

II OSK 1800/11 - Wyrok NSA

Data orzeczenia	2013-02-01	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2011-08-12	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Andrzej Gliniecki Jerzy Stelmasiak /przewodniczący sprawozdawca/ Robert Sawuła	
Symbol z opisem	6050 Obowiązek meldunkowy	
Hasła tematyczne	Ewidencja ludności	
Sygn. powiązane	IV SA/Wa 2267/10 - Wyrok WSA w Warszawie z 2011-04-27	
Skarżony organ	Wojewoda	
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną	
Powołane przepisy	Dz.U. 2006 nr 139 poz 993 art. 15 ust. 2 <i>Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych - tekst jedn.</i>	

SENTENCJA

Dnia 1 lutego 2013 roku Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Jerzy Stelmasiak /spr./ sędzia NSA Andrzej Gliniecki sędzia del. WSA Robert Sawuła Protokolant asystent Agnieszka Chorab po rozpoznaniu w dniu 1 lutego 2013 roku na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej M.M. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2011 r. sygn. akt IV SA/Wa 2267/10 w sprawie ze skargi M.M. na decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia [...] października 2010 r. nr [...] w przedmiocie wymeldowania oddała skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 27 kwietnia 2011 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę M.M. (dalej jako "skarżący") na decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia [...] października 2010 r. w przedmiocie wymeldowania.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Wojewoda Mazowiecki wskazał, że w wyniku wszczęcia postępowania z urzędu oraz przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego Prezydent Miasta Płocka decyzją z [...] września 2010 r., wydaną na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 – dalej jako "ustawa o ewidencji ludności") orzekł o wymeldowaniu skarżącego z pobytu stałego z lokalu nr [...] przy ul. [...].

Po rozpatrzeniu odwołania skarżącego Wojewoda Mazowiecki utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Organ odwoławczy wskazał, że skarżący opuścił miejsce stałego zameldowania jeszcze przed ostatnim osadzeniem w zakładzie karnym i zamieszkiwał w innym miejscu, gdzie koncentrował swoje życie osobiste. Potwierdzają to zeznania świadków oraz przeprowadzona kontrola meldunkowa. Z pisma Komendy Miejskiej Policji w Płocku z dnia 4 lipca 2010 r. jednoznacznie wynika, że skarżący został zatrzymany poza miejscem zamieszkania. Przed osadzeniem w Zakładzie Karnym w Płocku w kwietniu 2010 r. skarżący sporadycznie przebywał w miejscu stałego zameldowania. Skarżący nie kwestionuje powyższych okoliczności, podkreślając jednak, że opuszczenie lokalu nie miało charakteru dobrowolnego, bowiem jego zamiarem było jedynie nieprzeszkadzanie siostrze, która zamieszkuje w przedmiotowym lokalu - składającym się z jednego pokoju i kuchni - z pięciorgiem dzieci.

Skarżący wniósł skargę na powyższą decyzję Wojewody Mazowieckiego do Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie.

Skarżący wskazał, że przed osadzeniem w zakładzie karnym w 2003 r. zamieszkiwał w przedmiotowym lokalu opiekując się babcią. Po opuszczeniu zakładu karnego w 2007 r. zamieszkiwał w lokalu do czasu, kiedy znalazł pracę i był w stanie utrzymać wynajmowane mieszkanie. Nie wymeldował się jednak z miejsca pobytu stałego, ponieważ nie posiadał innego lokalu, w którym mógł się zameldować na pobyt stały, a właściciele wynajmowanych mieszkań nie mają obowiązku meldowania swoich lokatorów na czas określony.

Zdaniem skarżącego, wymeldowanie go z miejsca pobytu stałego uniemożliwi mu normalne funkcjonowanie w społeczeństwie, tzn. nie będzie miał możliwości zarejestrowania się w urzędzie pracy, korzystania z NFZ, założenia konta w banku, odbioru korespondencji.

Oddalając skargę Sąd I instancji przedstawił przepisy powołane przez organ jako podstawę prawną rozstrzygnięcia, oraz wyjaśnił, że wynikająca z nich przesłanka opuszczenia przez zainteresowaną osobę dotychczasowego miejsca pobytu stałego następuje wówczas, gdy opuszczenie to ma charakter trwały i jest dobrowolne, tzn. wynika z własnej woli tej osoby. Sąd I instancji podzielił ustalenie organów administracji orzekających w sprawie, zgodnie z którym skarżący opuścił przedmiotowy lokal w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Sąd I instancji wskazał, że w dacie wydania zaskarżonej decyzji, począwszy od 14 kwietnia 2010 r., skarżący przebywał w Zakładzie Karnym w Płocku (obecnie w Zakładzie Karnym w Iławie), gdzie odbywał karę pozbawienia wolności. Z Krajowego Rejestru Karnego wynika ponadto, że skarżący kilkakrotnie wcześniej przebywał w zakładzie karnym, po raz ostatni w okresie od 11 października 2006 r., do 22 listopada 2007 r.

W ocenie Sądu I instancji, sam fakt pobytu skarżącego w zakładzie karnym w związku z wykonywaniem kary pozbawienia wolności nie mógłby stanowić przesłanki do wymeldowania z pobytu stałego, bowiem pobyt w zakładzie karnym nie może być uznany za dobrowolne opuszczenie miejsca stałego zameldowania. W ocenie Sądu I instancji, zasadnicze znaczenie dla oceny sprawy ma natomiast okoliczność opuszczenia przez skarżącego spornego lokalu jeszcze przed datą ostatniego osadzenia w zakładzie karnym, tj. przed 14 kwietnia 2010 r. Potwierdziły to zeznania świadków, którzy wskazali, że skarżący nie zamieszkuje w przedmiotowym lokalu od kilku lat i nie zamieszkiwał w nim przed ostatnim osadzeniem w zakładzie karnym. Potwierdziła to również siostra skarżącego, która dodatkowo zeznała, że w lokalu skarżący nie pozostawił żadnych rzeczy osobistych, a do zakładu karnego w kwietniu 2010 r. powrócił z mieszkania przy ul. [...], gdzie wcześniej zamieszkiwał wraz z matką. Kontrola meldunkowa przeprowadzona w dniu 22 czerwca 2010 r. w przedmiotowym lokalu nie wykazała, żeby skarżący w nim zamieszkiwał. Ponadto z pisma Komendy Miejskiej Policji w Płocku z dnia 4 lipca 2010 r. wynikało, że skarżący przed osadzeniem w Zakładzie Karnym w Płocku sporadycznie przebywał w miejscu zameldowania.

Sąd I instancji podkreślił, że z okoliczności sprawy nie wynika, żeby opuszczenie spornego lokalu przez skarżącego nie nosiło cech dobrowolności. Przeciwnie, skarżący sam przyznaje, że opuścił lokal z własnej woli - uczynił to, żeby nie ingerować w życie prywatne siostry i jej dzieci. Brak również dowodów na to, by skarżący podejmował przewidziane prawem środki w celu obrony praw dotyczących lokalu i w następstwie tego uzyskał prawomocne rozstrzygnięcie właściwego sądu powszechnego o przywróceniu naruszonego posiadania przedmiotowego mieszkania. Zdaniem Sądu I instancji, zaniechanie podjęcia działań prawnych mających na celu powrót do lokalu dowodzi braku

takiego zamiaru, co z kolei oznacza brak podstaw do uznania, że opuszczenie spornego lokalu nie miało dobrowolnego charakteru.

Odnosnie wyrażonej przez skarżącego chęci zamieszkania w przedmiotowym lokalu po opuszczeniu zakładu karnego, Sąd I instancji wyjaśnił, że wewnętrzna wola stałego pobytu w danej miejscowości pod oznaczonym adresem nie przesądza o stałym jego charakterze. Musi ona wystąpić łącznie z fizycznym przebywaniem w oznaczonym miejscu. Przez "zamiar" należy bowiem rozumieć nie tylko wolę wewnętrzną zainteresowanego, ale również dającą się określić na podstawie obiektywnych, możliwych do stwierdzenia okoliczności.

Sąd I instancji podkreślił, że instytucja wymeldowania ma charakter wyłącznie ewidencyjny i powinna odzwierciedlać istniejący stan faktyczny. Zmiana stanu faktycznego polegająca na ewentualnym, ponownym zamieszkaniu skarżącego w przedmiotowym lokalu, może być podstawą do ponownego jego zameldowania na pobyt stały pod tym adresem.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł skarżący.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie prawa materialnego tj. art. 6 oraz art. 7 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, poprzez ich błędną wykładnię oraz przepisów postępowania, tj.: art. 145 § 1 pkt 1 b) ustawy 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., obecnie tekst jedn. z 2012 r. Dz.U. poz. 270 – dale jako "p.p.s.a.").

Skarżący wniósł o uchylenie powyższego wyroku w całości i zasądzenie od organu na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

W świetle art. 174 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.

Podkreślić przy tym trzeba, że Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, ponieważ w świetle art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Sąd związany jest granicami skargi kasacyjnej. Oznacza to, że Sąd nie jest uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, a upoważniony jest do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej.

Po pierwsze wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności, wójt, burmistrz, prezydent miasta wydaje na wniosek strony bądź z urzędu decyzję w sprawie wymeldowania osoby, która opuściła miejsce pobytu stałego lub czasowego trwającego ponad 3 miesiące i nie dopełniła obowiązku wymeldowania się. Przepis ten określa więc przesłanki, po spełnieniu których właściwy organ gminy, w tym przypadku Prezydent Miasta Płocka, może orzec o wymeldowaniu danej osoby z miejsca pobytu stałego lub czasowego. Aby było to możliwe, właściwy organ gminy musi ustalić, że strona w sposób trwały i dobrowolny opuściła miejsce swojego zamieszkania, opuszczenie to trwało

ponad 3 miesiące, a strona nie wymeldowała się. Dla takiego ustalenia konieczne jest przeprowadzenie pełnego i rzetelnego postępowania dowodowego, zgodnie z zasadami przewidzianymi w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, przede wszystkim zgodnie z art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a., co następnie powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji sporządzonym stosownie do treści art. 107 § 3 k.p.a. Sąd I instancji dokonał oceny zgodności z prawem zastosowania przez organy administracji orzekające w sprawie, wskazanych wyżej przepisów, a wobec braku wskazania tych przepisów jako podstawy skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny nie odnosił się do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażonego w tym zakresie.

Po drugie, w uzasadnieniu skarżący podniósł, że Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni art. 6 oraz art. 7 o ewidencji ludności. Z przepisów art. 6 ust. 1 – 2 oraz art. 7 ust. 1 – 2 wynika ustawowa definicja odpowiednio pobytu stałego oraz czasowego. Przepisy te, składające się z dwóch jednostek redakcyjnych (ustępów) powołane zostały w sposób wadliwy, bowiem nie wskazują kwestionowanej przez autora skargi kasacyjnej normy prawnej wynikającej z ich treści. W niniejszej sprawie możliwe było jednak pewne "doprecyzowanie" przez Naczelny Sąd Administracyjny zarzutu skargi kasacyjnej, ponieważ art. 6 ust. 2, jak i art. 7 ust. 2 dotyczą tylko określenia miejsca pobytu osoby zatrudnionej na statku lub innym ruchomym urządzeniu mieszkalnym, a więc przepisy te z oczywistych względów nie znajdują w niniejszej sprawie zastosowania.

Błędna wykładnia cytowanych przepisów polega w ocenie skarżącego, na przyjęciu, że istnienie zamiaru stałego pobytu pod oznaczonym adresem i brak dobrowolności opuszczenia miejsca stałego pobytu muszą przejawiać się w podejmowaniu przewidzianych prawem środków w celu przywrócenia naruszonego posiadania oraz, że dla istnienia braku zamiaru opuszczenia miejsca stałego pobytu nie ma znaczenia jednoczesny brak zamiaru stałego przebywania w miejscu czasowego zamieszkania. Z interpretacją zaprezentowaną przez skarżącego nie sposób się zgodzić. Oczywiście zamiar stałego pobytu pod oznaczonym adresem nie musi się przejawiać w podejmowaniu środków prawnych w celu przywrócenia naruszonego posiadania. Takiego stanowiska nie zaprezentował również Sąd I instancji. Podejmowanie tego typu środków prawnych jest jednak oceniane w toku postępowania administracyjnego w przedmiocie wymeldowania, jako okoliczność uzasadniająca przyjęcie, że strona wbrew własnej woli opuściła lokal, z którego jest wymeldowywana. W niniejszej sprawie skarżący ani nie kwestionuje, że lokal opuścił dobrowolnie (co spowodowane było okolicznościami życiowymi i warunkami w lokalu zamieszkiwanym przez siostrę oraz jej dzieci), ani też nie wykazuje skutecznie, że do opuszczenia lokalu został zmuszony, na uprawdopodobnienie czego mógłby wskazać chociażby wystąpienie z powództwem o przywrócenie utraconego posiadania. Złożenie takiego powództwa miałoby szczególne znaczenie w niniejszej sprawie, skoro skarżący podnosi, że do przedmiotowego lokalu wprowadziła się jego siostra z pięciorgiem dzieci, co nastąpiło bez jego woli i wiedzy, w okresie, w którym poprzednio przebywał w zakładzie karnym. Brak jednak przeciwstawienia się przez skarżącego takiemu stanowi rzeczy, szczególnie w przewidzianej przez przepisy postępowania cywilnego formie, nakazuje przyjąć, że skarżący opuścił przedmiotowy w sposób dobrowolny i z zamiarem trwałego przebywania pod innym adresem.

Trafnie ponadto przyjął Sąd I instancji, że w niniejszej sprawie bez znaczenia jest zamiar zamieszkiwania skarżącego w przedmiotowym lokalu po opuszczeniu zakładu karnego, skoro wcześniej dobrowolnie opuścił ten lokal. Z treści art. 6 ustawy o ewidencji ludności wynika wprost, że pobytem stałym jest zamieszkiwanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego zamieszkiwania. Nie wystarczy więc sam zamiar do uznania, że przebywanie strony w lokalu ma charakter pobytu stałego, lecz zamiar ten musi być potwierdzony zamieszkiwaniem pod

oznaczonym adresem. Jeśli strona dobrowolnie i trwale opuszcza lokal, co niewątpliwie w niniejszej sprawie miało miejsce, to jej zamiar późniejszego powrotu do lokalu nie ma wpływu na meldunek pod wcześniejszym adresem. Jeśli natomiast strona swój zamiar zrealizuje, to co do zasady brak jest podstaw do ponownego zameldowania jej pod wskazanym adresem. Należy wyraźnie podkreślić, że zameldowania ma wyłącznie charakter ewidencyjny i nie odzwierciedla uprawnień do lokalu, a jedynie potwierdza pewien stan faktyczny – zamieszkiwania w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego bądź czasowego pobytu.

W ocenie skarżącego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie błędnie nie przypisał żadnego znaczenia okoliczności, że skarżący zamieszkiwał "na stacji" jedynie czasowo, w braku możliwości przebywania w lokalu i że w każdym ze swoich pism podkreślał, że przedmiotowy lokal jest jego stałym miejscem pobytu. Z tym argumentem również nie sposób się zgodzić. Skoro skarżący przebywał w innym lokalu jedynie czasowo (choć okoliczności sprawy tego nie potwierdzają), to powinien zostać w tym lokalu zameldowany, bowiem taki obowiązek wynika z przepisów ustawy o ewidencji ludności. Brak woli właściciela wynajmowanego lokalu do czasowego zameldowania skarżącego powinien być zapewne oceniany w charakterze naruszenia przepisów o ewidencji ludności, jednakże pozostaje poza zakresem orzekania w niniejszej sprawie.

Należy jeszcze raz podkreślić, że brak jest przeszkód prawnych, żeby skarżący po opuszczeniu zakładu karnego ponownie zameldował się w przedmiotowym lokalu, o ile tylko spełni warunki wynikające z przepisów cytowanej ustawy o ewidencji ludności.

Po trzecie, uzasadniając zarzut naruszenia przepisów postępowania skarżący podniósł, że z uwagi na osadzenie w zakładzie karnym był pozbawiony możliwości uczestniczenia w czynnościach dowodowych oraz możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a zatem bez własnej winy nie brał udziału w postępowaniu. Zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie. Wojewódzki Sąd Administracyjny nie przeprowadzał czynności dowodowych, bowiem wojewódzki sąd administracyjny orzeka na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 p.p.s.a.). Z akt sprawy wynika natomiast, że skarżącemu doręczano wszystkie pisma w postępowaniu, a więc nie sposób uznać, że pozbawiony był możliwości udziału w postępowaniu. Zaznaczyć również należy, że co do zasady w postępowaniu sądowoadministracyjnym osobisty udział strony ani jej pełnomocnika nie jest obowiązkowy, a strona przebywająca w zakładzie karnym może swoją argumentację przedstawiać pisemnie bądź przez pełnomocnika.

Z powyższych względów i na podstawie art. 184 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekał w wyroku o przyznaniu pełnomocnikowi skarżącej wynagrodzenia na zasadzie prawa pomocy, bowiem wynagrodzenie dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu za wykonaną pomoc prawną, należne od Skarbu Państwa (art. 250 p.p.s.a.) przyznawane jest przez wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu określonym w przepisach art. 258-261 p.p.s.a. Stosownie do § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348 ze zm.), pełnomocnik powinien złożyć wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu stosowne oświadczenie, o jakim mowa w tym przepisie.

