

POSTANOWIENIE

9 lipca 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Monika Koba (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek (sprawozdawca)

SSN Roman Trzaskowski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 9 lipca 2024 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej Gminy Nidzica
od postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie
z 9 czerwca 2021 r., IX Ca 440/21,
w sprawie z wniosku Gminy Nidzica
o wpis do księgi wieczystej,

**uchyla zaskarżone postanowienie i przekazuje sprawę Sądowi
Okręgowemu w Olsztynie do ponownego rozpoznania
i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Grzegorz Misiurek
[SOP]

Monika Koba

Roman Trzaskowski

UZASADNIENIE

Gmina Nidzica wniosła o dokonanie w dziale II księgi wieczystej nr [...] wpisu zmiany nazwy jednostki organizacyjnej, na rzecz której został dokonany wpis trwałego zarządu i ujawnienie w miejsce Z. w N. Do wniosku załączono uchwałę Rady Miejskiej w N. nr [...] z 30 listopada 2017 r.

Sąd Rejonowy w Nidzicy postanowieniem z 26 marca 2021 r. oddalił wniosek o dokonanie wpisu a Sąd Okręgowy w Olsztynie postanowieniem zaskarżonym skargą kasacyjną oddalił apelację wnioskodawczy od tego orzeczenia.

W sprawie ustalono, że w księdze wieczystej nr [...] prowadzonej dla nieruchomości gruntowej składającej się z działki o numerze ewidencyjnym [...], położonej w N., w dziale II jako właściciel wpisana jest Gmina Nidzica, a jako uprawniony z tytułu trwałego zarządu ustanowionego na tej nieruchomości – na podstawie decyzji Burmistrza N. z 4 lutego 2016 r, nr [...] o oddaniu przedmiotowej nieruchomości w trwały zarząd – Z. w N.

Uchwałą Rady Miejskiej w N. nr [...] z 30 listopada 2017 r., podjętą na podstawie art. 191 w związku z art. 88 ust. 1 i 2 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 60; dalej: „p.w.u.p.o”), stwierdzono, że z dniem 1 września 2017 r. Z. w N., w skład którego wchodzi jedynie dotychczasowa sześcioletnia Szkoła Podstawowa [...] w N. przekształca się w ośmioletnią Szkołę Podstawową [...] w N. (§ 1 uchwały); w § 3 uchwały wskazano, iż stanowi ona akt założycielski Szkoły Podstawowej [...] w N.

Zgodnie z art. 191 ust. 1 wymienionej ustawy, 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. Stosownie do ustępu 2 powołanego artykułu, 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. Według zaś ustępu 3, uchwała, o której mowa w ust. 2, stanowi akt założycielski ośmioletniej szkoły podstawowej w rozumieniu przepisów ustawy - Prawo oświatowe.

Sąd Rejonowy uznał, że żądanie wnioskodawczyni, w świetle załączonej do wniosku uchwały Rady Miejskiej w N. oraz art. 191 ust. 1 i 3 p.w.u.p.o., nie mogło być uwzględnione, gdyż nie doszło jedynie do zmiany nazwy

dotychczasowej jednostki organizacyjnej uprawnionej z tytułu trwałego zarządu. Zmiana nazwy jednostki w istocie wynika z przekształceń organizacyjnych tej jednostki. Z art. 191 ust. 3 powołanej ustawy wynika jednoznacznie, że 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. Obowiązek wydania takiej decyzji wynika z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2017 r. Nr 115, poz. 741 ze zm.; dalej: „u.g.n.”) 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 u.g.n., to jest nieruchomości przeznaczonych na potrzeby jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 60 ust. 1 tej ustawy. W odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1 u.g.n., decyzje wydaje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W następstwie przekształceń organizacyjnych związanych z wprowadzeniem reformy edukacji, tj. w wyniku powołania Szkoły Podstawowej [...] w N. w miejsce dotychczasowego Z. w N. powstała nowa jednostka organizacyjna, a w konsekwencji doszło do likwidacji poprzedniej jednostki organizacyjnej, na rzecz której ustanowiono trwały zarząd. Wniosek mógłby wywrzeć zamierzony skutek, gdyby wnioskodawczyni przedstawiła dokument w odpowiedniej formie potwierdzający ustanowienie trwałego zarządu na rzecz powstałej w wyniku przekształceń organizacyjnych Szkoły Podstawowej [...] w N.

Sąd Okręgowy w Olsztynie, oddalając apelację wnioskodawczynie, podzielił w całości ustalenia faktyczne przyjęte za podstawę zaskarżonego postanowienia oraz ich ocenę prawną. Za bezzasadne uznał zarzuty naruszenia art. 206 § 6 p.w.u.p.o. oraz art. 12 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), wskazując, że nie miały one zastosowania w sprawie.

W skardze kasacyjnej, opartej na podstawie art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., wnioskodawczynie zarzuciła naruszenie: art. 191 ust. 1, art. 191 ust. 2 i 3 p.w.u.p.o., art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. w związku z art. 12 ust. 2 i 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – przez ich błędną wykładnię oraz art. 49 ust. 1 i 2 u.g.n. przez błędne zastosowanie.

Powołując się na tak ujętą podstawę kasacyjną, skarżąca wniosła o uchylenie postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek zmierzał do dokonania wpisu w księdze wieczystej jednostki organizacyjnej, której przysługuje trwały zarząd nieruchomością stanowiącą własność wnioskodawczynie. Zarząd ten został uregulowany w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, określającej m.in. zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Trwały zarząd stanowi formę władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną (43 ust. 1 u.g.n.). 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 (art. 43 ust. 5 u.g.n.). Ustanowienie trwałego zarządu następuje w formie administracyjnej (art. 45 u.g.n.) 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.). W drodze decyzji

można również orzec o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi (art. 48). W razie likwidacji jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd nieruchomości zarząd ten wygasa. (art. 49 ust. 1 u.g.n.). Jeżeli jednak 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.

Ocena zasadności wniosku wymagała rozważenia, czy powołany wyżej art. 49 ust. 2 u.g.n. ma zastosowanie w sytuacji uregulowanej w art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o., tj. przekształcenia organizacyjnego jednostki organizacyjnej, które wiązało się z jej likwidacją i utworzeniem innej (innych) jednostki organizacyjnej (organizacyjnych) przejmujących zadania jednostki likwidowanej. W takim wypadku ujawnienie w księdze wieczystej nowej jednostki organizacyjnej, wymagałoby wydania decyzji administracyjnej o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego likwidowanej jednostce organizacyjnej z równoczesnym jego ustanowieniem na rzecz nowej jednostki organizacyjnej (art. 49 ust. 2 u.g.n.). Zastosowanie tego przepisu może być jednak wyłączone z mocy przepisów szczególnych regulujących wyczerpująco odmienny sposób przekształcenia określonej jednostki organizacyjnej. Może to mieć miejsce w przypadkach, w których nie przewiduje się likwidacji dotychczasowej jednostki organizacyjnej na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych.

Zgodnie z 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. Stosownie do art. 191 ust. 2 tej 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. Według zaś 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 brzmienia art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. wynika jednoznacznie, że do uregulowanego w nim przekształcenia dochodzi z mocy prawa, a uchwała, o której mowa w art. 191 ust. 2 tej regulacji, ma charakter deklaratoryjny (ustawodawca nie posłużył się terminem „likwidacji” dotychczasowego zespołu szkół publicznych, lecz określeniem „staje się”). Również w uchwale przewidzianej w art. 191 ust. 2 p.w.u.p.o. nie stwierdza się likwidacji dotychczasowego zespołu szkół i powstania w jego miejsce nowej szkoły, lecz jego przekształcenie w ośmioletnią szkołę podstawową, zgodnie z ust. 1. Z treści tych przepisów nie wynika zamiar ustawodawcy wygaszenia dotychczasowego trwałego zarządu nieruchomością. Nie stanowią więc one podstawy do wydania decyzji administracyjnej przez jakikolwiek organ o wygaśnięciu trwałego zarządu i konieczności ustanowienia trwałego zarządu na rzecz przekształconej jednostki organizacyjnej oświaty. W kontekście tych unormowań nie można też przyjąć, że wystarczającą podstawę do uznania, iż ośmioletnia szkoła podstawowa jest nową jednostką powstałą po zlikwidowanym zespole szkół, stanowi art. 191 ust. 3 p.w.u.p.o., co uzasadniałoby zastosowanie art. 49 ust. 2 u.g.n.

Należy zauważyć, że rozwiązanie zastosowane w art. 191 ust. 1 p.w.u.p.o. przyjęto także w art. 193 ust. 1 tej regulacji, 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. W ustawie z 14 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe ustawodawca wyraźnie rozróżniał też sytuacje, w których dochodzi do likwidacji oświatowych jednostek organizacyjnych od tych,

w których dochodzi do ich przekształcenia. W art. 127 ust. 2 przyjął, 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 sześcioletnią 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 również w art. 357 tej ustawy.

Przepisy dotyczące likwidacji oświatowych jednostek organizacyjnych zawierała także ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (art. 59). Regulację tę zastąpiła ustawa z dnia 14 grudnia 2017 r. Prawo oświatowe w związku z kompleksową i radykalną zmianą całej struktury szkolnej, w szczególności dotyczących szkół podstawowych. Przepisy nowej ustawy również 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, 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 uregulowały 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., przekształcenie tych jednostek wiązało się z ich likwidacją w drodze indywidulanych aktów administracyjnych, co w konkretnym stanie faktycznym uzasadniałoby zastosowanie art. 49 ust. 2 u.g.n. Sąd Okręgowy wyszedł z odmiennych, wadliwych, założeń, co nie pozwoliło odeprzeć skutecznie zarzutów naruszenia 191 ust. 3 p.w.u.p.o. i art. 49 ust. 2 u.g.n.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 w związku z art. art. 13 § 2 k.p.c.

Grzegorz Misiurek

Monika Koba

Roman Trzaskowski

(M.M.)

[ał]