

Wyrok z dnia 20 września 2002 r.

III RN 139/01

Podstawę rozstrzygnięcia wątpliwości w przedmiocie zameldowania w postępowaniu, które kończy decyzja administracyjna, stanowi wyjaśnienie materialnoprawnych przesłanek zameldowania, a nie sprawdzenie formularza zgłoszenia meldunkowego.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 września 2002 r. sprawy ze skargi Zenona M. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. w przedmiocie uchylenia czynności materialno-technicznej zameldowania, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 30 listopada 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Decyzją z dnia 18 czerwca 1999 r. Burmistrz Miasta B.W. na podstawie art. 47 w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jednolity tekst: Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.) oraz § 7 ust. 1 pkt 14 i 15 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie wykonania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności (Dz.U. Nr 32, poz. 76) i art. 104 KPA stwierdził nieważność czynności polegającej na zameldowaniu na pobyt stały Zenona M. pod adresem C. gmina B.W., dokonanej w dniu 29 września 1995 r. W uzasadnieniu tej decyzji podano, że Zenon M. został wadliwie zameldowany, gdyż potwierdzenie faktu pobytu oraz uprawnienia do przebywania w lokalu zameldowania zostało dokonane przez Władysława M., na

rzecz którego została ustanowiona dożywotnia służebność mieszkania w budynku położonym w C., a powinno być dokonane przez właścicieli nieruchomości, to jest małżonków Jana i Wandę M.

W odwołaniu od powyższej decyzji Zenon M. wskazywał na to, że jego uprawnienie do przebywania w mieszkaniu zajmowanym przez jego rodziców wynikało nie tylko z ich woli, ale także uzyskał zgodę na zameldowanie od Jana M. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. decyzją z dnia 2 sierpnia 1999 r. utrzymało w mocy decyzję Burmistrza Miasta B. W., podzielając jej przesłanki. Samorządowe Kolegium Odwoławcze, podobnie jak Burmistrz, uznało, że brak potwierdzenia uprawnień Zenona M. do przebywania w lokalu dokonanego przez współwłaścicieli nieruchomości przesądza o tym, że nie było podstaw do dokonania zameldowania. W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Zenon M. zarzucił wadliwe ustalenie, że Jan M. nie wyraził zgody na jego zameldowanie oraz powoływał się na to, że zajmuje się prowadzeniem gospodarstwa domowego swoich rodziców Bronisławy i Władysława M., potrzebujących jego pomocy, na co wskazuje to, że pobierają oni zasiłki pielęgnacyjne.

Wyrokiem z dnia 30 listopada 2000 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu oddalił skargę Zenona M. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że dokonanie materialno-technicznej czynności zameldowania na pobyt stały przez zarejestrowanie danych dotyczących osoby i miejsca jej pobytu może nastąpić jedynie „na podstawie zgłoszenia”, a więc wniosku osoby wykonującej obowiązek meldunkowy. Nie może to jednak być jakiegokolwiek wniosek, lecz tylko taki, który odpowiada prawnym warunkom określonym w § 7 wyżej powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1984 r. Brak wypełnionego i podpisanego przez stronę formularza „Zgłoszenia pobytu stałego” wyłącza możliwość dokonania zameldowania na pobyt stały w drodze czynności rejestracyjnej rodzącej skutki prawne. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych przy zameldowaniu na pobyt stały lub czasowy trwający ponad dwa miesiące należy przedstawić potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie. Potwierdzenia uprawnienia może dokonać jedynie właściciel lub zarządca lokalu (pomieszczenia). Zdaniem NSA w stanie faktycznym sprawy jedynymi osobami uprawnionymi do potwierdzenia uprawnień do przebywania Zenona M. w lokalu byli współwłaściciele nieruchomości, to jest Jan M. i jego żona. Uprawnień takich nie miał na-

tomiast ojciec skarżącego, Władysław M., na rzecz którego ustanowiono służebność mieszkania (określoną jako - służebność „dożywocia”). Zatem, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, skoro w formularzu „Zgłoszenia pobytu stałego”, brak było potwierdzenia uprawnienia przez właściciela lokalu, to brak było podstaw do zameldowania Zenona M. Wobec tego, że przepisy wyraźnie nakładają obowiązek potwierdzenia uprawnień w formularzu zgłoszenia pobytu, to brak jest podstaw do powoływania się na potwierdzenie tych uprawnień złożone w innej formie. W tej sytuacji nie ma istotnego znaczenia dowód przedłożony przez skarżącego, który nie dotyczy treści formularza.

Powyższy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył rewizją nadzwyczajną Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, zarzucając mu rażące naruszenie prawa przez obrazę: art. 301 § 1 KC w związku z art. 51 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), wobec przejścia do porządku nad uprawnieniami osoby mającej służebność mieszkania, skutecznymi erga omnes w zakresie przyjmowania do mieszkania, a więc i potwierdzania uprawnień do zamieszkiwania w lokalu stanowiącym przedmiot służebności mieszkania dla osób określonych w art. 301 § 1 KC; art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach (jednolity tekst: Dz.U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.) w związku z art. 9 ust. 2 i z art. 10 ust. 1 tej ustawy, oraz w związku z art. 301 § 1 KC przez przyjęcie, że zgodę na zameldowanie osoby potrzebnej przy prowadzeniu gospodarstwa domowego w lokalu zajmowanym przez mającego służebność mieszkania, a więc osoby potrzebnej dla mającego służebność mieszkania i przebywającej w mieszkaniu objętym tą służebnością, powinien wyrazić właściciel budynku, a nie mający taką służebność; § 7 ust. 1 pkt 14 i 15 oraz ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności (Dz.U. Nr 32, poz. 76 ze zm.), wobec odwołania się przez organy orzekające w sprawie do treści tych przepisów, które w okolicznościach niniejszej sprawy nie mogły mieć zastosowania ze względu na oczywistą sprzeczność tych przepisów prawa z normą wyższego rzędu, jaką jest art. 301 § 1 KC; art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, wobec dokonania zawężającej wykładni tego przepisu prawa materialnego, to jest wykładni ograniczającej się do powtórzenia treści powołanych wyżej przepisów rozporządzenia z dnia 28 czerwca 1984 r.; art. 27 ust. 1 i art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy o NSA wobec oddalenia skargi mimo, iż zaskarżone decyzje obu in-

stancji - w świetle niespornej części materiału dowodowego - w sposób oczywisty naruszały, skuteczny także wobec właścicieli nieruchomości (art. 301 § 1 KC).

Rewizja nadzwyczajna zawierała wnioski o uchylenie zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz o uchylenie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia 2 sierpnia 1999 r. oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Burmistrza Miasta B.W. z dnia 18 czerwca 1999 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ocena rejestracji meldunkowej w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz § 7 wykonawczego do tej ustawy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1984 r., którą przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie nasuwa zastrzeżeń; w szczególności w pełni odpowiada warunkom zastosowania wskazanych przepisów. Dokonanie zameldowania w trybie rejestracji zgłoszenia jest tak zwaną czynnością materialno-techniczną, która charakteryzuje się kazuistycznym określeniem wszystkich wymaganych warunków formalnych, których spełnienie ma zapewniać proste, bo techniczne tylko, wykonanie przez właściwy organ czynności rejestracyjnej. Zupełnie inna jest natomiast struktura realizacji obowiązku meldunkowego, jeżeli zgłoszone dane budzą wątpliwości. W takim wypadku o dokonaniu zameldowania (lub wymeldowania) rozstrzyga właściwy organ gminy. Ta struktura zameldowania ma swą odrębną podstawę prawną w art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych i odpowiada postępowaniu administracyjnemu według Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie to kończy rozstrzygnięcie wątpliwości meldunkowych w drodze decyzji administracyjnej (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 października 1991 r. III AZP 6/91 - OSNC 1992 nr 4, poz. 51).

W kontekście problemu przedstawionego w rewizji nadzwyczajnej wymaga podkreślenia właśnie istotnie odmienna struktura postępowań meldunkowych określonych po pierwsze w art. 47 ust. 1 i po drugie w art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Oba te postępowania zmierzają do realizacji, określonych w ustawie (por. zwłaszcza jej art. 4, art. 5, art. 8 i art. 9) warunków zameldowania. Jednakże o ile w strukturze prostego postępowania rejestracyjnego, właściwy organ, niczego nie rozstrzygając, ogranicza się do sprawdzenia czy formularz zgło-

szenia jest dobrze wypełniony pod względem wymagań formalnych, to zupełnie inne zadanie ma organ decydujący w sprawie zameldowania w procesie administracyjnym. Istotą tego postępowania wyraźnie dostrzegalną w porównaniu z postępowaniem rejestracyjnym, jest rozstrzyganie - według reguł ogólnego postępowania administracyjnego - o tym czy zachodzą materialnoprawne przesłanki zameldowania. W procesie administracyjnym nie chodzi o to, czy zgłoszenie odpowiadało wymaganiom formalnym, ale czy zachodzą materialnoprawne warunki obowiązku meldunkowego. Ocena zaskarżonego rewizją nadzwyczajną wyroku jest - jak o tym wspomniano na wstępie - oceną rejestracji meldunkowej, która została dokonana w 1995 r., w świetle formalnych wymagań rejestracji według ówczesnie obowiązujących przepisów, w tym art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Jeżeli zgłoszenie meldunkowe - wbrew wymaganiom określonym w § 7 pkt 15 wymienionego wyżej rozporządzenia wykonawczego nie zawierało potwierdzenia uprawnienia do przebywania wnioskodawcy w danym lokalu dokonanego przez właściciela (zarządcę) budynku - to zgłoszenie takie jako wadliwe formalnie nie spełniało wymaganych warunków rejestracji. Zasadniczą wadliwością wyroku jest natomiast ograniczenie jego oceny tylko do wskazanych problemów rejestracyjnych w zupełnym oderwaniu od istoty sprawy. Sprawę w postępowaniu administracyjnym określało wyjaśnienie - w trybie art. 47 ust. 2 ustawy - wątpliwości zameldowania dotyczącej braku przy rejestracji potwierdzenia przez właściciela uprawnienia do przebywania w lokalu dokonanego. W tym postępowaniu, prowadzonym na zasadach procesu administracyjnego, osoba zameldowana twierdziła, że zameldowanie jest zgodne z prawem, a w szczególności jest zgodne z uprawnieniem do przebywania w mieszkaniu zameldowania bo pochodzącym od osób uprawnionych do korzystania z tego mieszkania i po drugie, że właściciele budynku (ewentualnie jeden ze współwłaścicieli łącznych) także godzili się z uprawnieniami wnioskodawcy. Rozstrzygnięcie tych wątpliwości, to jest czy Zenon M. jest zameldowany zgodnie z uprawnieniem do przebywania w lokalu zameldowania, należało do istoty procesu administracyjnego zakończonego ostateczną decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w L. z dnia 2 sierpnia 1999 r. W decyzji tej budząca wątpliwości kwestia została rozstrzygnięta negatywnie dla osoby zameldowanej, jednakże bez wyjaśnienia spornej kwestii uprawnień do przebywania w lokalu - jedynie ze względu na braki formalne czynności materialno-technicznej zameldowania. Istotę sprawy sądowo-administracyjnej ze skargi na powyższe rozstrzygnięcie stanowiło zatem rozstrzygnięcie przedmioto-

wej wątpliwości w ramach art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny ograniczając - tak jak Samorządowe Kolegium Odwoławcze w L. - rozstrzygnięcie wyłącznie do zbadania formularza zgłoszenia, nie rozpoznał istoty sprawy a przyjął pozycję swoistego kontrolera czynności materialno-technicznej do czego nie był właściwy.

Na tle powyższych rozważań należało się zgodzić z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego w tym sensie, że w konsekwencji błędnego założenia i nierozpoznanie istoty sprawy nastąpiło naruszenie wskazanych w rewizji nadzwyczajnej przepisów, a zwłaszcza art. 47 ust. 1 ustawy, przez oparcie orzeczenia na tym przepisie zamiast na art. 47 ust. 2 ustawy oraz art. 9 ust. 2 ustawy, przez zupełne oderwanie ustalenia co do nieprawidłowości zameldowania od rzeczywistego (skutecznego prawnie) uprawnienia do przebywania w lokalu. Co do zarzutów rewizji nadzwyczajnej dotyczących wskazanych w niej przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1984 r., to należało uznać, że wadliwość zaskarżonego wyroku także w tym zakresie stanowi konsekwencję opisanego wyżej błędnego założenia co do rozstrzygnięcia sprawy według przepisów o rejestracji a nie według przepisów o rozstrzyganiu wątpliwości co do danych zgłoszenia meldunkowego. W tym kontekście należy zauważyć, że przepisy tego rozporządzenia - stosownie do upoważnienia określonego dla przedmiotowej materii w art. 51 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych - określały sposób zgłoszenia i przyjmowania danych niezbędnych do zameldowania i wymeldowania. Tymczasem - jak to wyżej przedstawiono - rozpatrywana sprawa dotyczyła czego innego.

W rewizji nadzwyczajnej przedstawione zostały fakty z materiału sprawy wskazujące na to, że zameldowanie Zenona M., dokładnie odpowiada ustawowo określonym przesłankom zameldowania, w szczególności, że zameldowany jest (i był w dacie zameldowania) uprawniony do przebywania w lokalu zameldowania. Nie rozpatrując tej kwestii, wobec jej bezzasadnego pominięcia w zaskarżonym wyroku, należy zauważyć, że według aktualnie obowiązującego stanu prawa, z ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, usunięty został wymóg wykazywania przy zameldowaniu (na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące) potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu (pomieszczeniu), w którym ma nastąpić zameldowanie. Na skutek bowiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01 (Dz.U. Nr 78, poz. 716) z dnia 19 czerwca 2002 r. art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, utracił moc wobec niezgodności

tego przepisu z art. 52 ust. 1 i art. 83 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z przedstawionych wyżej przyczyn Sąd Najwyższy uznał, że rewizja nadzwyczajna miała usprawiedliwione podstawy co uzasadniało rozstrzygnięcie stosownie do art. 393¹³ § 1 KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 189).

=====