

II OSK 1069/07 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2008-09-25	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2007-07-04	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Jerzy Bujko Wojciech Chróścielewski /przewodniczący/ Zygmunt Zgierski /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	6050 Obowiązek meldunkowy	
Hasła tematyczne	Ewidencja ludności	
Sygn. powiązane	III SA/Gd 3/07 - Wyrok WSA w Gdańsku z 2007-04-18	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270 art. 174, art. 183 par. 1, art. 184 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i> Dz.U. 2006 nr 139 poz 993 art. 9 ust. 2A, art. 11 ust. 2, art. 47 ust. 2 <i>Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych - tekst jedn.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Chróścielewski
Sędziowie sędzia NSA Jerzy Bujko sędzia NSA Zygmunt Zgierski (spr.) Protokolant Monika Dworakowska po rozpoznaniu w dniu 25 września 2008 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej U. G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 18 kwietnia 2007 r. sygn. akt III SA/Gd 3/07 w sprawie ze skargi U. G. na decyzję Wojewody P. z dnia [...]. nr [...] w przedmiocie zameldowania na pobyt stały oddała skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

II OSK 1069/07

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 18 kwietnia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku oddalił skargę U. G. na decyzję Wojewody P. z dnia [...] w przedmiocie zameldowania na pobyt stały.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji przytoczył następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Decyzją z dnia [...] Prezydent Miasta G., działając na podstawie art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, orzekł o zameldowaniu B. i J. G. - Ć., W. i A. G. - Ć. wraz z dziećmi: M., M. i K. na pobyt stały w G. przy ul. [...]

Organ wskazał, iż z wnioskiem o zameldowanie na pobyt stały wystąpiła B. G. - Ć., która w protokole przesłuchania z dnia 30 sierpnia 2006 r. oświadczyła, że zamieszkuje pod wskazanym adresem wraz z rodziną. Właścicielką tej nieruchomości jest jej siostra U. G., przebywająca od około 30 lat poza granicami kraju. Wcześniej w budynku tym zamieszkiwali rodzice, którymi B. G. - Ć. opiekowała się i cały czas z nimi mieszkała. Informacje o zamieszkiwaniu rodziny G. - Ć. zostały potwierdzone przez sąsiadów - H. J. i U. W.. Poinformowana o toczącej się sprawie właścicielka nieruchomości oświadczyła, że nie wyraża zgody na zameldowanie, a wymienione we wniosku osoby zamieszkują w jej domu bezprawnie, bez jej zgody oraz wbrew jej woli.

W odwołaniu od powyższej decyzji U. G. podniosła zarzut naruszenia art. 10 § 1 i art. 7 kpa oraz art. 9

ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

W dniu [...] Wojewoda P., w oparciu o art. 138 § 1 pkt 1 kpa, art. 47 ust. 2, art. 10 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji. W motywach rozstrzygnięcia wskazano, iż obowiązkowi zameldowania podlega osoba, która przebywa w określonej miejscowości pod tym samym adresem dłużej niż trzy doby, co oznacza, iż badaniu podlega wyłącznie okoliczność zamieszkiwania. W rozpoznawanej sprawie wnioskujący cały czas zamieszkuje w przedmiotowym lokalu. Natomiast z uwagi na fakt, że zameldowanie ma charakter wyłącznie ewidencyjny i nie rodzi żadnych uprawnień do lokalu, brak zgody właściciela lub najemcy lokalu na dokonanie zameldowania pozostaje bez wpływu na możliwość jego dokonania.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku U. G. wniosła o jej uchylenie, zarzucając obrazę art. 9 ust. 2a ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych poprzez zaniechanie zażądania od wnioskodawców potwierdzenia zamieszkiwania w lokalu w rozumieniu tego przepisu oraz naruszenie przepisu postępowania, tj. art. 10 § 1 kpa.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Pomorski wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując stanowisko zawarte w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Oddalając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wskazał, iż art. 10 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych wprowadza obowiązek meldunkowy dla osoby, która przebywa w określonej miejscowości pod tym samym adresem dłużej niż trzy doby. Co prawda z treści art. 9 ust. 2a w/w ustawy wynika, że przy zameldowaniu należy przedstawić potwierdzenie pobytu w lokalu, dokonane przez właściciela lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu, oraz dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu tego podmiotu, jednak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2002 r. o sygn. akt K 20/01 stwierdził, że art. 9 ust. 2 ustawy, stawiający wymóg potwierdzenia uprawnień do lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie, jest niezgodny z art. 52 ust. 1 i art. 83 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Sądu I instancji powyższe oznacza, że uprawnienia do przebywania w lokalu nie mają obecnie znaczenia dla rozstrzygnięcia żądania zarówno o zameldowaniu jak i wymeldowaniu, a jedyną przesłanką zameldowania jest wykazany, dopuszczalnymi w postępowaniu administracyjnym środkami dowodowymi, fakt pobytu w danym lokalu. Wynikające z przepisu art. 9 ust. 2a ustawy zobowiązanie przedstawienia potwierdzenia pobytu stałego lub czasowego w lokalu, dokonane przez właściciela lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu, służy jedynie celom dowodowym, a zatem potwierdzeniu, że osoba ta w określonym lokalu faktycznie przebywa. Innymi słowy stanowi potwierdzenie faktu jej pobytu i jest możliwe w sytuacji, gdy między osobą posiadającą tytuł prawny do lokalu a osobą, która przebywając faktycznie w lokalu chce się w nim zameldować, nie ma konfliktu. W innej sytuacji osoba ubiegająca się o zameldowanie fakt pobytu w danym lokalu musi wykazać za pomocą innych dowodów.

Sąd I instancji przyjął, że z woli ustawodawcy zameldowanie w lokalu służy wyłącznie celom ewidencyjnym i organy administracji prowadzące postępowanie w tym przedmiocie nie mogą badać uprawnień do lokalu osób ubiegających się o zameldowanie w nim. Tak uregulowany stan prawny w tym zakresie nie stanowi o bezprawiu, albowiem istnieje możliwość skorzystania z instrumentów, jakie przewidują przepisy prawa cywilnego, aby pozbyć się z lokalu osoby nieposiadającej do niego żadnego tytułu prawnego.

W skardze kasacyjnej skierowanej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, U. G., reprezentowana przez pełnomocnika w osobie adwokata, podniosła zarzut naruszenia:

- 1) prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 2a ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także art. 97 § 2 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego;
- 2) przepisów postępowania, tj.:
 - a) art. 28, art. 61 § 1 i 2, art. 63 § 2, art. 63 § 3 kpa poprzez wydanie rozstrzygnięcia przez organ I instancji w odniesieniu do A. G. Ć. i w konsekwencji ziszczenie się przesłanki stwierdzenia nieważności;
 - b) art. 7, art. 10 § 1, art. 77 § 1, art. 79, art. 80, art. 107 § 1 I 3, art. 156 § 1 pkt 2 kpa oraz art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności I dowodach osobistych;
 - c) naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności stosowania prawa przez sankcjonowanie zaskarżonymi decyzjami bezprawnych zachowań wnioskodawców.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej jej autor wskazał, iż wniosek o zameldowanie został podpisany przez B., J. i W. G. - Ć., natomiast wniosku tego nie podpisała A. G. - Ć., zatem decyzja Prezydenta Miasta G. została skierowana w stosunku do osoby niebędącej stroną. Sąd I instancji stosownie do art. 134 § 1 i art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. miał zatem możliwość stwierdzenia nieważności decyzji, skoro zaszły okoliczności, o których mowa w art. 156 kpa.

Autor skargi kasacyjnej zarzucił organom administracji prowadzenie postępowania z pominięciem strony, gdyż zawiadomienie skarżącej o przeprowadzeniu dowodów zostało skierowane na jej adres w Niemczech, a jego odbiór nastąpił już po przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Powyższe uchybienie stanowi kwalifikowaną wadę procesową i podstawę do uchylenia zaskarżonych decyzji w ramach rozstrzygnięcia sądu kasacyjnego. Ponadto, decyzja Prezydenta Miasta G. została wydana bez podstawy prawnej, gdyż wskazuje ona jedynie normę kompetencyjną art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, nie wskazuje zaś materialnej podstawy rozstrzygnięcia. Organy administracji pogwałciły również zasadę wyrażoną w art. 77 § 1 kpa, gdyż nie zbadały motywów zmiany miejsca zamieszkania przez rodzinę G. Ć., którzy dokonali zbycia własnego lokalu i podstępnie wprowadzili się do lokalu przy ul. [...], który zgodnie z umową o dział spadku przypadł U. G..

Odnosząc się zaś do zarzutu naruszenia art. 9 ust. 2a ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, autor skargi podniósł, iż wykładnia art. 9 ust. 2a ustawy dokonana przez Sąd I instancji jest nietrafna. Wnioskodawcy w postępowaniu meldunkowym nie przedstawili potwierdzenia pobytu w lokalu, dokonanego przez właściciela ani nie okazali dokumentu w formie określonej przez art. 9 ust. 2a in fine ustawy, nie ma zatem wątpliwości, iż naruszone zostało prawo materialne poprzez niespełnienie obowiązków wynikających z treści przepisu.

Powołując takie zarzuty w ramach podstaw kasacyjnych, o której mowa w art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a., skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i zasądzenie kosztów postępowania.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Stosownie do treści art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.) - dalej p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;

2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, bowiem stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje skargę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania.

Jak wynika z powyższych przepisów istotną cechą postępowania wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej jest związanie Sądu II instancji granicami tejże skargi, które obejmuje związanie zarówno wnioskami skargi kasacyjnej, jak i jej podstawami. Nawet nieważność postępowania może być wzięta pod uwagę dopiero po stwierdzeniu przez Sąd, iż skarga kasacyjna jest dopuszczalna. Oznacza to, iż Naczelny Sąd Administracyjny kontroluje prawidłowość zaskarżonego orzeczenia tylko z punktu widzenia przepisów wyraźnie w skardze kasacyjnej wskazanych.

Rozpoznawana skarga kasacyjna zawiera zarówno zarzuty naruszenia przepisów postępowania, jak też przepisów prawa materialnego. W takiej sytuacji obowiązkiem Naczelnego Sądu Administracyjnego jest rozpoznanie w pierwszej kolejności zarzutu naruszenia norm proceduralnych. Dopiero bowiem po przesądzeniu, iż stan faktyczny ustalony został w zaskarżonym orzeczeniu w sposób niewadliwy bądź też nie został skutecznie podważony, można przeprowadzić kontrolę procesu subsumcji stanu faktycznego pod zastosowane przez Sąd I instancji przepisy prawa materialnego.

Analiza konstrukcji zarzutów naruszenia przepisów procesowych prowadzi jednakże do wniosku, iż nie mogą one spowodować rezultatu w postaci uwzględnienia skargi kasacyjnej. Wynika to z tego, iż zarzuty naruszenia prawa procesowego tak naprawdę wymierzone zostały przeciwko zaskarżonym do Sądu I instancji rozstrzygnięciom administracyjnym. Zarzut naruszenia poszczególnych, wymienionych w skardze kasacyjnej przepisów kpa, bez powiązania go z żadnym z przepisów p.p.s.a., a to w celu wykazania, że Sąd oddalił skargę pomimo naruszenia procedury administracyjnej, nie może być uznany za prawidłowo skonstruowany. Wskazanie jedynie przepisów kpa nie może być bowiem uznane za samodzielną podstawę skargi kasacyjnej. W skardze kasacyjnej winny być bowiem podniesione zarzuty przeciwko wyrokowi Sądu I instancji, który w toku postępowania sądowego stosuje przepisy p.p.s.a. Autor skargi kasacyjnej chcąc zatem skutecznie podnieść zarzut naruszenia przepisów postępowania, powinien nie tylko powołać naruszone w jego ocenie przepisy kpa, ale i przepisy postępowania sądowego (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 sierpnia 2007 r. o sygn. akt I FSK 1204/06).

Skarga kasacyjna zawiera również zarzut naruszenia prawa materialnego- polega on na tym, iż sąd meriti dokonał błędnej wykładni art. 9 ust. 2a ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych poprzez "zbagatelizowanie" wymogu przedstawienia przez wnioskodawcę dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu. Zarzut ten nie jest usprawiedliwiony.

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 2a ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn.: Dz.U. Z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.) przy zameldowaniu na pobyt stały należy przedstawić potwierdzenie pobytu w lokalu osoby zgłaszającej pobyt, dokonane przez właściciela lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu, oraz, do wglądu, dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu tego podmiotu. Dokumentem potwierdzającym tytuł prawny do lokalu może być umowa cywilnoprawna, wypis z księgi wieczystej, decyzja administracyjna, orzeczenie sądu lub inny dokument poświadczający tytuł prawny do lokalu.

Jak wynika z powyższego, ustawodawca nie wymaga od ubiegającego się o zameldowanie przedstawienia dokumentu potwierdzającego jego tytuł prawny do lokalu. Wymóg w postaci przedstawienia organowi meldunkowemu dokumentu, który potwierdzałby uprawnienie do przebywania w lokalu wynikał z treści art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, który został jednak uznany za niezgodny z art. 52 ust. 1 i art. 83 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r. o sygn. akt K 20/01 (OTK-A 2002/3/34). Trybunał podkreślił, że ewidencja ludności służy zbieraniu informacji w zakresie danych o miejscu zamieszkiwania i pobytu osób, a więc rejestracji stanu faktycznego, a nie stanu prawnego poprzez rejestrowanie uprawnień do lokalu przez organ meldunkowy. Wynika z tego, że organy prowadzące ewidencję ludności stwierdzają jedynie okoliczności faktyczne związane z pobytem osób w określonych miejscowościach, nie jest zaś ich rolą poddawanie weryfikacji uprawnień do przebywania w lokalach.

Uwzględniając cel, jakiemu służy obowiązek meldunkowy, ustawodawca wprowadził jedynie warunek przedstawienia potwierdzenia pobytu w lokalu jako okoliczności faktycznej. Jeżeli właściciel bądź inna osoba dysponująca prawem do lokalu nie może lub nie chce poświadczyć tej okoliczności, wówczas organ administracji, działając w oparciu o art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności o dowodach osobistych, przeprowadza postępowanie wyjaśniające, które ma na celu ustalenie, czy osoba wnioskująca o zameldowanie, faktycznie w lokalu przebywa.

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż nie tylko brak potwierdzenia pobytu w lokalu przez jego właściciela, ale i brak wyraźniej zgody na zameldowanie nie stanowi negatywnej przesłanki do dokonania zameldowania w lokalu.

Oczywiście pobyt osoby ubiegającej się o zameldowanie w lokalu musi mieć charakter pobytu legalnego, gdyż tylko taki pobyt o takiej cesze uprawnia do zameldowania na podstawie art. 9 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Pobyt legalny oznacza przebywanie w lokalu na zasadach zgodnych z prawem, za wiedzą i zgodą właściciela lokalu lub innej osoby uprawnionej do dysponowania lokalem. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalił się ponadto pogląd, iż instytucja zameldowania nie może sankcjonować samowoli, a więc sytuacji będącej następstwem naruszenia posiadania czy wręcz przestępstwa polegającego na naruszeniu miru domowego; nie można przecież czerpać uprawnień z zachowań sprzecznych z prawem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 maja 1997 r. o sygn. akt V SA 1739/96 czy z dnia 15 maja 2007 r. o sygn. akt II OSK 773/06).

W rozpoznawanej sprawie, z niewadliwie przyjętego przez Sąd I instancji stanu faktycznego wynika, że B. G. - Ć. legalnie zamieszkała w lokalu przy ul. [...], jeszcze za życia jej matki. Skarga kasacyjna nie zawiera skutecznie postawionych zarzutów, które mogłyby podważyć ustalenia faktyczne poczynione w tym zakresie przez Sąd I instancji. Z akt sprawy nie sposób również wyprowadzić wniosku, aby U. G., jako właścicielka lokalu, czyniła na drodze prawnej starania mające na celu opuszczenie lokalu przez jego lokatorów. Brak zgody na pobyt siostry wraz z rodziną w lokalu stanowiącym jej własność uzewnętrznił się dopiero w momencie wystąpienia przez wnioskodawczynię do właściwego organu z wnioskiem o zameldowanie. Daje to podstawę do twierdzenia, iż sprzeciw skarżącej wymierzony jest tak naprawdę nie przeciwko pobytowi siostry skarżącej w lokalu, lecz przeciwko jej zameldowaniu.

Zwrócić też należy uwagę na treść przepisu art. 11 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, zgodnie z którym w zastępstwie osoby obowiązanej do zameldowania się czynności zgłoszenia danych może dokonać członek rodziny, opiekun ustawowy lub faktyczny albo inna osoba.

Powyższe oznacza, iż jedna osoba ma prawo wnioskować o zameldowanie pozostałych członków swej rodziny bez konieczności legitymowania się stosownym nie pełnomocnictwem. Brak odrębnego wniosku czy pełnomocnictwa udzielonego przez A. G. - Ć. nie przesądza zatem o tym, że nie mogła być ona stroną uruchomionego postępowania administracyjnego.

Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

1