowadzeniem reformy edukacji, tj. w wyniku powołania Szkoły Podstawowej nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] w N. w miejsce dotychczasowego Zespołu Szkół nr [...] w N. powstała nowa jednostka organizacyjna, a w konsekwencji doszło do likwidacji poprzedniej jednostki organizacyjnej, na rzecz której ustanowiono trwały zarząd. Z art. 49 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika, że w stosunku do nieruchomości stanowiącej mienie jednostki samorządu terytorialnego decyzję o wygaśnięciu/ustanowieniu trwałego zarządu wydaje właściwy organ tej jednostki samorządu terytorialnego. Złożony wniosek wieczystoksięgowy nie mógł być więc uwzględniony, albowiem wnioskodawczyni nie złożyła odpowiedniego dokumentu, który stanowiłby podstawę żadanego wpisu. Uwzględnienie ponownego wniosku tej samej treści będzie w przyszłości możliwe, gdy wraz z nim zostanie przedłożony dokument w odpowiedniej formie potwierdzający ustanowienie trwałego zarządu na rzecz powstałej w wyniku przekształceń organizacyjnych Szkoły Podstawowej nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] w N.

Postanowieniem z 9 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie oddalił apelację wnioskodawczyni wniesioną od postanowienia Sądu Rejonowego w Nidzicy z 24 marca 2021 r. Sąd drugiej instancji, uznając za prawidłowe ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd pierwszej instancji podzielił także jego ocenę prawną o braku podstaw do uwzględnienia zgłoszonego żądania wpisu, gdyż doszło do przekształcenia Zespołu Szkół Nr [...] w N. w ośmioletnią Szkołę Podstawową nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] w N. w związku z reformą systemu oświaty, wprowadzoną na mocy ustawy z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe.

Wskazał, że na podstawie art. 191 ust. 2 tej ustawy została podjęta 30 listopada 2017 r. uchwała Rady Miejskiej w N. Zespół Szkół Nr [...] w N. posiadał w trwałym zarządzie nieruchomość, dla której prowadzona jest księga wieczysta Kw [...] Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, likwidacja jednostki organizacyjnej sprawującej trwały 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, 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. 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. Taka decyzja nie została wydana. Argumentacja wnioskodawcy, że nastąpiła wyłącznie zmiana organizacyjna, która nie powodowała wygaśnięcia trwałego zarządu, byłaby skuteczna na gruncie art. 49 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej przez art. 1 ustawy z 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, trwały zarząd przechodzi na następcę prawnego tej jednostki, a organ likwidujący może zgłosić właściwemu organowi wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu. Wówczas to właśnie 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. Analiza obecnie obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, że dla ujawnienia w księdze wieczystej zmiany organizacyjnej co do jednostki, w zarządzie której pozostaje nieruchomość, koniecznym jest wydanie stosownej decyzji, o której stanowi art. 49 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Sąd nie podzielił także zarzutu naruszenia art. 206 § 6 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, który odwołuje się jedynie do celu nałożenia na gminy obowiązku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 206 ust. 1 tej ustawy. Celem tym jest dostosowanie sieci istniejących szkół do nowej struktury organizacyjnej w związku ze zmianą systemu oświaty i likwidacją szkół

gimnazjalnych. Reguluje on zatem zupełnie odmienną kwestię niż zarząd nieruchomości. Natomiast zarzut naruszenia art. 12 ustawy o finansach publicznych okazał się bezprzedmiotowy, bowiem 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 zmiana organizacyjna w związku ze zmianą ustroju szkolnego. Tym samym zastosowanie powinny znaleźć (i znalazły w zaskarżonym orzeczeniu) przepisy wprowadzające tę reformę, a dalej, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 49).

Postanowienie Sądu Okręgowego w Olsztynie zostało zaskarżone w całości skargą kasacyjną przez wnioskodawczynię, która w ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzuciła w niej naruszenie:

- art. 191 ust. 2 i 3 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 60, dalej: „p.w.u.p.o”) poprzez jego błędną wykładnię skutkującą wadliwym przyjęciem, iż podjęcie uchwały, o której mowa w art. 191 ust. 2 tej ustawy skutkuje likwidacją poprzedniej jednostki organizacyjnej (tj. likwidacją zespołu szkół złożonego wyłącznie z gimnazjum i sześcioletniej szkoły podstawowej) z jednoczesnym powstaniem nowej jednostki organizacyjnej (8-klasowej 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;

- art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. poprzez jego błędną wykładnię skutkującą wadliwym przyjęciem, iż na skutek wejścia w życie ww. przepisów doszło do likwidacji poprzedniej jednostki organizacyjnej (tj. likwidacji zespołu szkół złożonego wyłącznie z gimnazjum i sześcioletniej szkoły podstawowej) z jednoczesnym powstaniem nowej jednostki organizacyjnej (8-klasowej szkoły podstawowej), w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia ww. przepisu prowadzi do wniosku, iż na mocy tego przepisu doszło do takiego przekształcenia organizacyjnego, które nie prowadziło do likwidacji jednostki, a jedynie do zmiany nazwy tej jednostki i do

zmian organizacyjnych w ramach istniejącej jednostki, gdyż ustawa Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe nie utożsamia pojęć „przekształcenie” i „likwidacja” (np. traktuje te pojęcia jako odrębne w art. 213 ust. 3 i art. 357 tej ustawy), a gdy intencją ustawodawcy uchwalającego ww. ustawę było przekształcenie skutkujące likwidacją jednostki, to ustawodawca wprost posługiwał się takim terminem, np. w art. 125 ust. 3 tej ustawy;

- art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. w zw. z art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, dalej: „ustawa o finansach publicznych”) poprzez ich błędną wykładnię skutkującą wadliwym przyjęciem, iż likwidacja jednostki organizacyjnej z jednoczesnym utworzeniem innej jednostki organizacyjnej, która miała nastąpić w trybie przewidzianym w art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. następowała pomimo braku zachowania procedury, o której mowa w art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, 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. Tym samym zastosowanie powinny znaleźć odpowiednie przepisy wprowadzające tą reformę”, w sytuacji gdy prawidłowa wykładnia ww. przepisów prowadzi do wniosku, że ustawa Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe nie zawiera przepisów regulujących ww. kwestie, co świadczy o tym, że w przypadku likwidacji i utworzenia nowej jednostki organizacyjnej należałoby stosować procedurę z art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, a zatem brak zastosowania takiej procedury świadczy o tym, że nie doszło do likwidacji i utworzenia jednostki organizacyjnej, tylko do zmiany nazwy tej jednostki i do zmian organizacyjnych w ramach istniejącej jednostki;

- art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741, dalej: „u.g.n.”) poprzez ich błędne zastosowanie w przedmiotowej sprawie, w sytuacji gdy ww. przepisy nie znajdują zastosowania do przekształceń organizacyjnych, o których mowa w art. 191 ust. 1 p.w.u.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 zarządu.

Powołując się na powyższe zarzuty wypełniające podstawę skargi kasacyjnej, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie z 9 czerwca 2021 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Olsztynie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. – który poprzez art. 13 § 2 k.p.c. ma odpowiednie zastosowanie także w postępowaniu kasacyjnym w sprawie toczącej się w trybie nieprocesowym – Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Z tej przyczyny należy z urzędu podnieść, że w postępowaniu sądowym zarówno na etapie postępowania apelacyjnego, jak również przed Sądem pierwszej instancji oprócz wnioskodawczyni brała udział w charakterze samodzielnego uczestnika postępowania Szkoła Podstawowa nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] w N., która jest gminną jednostką organizacyjną Gminy N. nieposiadającą osobowości prawnej. Nie jest to też tego rodzaju jednostka organizacyjna, której jakkolwiek ustawa, w tym ustawa z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 737 – dalej „Prawo oświatowe”), przyznaje zdolność prawną. W imieniu szkoły mogą więc nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, a także występować przed sądem jednostki zakładające i prowadzące szkoły wymienione w art. 8 Prawo oświatowe, do których należą w szczególności jednostki samorządu terytorialnego (art. 8 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy). W myśl art. 10 ust. 1 Prawa oświatowego, organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Przepis ten stanowi odpowiednik uchylonego już art. 5 ust. 7 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 750), na tle którego w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyjaśniono, że organy prowadzące szkoły i placówki publiczne ponoszą odpowiedzialność cywilną za działalność

szkoły, w tym szkody wyrządzone uczniom przez nauczycieli (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 25 listopada 1997 r., III CKN 264/97, OSNC 1998, nr 5, poz. 83). Również w wyroku Sądu Najwyższego z 27 listopada 2003 r., I CK 300/02 (niepubl.) uznano, że na podstawie art. 5 ust. 7 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty organ prowadzący szkołę zobowiązany był do zapewnienia szkole środków na prowadzenie jej działalności i odpowiadał za jej zobowiązania. W orzecznictwie Sądu Najwyższego odniesiono się do szczególnego zagadnienia prawnego dotyczącego udziału w postępowaniu wieczystoksięgowym jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa w sprawie dotyczących wpisu w księdze wieczystej jednostki organizacyjnej, której przysługuje trwały zarząd do nieruchomości, w sytuacji, w której uprawnienia do jego wykonywania zgłosiły dwie konkurujące ze sobą dwie *stationes fisci*. W uchwale z 23 września 2010 r., III CZP 62/10 (OSNC 2011, nr 2, poz. 15) Sąd Najwyższy przyjął, że wpis w księdze wieczystej prawa własności Skarbu Państwa, wskazujący – jako trwałego zarządcę – określoną jednostkę organizacyjną Skarbu Państwa nieposiadającą osobowości prawnej, może być zaskarżony apelacją wniesioną przez Skarb Państwa reprezentowany przez inną jednostkę organizacyjną, opartą na zarzucie, że zarząd przysługuje tej innej jednostce organizacyjnej. Nawet więc w tej szczególnej sytuacji i przy uwzględnieniu szczególnych uregulowań dotyczących Skarbu Państwa jako osoby prawnej występującego w stosunkach cywilnoprawnych (art. 38 k.c.) oraz jego udziału w postępowaniach sądowych (art. 67 § 2 k.p.c.) wykluczono możliwość samodzielnego występowania jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa w sprawach o ujawnienie w księdze wieczystej takiej jednostki jako podmiotu uprawnionego do wykonywania trwałego zarządu nieruchomością. Stroną tą (uczestnikiem postępowania nieprocesowego) zawsze jest bowiem Skarb Państwa. Tym bardziej, wobec braku analogicznych od wyżej wymienionych przepisów, nie ma podstaw do przyznawania możliwości samodzielnego występowania w postępowaniach sądowych dotyczących tej materii *stationes communes*, pozbawionych nie tylko zdolności prawnej, ale również zdolności sądowej. Z powyższego wynika, że Szkoła Podstawowa nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] w N., które była uczestnikiem postępowania sądowego przed Sądami pierwszej i drugiej instancji nie posiadała

(i nadal nie posiada) zdolności sądowej, o której mowa w art. 64 k.p.c. Konsekwencją udziału w postępowaniu sądowym strony (w postępowaniu nieprocesowym uczestnika postępowania) pozbawionego zdolności sądowej jest nieważność postępowania (art. 379 pkt 2 k.p.c.). Z tej przyczyny Sąd Najwyższy uznał, że postępowanie, w którym zarówno na etapie postępowania apelacyjnego, jak również postępowania przed Sądem pierwszej instancji brała udział Szkoła Podstawowa nr [...] z Oddziałami Integracyjnymi im. [...] w Nidzicy, dotknięte jest nieważnością postępowania.

Złożony przez wnioskodawczynię wniosek dotyczy wpisu w księdze wieczystej jednostki organizacyjnej, której przysługuje trwały zarząd nieruchomością stanowiącej własność wnioskodawczyni. Instytucja zarządu nieruchomością jest uregulowana przepisami ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która określa m.in. zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy), przez które należy rozumieć gminę, powiat lub województwo (art. 4 pkt 9b u.g.n.). Jedną z form gospodarowania tymi nieruchomościami jest ich oddawanie w trwały zarząd jednostkom organizacyjnym na cele związane z ich działalnością (art. 18 u.g.n.). Szczegółowe przepisy dotyczące oddawania nieruchomości w trwały zarząd określone są w art. 43 – 50 u.g.n. Artykuł 43 ust. 1 u.g.n. stanowi, że trwały zarząd jest formą władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. W myśl art. 43 ust. 5 tej ustawy, nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego - odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Ustanowienie trwałego zarządu następuje w formie administracyjnej, co wynika z art. 45 tej ustawy. Wygaśnięcie trwałego zarządu może nastąpić z upływem okresu, na który został ustanowiony, albo na skutek wydania decyzji właściwego organu o jego wygaśnięciu (art. 46 ust. 1 u.g.n.). Ta ostatnia decyzja może zostać wydana z urzędu (art. 46 ust. 2) albo na wniosek (art. 47 u.g.n.). W drodze decyzji można również orzec o przekazaniu trwałego

zarządu między jednostkami organizacyjnymi (art. 48). Ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera jeszcze jedną szczególną regulację odnoszącą się do likwidacji jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd nieruchomości. W takim przypadku, jak stanowi art. 49 ust. 1 u.g.n. dochodzi do wygaśnięcia trwałego zarządu nieruchomości z zastrzeżeniem ust. 2. Według tego przepisu, 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, 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. Istota sprawy sprowadza się do oceny, czy powołany wyżej przepis – jak przyjęły Sądy *meriti* – ma zastosowanie w odniesieniu do sytuacji uregulowanej w art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. Innymi słowy, przedmiotem oceny jest to, czy wyżej wymienionym przepisem przewidziano tego rodzaju przekształcenie organizacyjne jednostki organizacyjnej, które wiązało się z jej likwidacją i utworzeniem w wyniku tego przekształcenia innej (innych) jednostki organizacyjnej (organizacyjnych) przejmujących zadania jednostki likwidowanej. W takim bowiem wypadku ujawnienie w księdze wieczystej nowej jednostki organizacyjnej, zgodnie z art. 49 ust. 2 u.g.n. wymagałoby wydania decyzji administracyjnej o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej z równoczesnym jego ustanowieniem na rzecz nowej jednostki organizacyjnej. Zastosowanie przepisu art. 49 ust. 2 u.g.n. może być jednak wyłączone wówczas, gdy ustawodawca na mocy przepisów szczególnych ureguje w sposób wyczerpujący odmienny niż przewidziany w art. 49 ust. 2 u.g.n. sposób przekształcenia określonej jednostki organizacyjnej. Będzie to dotyczyło takich sytuacji, w których nie przewiduje się likwidacji dotychczasowej jednostki organizacyjnej na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych.

Według art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o., 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. Według art. 191 ust. 2 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej dotychczasowy zespół publicznych szkół, o którym mowa w ust. 1, w terminie do dnia 30 listopada 2017 r., w drodze uchwały, stwierdza jego przekształcenie w ośmioletnią szkołę podstawową zgodnie z ust. 1. Zgodnie z art. 191 ust. 3, uchwała, o której mowa w ust. 2, stanowi akt założycielski ośmioletniej szkoły podstawowej w rozumieniu przepisów ustawy - Prawo oświatowe. Natomiast art. 191 ust. 4 przewiduje, że do ośmioletniej szkoły podstawowej, o której mowa w ust. 1, przepisy art. 118, art. 119, art. 129 ust. 8-12 i art. 176-181 stosuje się odpowiednio. Z wykładni językowej art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. wynika jednoznacznie, że do uregulowanego w nim przekształcenia z dniem 1 września 2017 r. polegającego na tym, że dotychczasowa sześcioletnia szkoła podstawowa i dotychczasowe gimnazjum staje się ośmioletnią szkołą podstawową dochodzi z mocy prawa, a uchwała, o której mowa w art. 191 ust. 2 tej ustawy, którą do 30 listopada 2017 r. miał obowiązek podjąć organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ma charakter deklaratoryjny. W art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. ustawodawca nie posłużył się też terminem „likwidacji” dotychczasowego zespołu szkół publicznych, lecz określeniem „staje się”. Co charakterystyczne w art. 191 ust. 2 p.w.u.p.o., określającego obowiązek podjęcia uchwały oraz jej treść, nie ma również mowy o uchwale stwierdzającej likwidację dotychczasowego zespołu szkół, o którym mowa w ust. 1, i powstaniu w jego miejsce nowej szkoły, lecz uchwale stwierdzającej jego przekształcenie w ośmioletnią szkołę podstawową zgodnie z ust. 1. Z art. 191 ust. 1 i 2 tej ustawy nie można też wywieść zamiaru ustawodawcy wygaśnięcia dotychczasowego trwałego zarządu nieruchomością, a w konsekwencji także upoważnienia do wydania decyzji administracyjnej przez jakiegokolwiek organ o wygaśnięciu trwałego zarządu i konieczności ustanowienia trwałego zarządu na rzecz przekształconej jednostki organizacyjnej oświaty. Z uwzględnieniem tak odczytanego kontekstu normatywnego należy dokonać wykładni art. 191 ust. 3 p.w.u.p.o., zgodnie z którym uchwała, o której mowa w ust. 2, stanowi akt założycielski ośmioletniej szkoły podstawowej w rozumieniu

przepisów ustawy – Prawo oświatowe. Przepis ten odczytywany z uwzględnieniem przepisów art. 191 ust. 1 i 2 nie może stanowić podstawy do uznania, że przesądza on samodzielnie o tym, że ośmioletnia szkoła podstawowa jest nową jednostką powstałą po zlikwidowanym zespole szkół, o którym mowa w art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o., co uzasadniało w okolicznościach sprawy – zdaniem Sądów *meriti* – zastosowanie art. 49 ust. 2 u.g.n.

Należy mieć także na względzie wnioski wynikające z wykładni systemowej. Tożsame konstrukcyjnie rozwiązanie zastosowane w art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. przyjęto także w art. 193 ust. 1 p.w.u.p.o. przewidującym przekształcenie z dniem 1 września 2019 r. zespołu szkół publicznych, w skład którego wchodzi gimnazjum i liceum ogólnokształcące w czteroletnie liceum ogólnokształcące oraz w art. 193 ust. 2 tej ustawy przekształcające z dniem 1 września 2019 r. zespół szkół publicznych, w skład którego wchodzi jedynie dotychczasowe gimnazjum i technikum, w pięcioletnie technikum, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. b Prawa oświatowego. Trafnie w skardze kasacyjnej podniesiono, że w ustawie z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe ustawodawca wyraźnie rozróżnia sytuację też sytuacje, w których dochodzi do likwidacji oświatowych jednostek organizacyjnych (w tym szkół) od sytuacji, w których dochodzi do ich przekształcenia. W szczególności w art. 127 ust. 2 tej ustawy stwierdza się, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej dotychczasowe gimnazjum, w terminie do 30 listopada 2019 r., w drodze uchwały, stwierdza zakończenie jego działalności. Przepis ten dotyczy gimnazjów, które zostały zlikwidowane z mocy prawa z końcem roku szkolnego 2018/2019, a nie dotyczy gimnazjów połączonych w zespół z sześciioletnią szkołą podstawową, przekształconych z dniem 1 września 2017 r. w ośmioletnią szkołę podstawową na podstawie art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. Pojęciem likwidacji szkoły ustawodawca posłużył się też w art. 357 tej ustawy.

Obowiązujące przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe przepisy ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty zawierały przepisy – zawarte w art. 59 tej ustawy - dotyczące likwidacji oświatowych jednostek organizacyjnych. Przepisy tej ustawy zostały zastąpione przepisami ustawy z 14 grudnia 2017 r. Prawo oświatowe w związku

z kompleksową i radykalną zmianą całej struktury szkolnej, w szczególności dotyczących szkół podstawowych. Przepisy nowej ustawy także zawierają regulacje dotyczące struktury szkół i przewidujące możliwość ich likwidacji (art. 39 i art. 89). W uzasadnieniu projektu przepisów wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe (druk sejmowy nr 1031, Sejm VIII kadencji) wskazano, że aby ułatwić jednostkom samorządu terytorialnego przeprowadzenie w okresie przejściowym, tj. do dnia 31 sierpnia 2019 r., procesu dostosowania sieci szkół do projektowanej zmiany struktury szkolnej, w projekcie ustawy zaproponowano, aby przepisy art. 59 ust. 1, 2, 2c i 6, art. 17 ust. 4, 5 i 7 dotychczasowej ustawy o systemie oświaty oraz art. 89 i art. 39 projektowanej ustawy - Prawo oświatowe nie dotyczyły przekształceń szkół publicznych (samorządowych i niesamorządowych) dokonywanych na podstawie niniejszej ustawy, a także zmian sieci szkół związanych z tymi przekształceniami. W przypadku takich przekształceń – jak wyjaśniono w projekcie - które nastąpią z mocy ustawy, jednostka samorządu terytorialnego będzie zobowiązana do podjęcia, do dnia 30 listopada roku, w którym nastąpi przekształcenie szkoły, uchwał deklaratoryjnych potwierdzających nastąpienie przekształcenia i pozwalających na uporządkowanie kwestii formalnoprawnych wynikających z przekształcenia. Uchwały te będą stanowić jednocześnie akty założycielskie szkół przekształconych z mocy prawa.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że przepisy ustawy z 14 grudnia 2017 r. wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe, w tym art. 191 ust. 1 tej ustawy kształtują samodzielnie i wyczerpująco sytuację prawną gminy oraz jej jednostek organizacyjnych w zakresie zmiany ustroju komunalnych jednostek oświatowych. Z przepisów tych nie wynika, aby przewidziane w nich, w tym w art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o., przekształcenia tych jednostek wiązało się z ich likwidacją w drodze indywidualnych aktów administracyjnych, co uzasadniałoby zastosowanie w okolicznościach rozpoznawanej sprawy art. 49 ust. 2 u.g.n. Przyjęta w art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. konstrukcja prawna miała zapewniać ciągłość realizacji zadań oświatowych w przekształconej oświatowej jednostce organizacyjnej przy zachowaniu jej dotychczasowego substratu majątkowego obejmującego także uprawnienie do wykonywania trwałego zarządu nieruchomością. Takie też stanowisko jest znajduje wsparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob.

np. wyroki WSA w Olsztynie z 29 listopada 2017 r., II SA/OI 820/17, z 29 listopada 2017 r., II SA/OI 822/17 oraz z 7 grudnia 2017 r., II SA/OI 821/17, wyrok WSA w Gdańsku z 21 września 2017 r., III SA/Gd 504/17, wyroki WSA w Poznaniu z 30 maja 2018 r., IV SA/Po 242/18 i z 8 listopada 2018 r., IV SA/Po 892/18).

Z tych względów z uwagi na stwierdzoną nieważność postępowania Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 w zw. z art. 386 § 2, art. 398²¹ i art. 13 § 2 k.p.c. uchylił zarówno zaskarżone postanowienie Sądu Okręgowego w Olsztynie, jak również poprzedzające je postanowienia z 24 marca 2021 r. Sądu Rejonowego w Nidzicy, zniósł postępowanie przed Sądami obu instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania ww. Sądowi pierwszej instancji. Uchylenie zaskarżonego postanowienie było również uzasadnione z powodu uznania za uzasadnionych zarzutów naruszenia prawa materialnego podniesionych w podstawie skargi kasacyjnej, a mianowicie art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. oraz art. 49 ust. 2 u.g.n. Postanowienie o kosztach postępowania kasacyjnego zostało wydane na podstawie art. 108 § 2 w zw. z art. 391 § 1, art. 398²¹ i art. 13 § 2 k.p.c.

Władysław Pawlak

Dariusz Dończyk

Agnieszka Piotrowska

(M.M.)

[ms]