

POSTANOWIENIE

22 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 22 czerwca 2023 r. w Warszawie,
skargi kasacyjnej

od postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie

z 9 czerwca 2021 r., IX Ca 431/21,

w sprawie z wniosku Gminy N.

o wpis do księgi wieczystej,

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

UZASADNIENIE

Gmina N. wniosła o dokonanie w dziale II księgi wieczystej nr [...] wpisu zmiany nazwy jednostki organizacyjnej z Zespołu Szkół Nr [...] w N. na Szkołę Podstawową nr [...] w N., uprawnionej do wykonywania trwałego zarządu.

Postanowieniem z 26 marca 2021 r. Sąd Rejonowy w Nidzicy oddalił wniosek.

Sąd Rejonowy ustalił, że księga wieczysta nr [...] prowadzona jest dla nieruchomości gruntowej składającej się z działki gruntu o numerze ewidencyjnym [...] położonej w Nidzicy, w powiecie nidzickim; działka jest zabudowana budynkiem szkoły. 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.". Podstawą wpisu prawa trwałego zarządu i jednocześnie podstawą określenia nazwy uprawnionego jest decyzja nr [...] Burmistrza N. z 27 lutego 2007 r. o oddaniu przedmiotowej nieruchomości w trwały zarząd.

Uchwałą Rady Miejskiej w N. nr [...] z 30 listopada 2017 r., wydaną 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 (Dz.U. z 2017 r., poz. 60 ze zm., dalej: „Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe”), stwierdzono, że z dniem 1 września 2017 r. Zespół Szkół nr [...] w N., w skład którego wchodzi sześcioklasowa Szkoła Podstawowa nr [...] i Gimnazjum nr [...] w N., przekształca się w ośmioklasową Szkołę Podstawową nr [...] w N. (§ 1 uchwały). Uchwała ta stanowi akt założycielski Szkoły Podstawowej nr [...] w N. (§ 3 uchwały).

Uchwała ta została dołączona do wniosku wieczystoksięgowego.

Postanowieniem z 9 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy w Olsztynie, po rozpoznaniu apelacji Gminy N., oddalił apelację.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że w obecnym stanie prawnym do dokonania wpisu jednostki organizacyjnej gminy konieczne jest wydanie decyzji wygaszającej trwały zarząd ustanowiony na rzecz Zespołu Szkół Nr [...] i ustanawiającej go na rzecz Szkoły Podstawowej nr [...] w N.

Od postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie skargę kasacyjną wywiodła Gmina N., na pierwszej podstawie kasacyjnej, zaskarżając je w całości. Zarzuciła naruszenie art. 191 ust. 2 i 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe przez jego błędną wykładnię; art. 191 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe przez jego błędną wykładnię; art. 191 ust. 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe w zw. z art. 12 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (tekst jedn.

Dz.U. Nr 157, poz. 1240) poprzez ich błędną wykładnię; art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. Nr 115, poz. 741, dalej: „u.g.n.”) poprzez ich błędne zastosowanie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona.

Istotą wątpliwości w niniejszej sprawie jest to, czy podstawą wpisu do księgi wieczystej może być przepis ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że artykuł 626⁸ § 1 k.p.c. nie stanowi przeszkody do uwzględnienia wniosku o wpis, którego podstawą jest sama ustawa (zob. uchwały SN: z 9 lipca 1993 r., III CZP 91/93; z 7 maja 2009 r., III CZP 15/09; z 7 października 2009 r., III CZP 69/09; 25 lutego 2016 roku, III CZP 109/15; postanowienia SN: z 24 czerwca 1997 r., II CKN 216/97; z 6 grudnia 2000 r., III CKN 824/00; z 23 maja 2002 r., IV CKN 1092/00).

W orzecznictwie wyjaśniono również, że tym bardziej dopuszczalny jest wpis w dziale II księgi wieczystej z mocy samego prawa w sytuacji, gdy – jak w niniejszej sprawie – nie doszło do zmiany właściciela nieruchomości, ale zmieniła się jedynie jednostka go reprezentująca. Jak wyjaśnił już Sąd Najwyższy do ujawnienia w księdze wieczystej właściciela konieczne jest wprowadzić wykazanie za pomocą dokumentów następstwa prawnego po osobie wpisanej jako właściciel, ale wymóg ten nie ma zastosowania wówczas, gdy nie dochodzi do zmiany właściciela, a jedynie jednostki reprezentującej właściciela (zob. uchwała SN z 25 lutego 2016 roku, III CZP 109/15).

Trwały zarząd jest formą władania przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego nieruchomościami (art. 18 u.g.n.). Źródłem trwałego zarządu mogą być indywidualne akty administracyjne albo przepisy prawa administracyjnego. Prawo publiczne określa ustrój komunalnych i skarbowych

jednostek organizacyjnych. W konsekwencji zmiana zarządcy albo zmiana struktury zarządcy wynika z decyzji administracyjnej albo z mocy samego prawa. W przypadkach, w których trwały zarząd powstaje z mocy samego prawa a jednocześnie ustawa nie przewiduje wydania przez właściwy organ decyzji administracyjnej, decyzja administracyjna nie może być wydana ze względu na brak podstawy prawnej i regulacji przewidującej umocowanie organu do jej wydania (por. wyrok NSA z 21 grudnia 2010 r., I OSK 309/10). Konsekwentnie, nie może być wydana decyzja administracyjna w przypadku zmiany ustroju jednostek organizacyjnych gminy *ex lege*, o ile przepis szczególny do tego nie upoważnia.

Sąd w postępowaniu wieczystoksięgowym jest obowiązany ustalić z urzędu, czy nieruchomości pozostaje w trwałym zarządzie i której jednostce ten zarząd przysługuje (zob. uchwała SN z dnia 23 września 2010 r., III CZP 62/10).

Odnosząc powyższe do rozpoznawanej skargi kasacyjnej, należy stwierdzić, że Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe – w analizowanym zakresie – bezpośrednio kształtują sytuację prawną gminy oraz jej jednostek organizacyjnych – zmianę ustroju komunalnych jednostek oświatowych.

Artykuł 191 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe stanowi, że: „1. 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. 2. 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. 3. Uchwała, o której mowa w ust. 2, stanowi akt założycielski ośmioletniej szkoły podstawowej w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo oświatowe. 4. 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.”

Analogiczne do art. 191 uregulowanie zawiera art. 193 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe, przekształcający z dniem 1 września 2019 r. zespół szkół publicznych, w skład których wchodzi gimnazjum i liceum

ogólnokształcące w czteroletnie liceum ogólnokształcące oraz artykuł 193 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, przekształcający z dniem 1 września 2019 r. zespół publicznych szkół, w skład którego wchodzi jedynie dotychczasowe gimnazjum i technikum, na mocy którego szkoły te stały się pięcioletnim technikum, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy – Prawo oświatowe.

Artykuł 127 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające – Prawo oświatowe wyraźnie natomiast odróżnia <<przekształcenie>> oświatowych jednostek organizacyjnych z mocy samego prawa od ich <<likwidacji>>. Zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego prowadzącej dotychczasowe gimnazjum, w terminie do 30 listopada 2019 r., w drodze uchwały, stwierdza zakończenie jego działalności. Art. 127 ust. 2 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 ustawy Przepisy wprowadzające – Prawo oświatowe. W przypadku zespołu rada gminy nie może podejmować uchwał, o których mowa w art. 127 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające – Prawo oświatowe.

Z uzasadnienia ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe (druk sejmowy nr 1031, sejm VIII kadencji <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1031>) wynika, że określa ona niezbędne zmiany w ustawach, stanowiące konsekwencję wprowadzenia nowego ustroju szkolnego. „Zmiana struktury szkolnej pociąga za sobą konieczność wprowadzenia zmian w sieciach szkolnych, szczególnie w sieciach szkół podstawowych. Przepisy obecnie obowiązującej ustawy o systemie oświaty określają tryb likwidacji i przekształcenia szkoły publicznej (art. 59 ust. 1, 2, 2c i 6) oraz wprowadzania zmian w sieciach szkolnych (art. 17 ust. 4, 5 i 7). Zgodnie z tymi przepisami jednostka samorządu terytorialnego, która zamierza przekształcić szkoły, jest zobowiązana do przeprowadzenia przekształcenia w odrębnym postępowaniu dla każdej ze szkół oraz w konsekwencji podjęcia uchwały o zmianie sieci szkół. 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 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 formalno-prawnych wynikających z przekształcenia. Uchwały te będą stanowić jednocześnie akty założycielskie szkół przekształconych z mocy prawa.” (s. 1 i 10 uzasadnienia).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym dominuje – jeśli nie jest jednolicie prezentowany – pogląd, że art. 191 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe wywiera skutki *ex lege* i nie utożsamia zmiany ustroju komunalnych jednostek oświatowych z ich likwidacją (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30 maja 2018 r., IV SA/Po 242/18; wyrok WSA w Gdańsku z 21 września 2017 r., III SA/Gd 504/17; postanowienie WSA w Białymstoku z 17 maja 2018 r., II SA/Bk 203/18; wyroku WSA w Poznaniu z 8 listopada 2018 r., IV SA/Po 892/18; zob. też wyrok WSA w Olsztynie z 7 grudnia 2017 r., II SA/OI 821/17; wyrok WSA w Olsztynie z 29 listopada 2017 r., II SA/OI 822/17; wyrok WSA w Łodzi z 2 sierpnia 2017 r., III SA/Łd 592/17; wyrok WSA w Łodzi z 21 czerwca 2017 r., III SA/Łd 437/17; wyrok WSA w Olsztynie z 29 listopada 2017 r., II SA/OI 820/17).

Uchwała Rady Miejskiej w N. nr [...] z 30 listopada 2017 r. potwierdza więc tylko skutek działania ustawy na dzień 1 września 2017 r.

Artykuł 191 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe nie wygasza trwałego zarządu ani nie upoważnia żadnego organu do orzekania o wygaśnięciu trwałego zarządu nieruchomości. Określone w tym przepisie upoważnienie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego ma ściśle określony zakres i treść, jest obligatoryjne i nie obejmuje upoważnienia do wydania

decyzji administracyjnej, ani stwierdzenia, ani orzeczenia o wygaśnięciu, ani o ustanowieniu trwałego zarządu nieruchomości oświatowej.

Wbrew zapatrywaniu Sądu Okręgowego także art. 49 ust. 2 u.g.n. nie znajduje zastosowania w ustalonym stanie faktycznym. Przepis ten znajduje zastosowanie w przypadku likwidacji jednostek organizacyjnych na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych. Celem art. 1 pkt 30 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003, poz. 1492), który zmienił redakcję art. 49 ust. 2 u.g.n., jak wynika z jego uzasadnienia, jest „usprawnienie ustanawiania trwałego zarządu i wyeliminowanie konieczności interpretowania niekompletnych przepisów” (druk sejmowy nr 1421, IV kadencja, s. 75). Zapobiega on zatem niepewności prawnej, która mogła wynikać z braków wewnętrznych aktów administracyjnych. Katalog tych aktów także *de lege lata* pozostaje otwarty. Celem tego przepisu nie jest z pewnością destabilizowanie sytuacji prawnej czy stosunków ukształtowanych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Przepis ten nie znajduje zastosowania w przypadku wyczerpującej regulacji ustawowej zmiany ustroju jednostek komunalnych, takiej jak ta określona w art. 191 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo oświatowe. Oczywiście jest, że zmiana ustroju szkolnego nie prowadzi do zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. Nie opiera się na konstrukcji likwidacji sześcioklasowej szkoły podstawowej, która z mocy prawa podlega jedynie przekształceniu w szkołę ośmioklasową (*verba legis*). Celem zmiany ustroju szkolnego jest zagwarantowanie nieprzerwanego realizowania zadań oświatowych przez jednostki komunalne.

Artykuł 49 ust. 2 u.g.n. jest przepisem, który musi być interpretowany na tle innych przepisów prawa, określających nie tylko zakres, podstawy i tryb ustanawiania i wygaszania trwałego zarządu, ale także inne istotne skutki zmian ustroju jednostek organizacyjnych. Trafnie zarzuca skarżąca gmina, że z punktu widzenia innych niż Prawo oświatowe czy u.g.n. przepisów prawa oraz dominującej praktyki ich stosowania, widać, że sześcioletnie szkoły podstawowe wchodzące

w skład zespołów szkół nie zostały zlikwidowane, lecz zapewniono im ustawowo ciągłość realizacji zadań oświatowych w formie ośmioletnich szkół podstawowych.

Omawiane zmiany ustroju szkolnego nie mogą być utożsamiane z sukcesją generalną jako konstrukcją prawa cywilnego. Nawet przy wyraźnie zarysowującej się w orzecznictwie Sądu Najwyższego tendencji do szerokiej interpretacji przepisów o sukcesji generalnej i obejmowania nią sytuacji administracyjnych, a nawet odpowiedzialności administracyjnej (zob. wyroki SN: z 19 września 2019 r., I NSK 78/18; z 6 kwietnia 2017 r. III SK 15/16), nie można utożsamiać ustawowych przekształceń komunalnych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej z sukcesją, skoro bezsporne jest, że to gminy pozostają organami założycielskimi szkół i jedynymi właścicielami nieruchomości. Jednostki oświatowe nie mają odrębnej od gminy osobowości prawnej ani zdolności prawnej i reprezentują jedynie w niektórych typach stosunków właściciela. Nie było w tej sytuacji ani konieczne, ani celowe obejmowanie Przepisami wprowadzającymi ustawę – Prawo oświatowe o zagadnienia następstwa prawnego.

Ponadto, Sąd Najwyższy akcentuje obowiązek przyjmowania takiej wykładni przepisów prawa, która w najpełniejszym zakresie realizuje konstytucyjne zasady pewności prawa i zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji RP). Założenie, że z dniem 1 września 2017 r. wygasły z mocy prawa trwale zarządy nieruchomości oświatowych albo wygasną wskutek nietrafnej wykładni lub zastosowania art. 49 ust. 2 u.g.n., zagrażałoby pewności prawa, a w niektórych przypadkach mogłoby naruszać prawa stron umów zawartych z przekształcanymi jednostkami komunalnymi. Nie można przyjmować takiej wykładni przepisów prawa, która naraża kontrahentów jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa na uszczerbki majątkowe, a stronę publiczną na odpowiedzialność cywilną.

Jeżeli więc podstawą wpisu w księdze wieczystej mogą być przepisy ustawy, to tym bardziej indywidualna uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, jako dokument urzędowy, może dokumentować przekształcenie jednostki organizacyjnej. Uchwała Rady Miejskiej w N. nr [...] z 30 listopada 2017 r., wydana 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, nie jest aktem prawa miejscowego, lecz aktem indywidualnym dokumentującym urzędowo skutek prawny określony w ustawie.

Z powyższych względów, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[KF]

[ms]