

Wyrok z dnia 8 października 2002 r.

III RN 183/01

Przedstawienie potwierdzenia uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie, nie stanowi przesłanki zameldowania osoby na pobyt stały lub czas trwający ponad dwa miesiące.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 października 2002 r. sprawy ze skargi Sylwany B. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 20 kwietnia 2000 r. [...] w przedmiocie odmowy uchylenia czynności materialno - technicznej zameldowania na pobyt stały Jakuba P., na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2001 r., [...]

o d d a ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Burmistrz Gminy W.B. decyzją z 21 grudnia 1999 r. orzekł o odmowie uchylenia czynności materialno-technicznej, polegającej na zameldowaniu na pobyt stały Jakuba P. w dniu 26 kwietnia 1999 r. w budynku przy ul. S. 49 w W. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że pod wnioskiem o zameldowanie Jakuba P. podpisali się wszyscy współwłaściciele domu mieszkalnego, zaś przesłuchani w postępowaniu administracyjnym świadkowie potwierdzili fakt jego zamieszkiwania pod wskazanym adresem.

Od decyzji tej odwołanie złożyła Sylwana B., współwłaścicielka domu przy ul. S. 49. W uzasadnieniu podniosła, że Jakub P. nie mieszkał i nie mieszka pod wskazanym adresem. W kolejnym piśmie zakwestionowała autentyczność swojego podpisu pod wnioskiem o zameldowanie Jakuba P.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. decyzją z 20 kwietnia 2000 r. utrzymało w mocy decyzję Burmistrza Gminy W.B. Uzasadniając swoje stanowisko organ instancji odwoławczej powołał się na fakt, iż wniosek o zameldowanie został podpisany przez wszystkich współwłaścicieli, w tym Sylwanę B., zaś przesłuchani świadkowie oraz strony postępowania administracyjnego potwierdzili zamieszkiwanie Jakuba P. pod wskazanym adresem. Odnosząc się do zarzutu podrobienia (sfalszowania) podpisu skarżącej, organ stwierdził, że okoliczność tę należy zgłosić organom ścigania, a w przypadku jej potwierdzenia, możliwe będzie wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 KPA.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Sylwana B. kwestionowała zasadność decyzji obu instancji, twierdząc, że Jakub P. nie mieszkał w chwili zameldowania i nadal nie mieszka na terenie posesji przy ul. S. 49. W uzupełnieniu skargi - pismem z 3 października 2000 r. - złożyła wniosek o przyjęcie zeznań świadków Aleksandra J. zamieszkałego przy ul. S. 51 oraz Mirosława D. zamieszkałego przy ul. S. 49, których pisemne oświadczenia załączyła.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 8 marca 2001 r. oddalił skargę. Stwierdził, że do zameldowania na pobyt stały - w myśl 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.) - należy przedstawić potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie, a nadto - w myśl art. 10 ust. 1 tej ustawy - przebywać w tym lokalu z zamiarem stałego pobytu. Uprawnienie Jakuba P. do przebywania w przedmiotowym lokalu i fakt jego przebywania potwierdzili wszyscy współużytkownicy wieczystości gruntu i współwłaściciele budynku mieszkalnego, w którym znajduje się ten lokal, a mianowicie Sylwana B. (współwłaścicielka 6/8 części nieruchomości) oraz Elżbieta P. i Jan D. (współwłaściciele 2/8 części nieruchomości). Strona skarżąca nie wykazała w toku postępowania, iż potwierdzenie przez nią zameldowania było niezgodne ze stanem faktycznym. Zdaniem Sądu, organy administracji prawidłowo orzekły, że wobec spełnienia obydwu przesłanek zameldowania określonych w art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych brak jest podstaw do stwierdzenia, że czynność materialno-techniczna zameldowania była wadliwa.

Od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie rewizję nadzwyczajną wniósł Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyrokowi zarzucił rażące naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym

Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), art. 6 ust. 1, art. 9 ust. 2, art. 10 ust. 1, art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także art. 7, art. 77 i art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego. Wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że zameldowanie to czynność materialno-techniczna polegająca na zarejestrowaniu danych dotyczących osoby i jej miejsca pobytu. Jeżeli czynność ta jest niezgodna z prawem, organ administracyjny właściwy do spraw ewidencji ludności rozstrzyga w sprawie zameldowania na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych. W postępowaniu o uchylenie czynności materialno-technicznej badane jest, czy w dacie zameldowania spełnione zostały łącznie przesłanki przewidziane w art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 1 tej ustawy, tj. czy przy zameldowaniu na pobyt stały przedstawiono potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie, oraz czy osoba dopełniająca obowiązku meldunkowego w dacie zameldowania zamieszkiwała w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Zameldowanie dokonane bez spełnienia tych przesłanek jest niezgodne z prawem. Jeżeli zostanie stwierdzone, że zameldowanie nastąpiło mimo tego, iż osoba nie mieszkała w lokalu, w którym została zameldowana, to właściwy organ jest zobowiązany orzec o usunięciu zapisu o zameldowaniu z ewidencji ludności. Dokonując ustaleń w tym zakresie organ administracyjny powinien w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, uwzględnić wszystkie okoliczności przedstawione przez strony, a w razie wątpliwości dokonać własnych ustaleń (art. 7 i art. 77 KPA). Wnoszący rewizję nadzwyczajną zauważył, że w toku postępowania administracyjnego wątpliwości budził fakt zamieszkiwania Jakuba P. pod adresem zameldowania w dacie dokonania tej czynności materialno-technicznej. Zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd - dzieląc ustalenia organów administracyjnych - nie wziął pod uwagę, że organy rozstrzygające sprawę nie odniosły się do innych dowodów poza dowodami z zeznań świadków: Janusza W., Andrzeja G. i Elżbiety P. Sąd w żaden sposób nie ustosunkował się do pisma Sylwany B. z 3 października 2000 r., będącego uzupełnieniem skargi z 23 maja 2000 r., w którym skarżąca zakwestionowała dowody z zeznań powyższych świadków i wniosła o przyjęcie dowodów z zeznań sąsiada Aleksandra J., właściciela bliźniaczej posesji przy ul. S. 51, oraz swojego męża

Mirosława D. W ocenie wnoszącego rewizję nadzwyczajną, analiza protokołu przesłuchania świadków Janusza W., powołanego przez Jakuba P., oraz Andrzeja G., właściciela firmy prowadzącej w przedmiotowym lokalu remont zlecony przez Elżbietę P. - matkę Jakuba P., nie potwierdza faktu jego zamieszkiwania w tym lokalu w chwili zameldowania. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zauważył ponadto, że przy ocenie, czy nastąpiło zamieszkanie w przedmiotowym lokalu w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych pominięte zostały, zarówno przez organy administracyjne, jak i przez Sąd, wyjaśnienia z 19 listopada 1999 r. świadka Leszka J. będącego mieszkańcem posesji przy ul. S. 54, który oświadczył między innymi, że nie może stwierdzić, czy Jakub P. zamieszkiwał w kwietniu 1999 r. w budynku przy ul. S. 49. Również nie wzięto pod uwagę informacji Policji z 7 października 1999 r., z której wynika, że po przeprowadzeniu rozmów z sąsiadami okolicznych posesji ustalono, iż pod adresem S. 49 nikt nie przebywa. Także z treści protokołów przesłuchania Jakuba P. wynika, że praktycznie brak było możliwości zamieszkania z zamiarem stałego przebywania w posesji przy ul. S. 49 w dniu 26 kwietnia 1999 r., ponieważ w lokalu tym nie było wody, światła i gazu. Wnoszący rewizję nadzwyczajną wskazał także, że Sąd, aprobuując stanowisko organów decyzyjnych, nie wziął pod uwagę, że potwierdzenie faktu zamieszkania nastąpiło w dacie wcześniejszej niż deklarowane przybycie. Zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w świetle całokształtu sprawy nieuprawnione było z punktu widzenia art. 80 KPA uznanie za udowodnioną okoliczności zamieszkiwania w dacie zameldowania Jakuba P. w przedmiotowym lokalu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zagadnienia dotyczące obowiązku meldunkowego regulują przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm., zwanej dalej ustawą o ewidencji ludności). Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej ustawy, obywatel polski przebywający stale na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany zameldować się w miejscu pobytu stałego, czyli w miejscu zamieszkania w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania (art. 6 ust. 1 ustawy).

Obowiązek meldunkowy, obejmujący zameldowanie i wymeldowanie się z pobytu stałego lub czasowego, wynika z przepisów prawa i nie wymaga konkretyzacji w

decyzjach administracyjnych (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 października 1991 r., III AZP 6/91, OSNC 1992 z. 4, poz. 51).

Wykonanie tego obowiązku polega na zgłoszeniu właściwemu organowi danych wymaganych do zameldowania i wymeldowania. Organ ten podejmuje czynności ewidencyjne na podstawie zgłoszenia osoby wykonującej własny obowiązek meldunkowy. Osoba obowiązana do zameldowania się na pobyt stały zgłasza dane wymagane do zameldowania organowi gminy (wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta) właściwemu ze względu na nowe miejsce jej pobytu (art. 11 ust. 1 ustawy). Zakres danych oraz sposób ich zgłoszenia i przyjmowania określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie wykonywania obowiązku meldunkowego i prowadzenia ewidencji ludności (Dz.U. Nr 32, poz. 176, powoływane dalej jako rozporządzenie w sprawie obowiązku meldunkowego), wydane na mocy upoważnienia zawartego w art. 51 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności. Na podstawie zgłoszenia obejmującego wymagane dane organ prowadzący ewidencję ludności obowiązany jest dokonać zameldowania (art. 47 ust. 1 ustawy), to jest czynności rejestracyjnej rodzącej skutki prawne. Wyjątki od tej zasady, dopuszczające ingerencję organów w formie decyzji, zostały określone w ustawie (art. 8 ust. 2, art. 15 ust. 2 i art. 47 ust. 2). W rozpoznawanej sprawie chodzi o to, czy dane przedstawione przez osobę zgłaszającą swój pobyt stały (Jakuba P.) były zgodne z rzeczywistością i czy nie budzą wątpliwości. Dotyczy to w szczególności faktu zamieszkiwania pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania.

W rewizji nadzwyczajnej zarzuca się zaskarżonemu nią wyrokowi m.in. naruszenie art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. W związku z tym odnotowania wymaga zmiana stanu prawnego wynikająca z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01 (Dz.U. z 2002 r. Nr 78, poz. 716, OTK-A 2002 nr 3, poz. 34).

Stosownie do przepisów ustawy o ewidencji ludności - w brzmieniu obowiązującym do 19 czerwca 2002 r. - do zameldowania osoby na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące niezbędne było łączne spełnienie dwóch przesłanek, mianowicie przedstawienie potwierdzenia uprawnień do przebywania w lokalu, w którym miało nastąpić zameldowanie (art. 9 ust. 2) i faktyczne przebywanie (zamieszkiwanie) pod tym adresem (art. 10 ust. 1), przy czym do potwierdzenia faktycznego pobytu zobowiązany był wynajmujący, najemca, osoba, której przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, lub właściciel lokalu, zaś na właścicielu (zarządcy budynku) spo-

czywał obowiązek wskazania, czy osobie tej przysługuje uprawnienie do przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie (art. 29 ust. 1). Potwierdzenie przez właściciela (zarządcę budynku) uprawnień do przebywania w lokalu następowało przez podpisanie formularza „Zgłoszenie pobytu stałego” (§ 7 ust. 1 pkt 15 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie obowiązku meldunkowego). W ten sam sposób następuje do tej pory potwierdzenie faktu pobytu, dokonane przez wynajmującego lub najemcę albo osobę, której przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, lub właściciela lokalu (§ 7 ust. 1 pkt 14 i ust. 2 rozporządzenia).

Zaskarżony rewizją nadzwyczajną wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego został wydany 8 marca 2001 r. i rozstrzygał o oddaleniu skargi na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2000 r., oceniającą zgodność z prawem (legalność) czynności materialno-technicznej polegającej na zameldowaniu Jakuba P. w dniu 26 kwietnia 1999 r. w lokalu znajdującym się w budynku położonym przy ul. S. 49 w W. Oznacza to, że zarówno w chwili dokonywania przez organ gminy czynności zameldowania (na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności), jak i w chwili wydawania przez organ odwoławczy decyzji w sprawie odmowy uchylecia czynności zameldowania (na podstawie art. 47 ust. 2 tej ustawy), a także w chwili orzekania przez Naczelnny Sąd Administracyjny, obowiązywał przepis art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności. Również w rewizji nadzwyczajnej zarzuca się naruszenie tego przepisu, jednak bez bliższego uzasadnienia, na czym naruszenie to miałoby polegać. Przepis art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności stanowił, że przy zameldowaniu na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 2 miesiące należy przedstawić potwierdzenie uprawnienia do przebywania w lokalu (pomieszczeniu), w którym ma nastąpić zameldowanie. Przepis ten utracił moc obowiązującą z dniem 19 czerwca 2002 r. w związku z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, stwierdzającego niezgodność art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności z art. 52 ust. 1 i art. 83 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją omawianego przepisu oznacza, że w chwili obecnej do oceny prawidłowości rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego przepis art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności nie powinien mieć zastosowania, jako regulacja niekonstytucyjna, a w takim razie, ocena ta powinna ograniczyć się jedynie do tego, czy przy zameldowaniu spełnione były przesłanki z art. 10 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 tej ustawy.

W rozpoznawanej sprawie nie budziło zastrzeżeń i nie było kwestionowane na etapie postępowania sądowego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym - i nie jest również kwestionowane w rewizji nadzwyczajnej - dokonanie przez współwłaścicieli budynku potwierdzenia uprawnień Jakuba P. do przebywania w lokalu przy ul. S. 49 (są to uprawnienia pochodne, związane ze stosunkiem rodzinnym łączącym go ze współwłaścicielkami budynku - matką Elżbietą P. i siostrą Katarzyną P.-C., która nabyła od Jana D. udział w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości oraz udział we współwłasności budynku przy ul. S. 49; uprawnienie to wynika z ustnej umowy użyczenia zawartej między Jakubem P. z jednej strony a Elżbietą P. i Katarzyną P.-C. z drugiej strony, na którą to umowę powołuje się w swoim piśmie z 23 listopada 1999 r. Katarzyna P.-C.). Kwestionowany był natomiast fakt przebywania (zamieszkiwania) Jakuba P. w przedmiotowym lokalu, przy czym Sylwana B. twierdziła, że Jakub P. nie mieszkał tam w chwili zameldowania i nie mieszka nadal, z kolei pozostali współwłaściciele - Elżbieta P. i Jan D., a następnie Katarzyna P.-C., twierdzili, że brak jest przesłanek do uchylenia czynności zameldowania na pobyt stały albo wymeldowania Jakuba P., ponieważ mieszkał on w tym lokalu w chwili zameldowania i mieszka nadal.

Oznacza to, że zmiana stanu prawnego związana z utratą mocy obowiązującej przepisu art. 9 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności w wyniku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny jego niezgodności z przepisami Konstytucji nie wpływa na istotę rozpoznawanej sprawy, a mianowicie na ocenę, czy Jakub P. mieszkał (przebywał z zamiarem stałego pobytu) w budynku przy ul. S. 49 w chwili zgłoszenia pobytu stałego, czyli na rozstrzygnięcie, czy została spełniona przesłanka wynikająca z art. 10 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności.

Ocenie podlega zatem jedynie wymaganie przedstawienia potwierdzenia pobytu w lokalu i planowanej długości tego pobytu, które powinno być dokonane w formie wypełnienia i podpisania formularza „Zgłoszenie pobytu stałego” przez wynajmującego, najemcę, osobę mającą spółdzielcze prawo do lokalu lub właściciela lokalu (art. 29 ust. 1 *in princ.* ustawy o ewidencji ludności oraz § 7 ust. 1 pkt 14 rozporządzenia w sprawie obowiązku meldunkowego). Takie potwierdzenie zostało dokonane przez Sylwanę B. przez złożenie pisemnego oświadczenia na formularzu „Zgłoszenia” w dniu 29 marca 1999 r. Potwierdzenia pobytu w lokalu dokonanego przez właściciela lokalu (budynku) nie należy, jak to często ma miejsce w praktyce, utożsamiać z wyrażeniem zgody na zamieszkanie. O tym, czy zamieszkanie jakiegś

osoby w danym lokalu wymaga nie tylko zgody osoby uprawnionej do używania tego lokalu na podstawie prawa odrębnej własności lokalu, stosunku najmu, spółdzielczego prawa do lokalu lub innego tytułu prawnego, ale nadto i zgody właściciela (zarządcy) budynku, w którym znajduje się ten lokal, nie decydują przepisy o ewidencji ludności, ale przepisy prawa cywilnego, normujące poszczególne typy stosunków prawnych, których elementem jest uprawnienie do używania lokalu. Potwierdzenie pobytu jest tylko potwierdzeniem faktu - a nie uprawnienia - i ma charakter dowodowy.

Powołany w rewizji nadzwyczajnej przepis art. 47 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności upoważnia organ prowadzący ewidencję ludności do rozstrzygania o zameldowaniu lub wymeldowaniu w sytuacji, gdy dane zawarte w zgłoszeniu (art. 47 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1) budzą wątpliwości. Dokonanie materialno-technicznej czynności zameldowania na pobyt stały "przez zarejestrowanie danych dotyczących osoby i miejsca pobytu" (art. 47 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności) może nastąpić jedynie "na podstawie zgłoszenia", a więc wniosku osoby wykonującej obowiązek meldunkowy. Nie może to jednak być jakikolwiek wniosek, lecz tylko taki, który odpowiada prawnym warunkom określonym w § 7 rozporządzenia w sprawie obowiązku meldunkowego. W przepisie tym (§ 7 ust. 1) wymieniono dane, które powinno zawierać zgłoszenie, jednocześnie wskazano, że wszystkie te dane zgłasza się przez wypełnienie i podpisanie formularza "Zgłoszenie pobytu stałego" (§ 7 ust. 2). Brak wypełnionego i podpisanego przez właściciela budynku (lokalu) formularza "Zgłoszenia pobytu stałego" wyłącza możliwość dokonania zameldowania na pobyt stały w drodze czynności rejestracyjnej rodzącej skutki prawne. Zakres postępowania organu dokonującego zameldowania obejmuje tylko dokonanie czynności materialno-technicznej (zameldowanie), mającej deklaratoryjny charakter, dokonywanej na podstawie wymaganych dokumentów (m.in. "potwierdzenia pobytu"), przy czym kompetencje organu do samodzielnego rozstrzygania wyłaniających się wątpliwości dotyczą kompletności dokumentacji, jej pochodzenia od osób upoważnionych, wiarygodności złożonej dokumentacji etc. W związku z tym podkreślenia wymaga, na co zwróciły uwagę organy administracji, a Naczelny Sąd Administracyjny uczynił z tej okoliczności podstawowy argument, że Sylwana B. podpisała własnoręcznie „potwierdzenie faktu pobytu” Jakuba P. w przedmiotowym lokalu, a w toku postępowania nie wykazała, że potwierdzenie przez nią przebywania (zamieszkiwania) Jakuba P. pod wskazanym w „Zgłoszeniu” adresem było niezgodne ze stanem faktycznym.

Określona w art. 10 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności przesłanka zameldowania na pobyt stały występuje wówczas, gdy łącznie spełnione zostaną obydwa warunki określone w tych przepisach, a mianowicie, gdy osoba zamieszkuje w lokalu oraz ma zamiar stałego w nim przebywania (por. wyrok NSA w Warszawie z 28 kwietnia 1994 r., V SA 1773/98, LEX nr 49403).

Istota argumentacji prawnej zawartej w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej sprowadza się do kwestionowania podstawy faktycznej rozstrzygnięć dokonanych w decyzjach organów administracji publicznej.

Podstawowe argumenty rewizji nadzwyczajnej odnoszą się do braku rozważenia przez organy administracji publicznej w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego (art. 77 § 1 KPA) zgodnie z zasadą prawdy materialnej (art. 7 KPA) oraz braku dokonania przez te organy - na podstawie całokształtu materiału dowodowego - oceny czy istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności zostały udowodnione (art. 80 KPA). Wnoszący rewizję nadzwyczajną twierdzi, że Naczelny Sąd Administracyjny nie wziął pod uwagę tego, że organy administracji „nie odniosły się do innych dowodów poza dowodami z zeznań świadków: Janusza W., Andrzeja G. i Elżbiety P.” Podnosi ponadto, że Sąd, uzasadniając wyrok oddalający skargę nie odniósł się w żaden sposób do treści pisma Sylwany B. z 3 października 2000 r., w którym skarżąca wniosła o przyjęcie nowych dowodów z zeznań świadków Aleksandra J. i Mirosława D. oraz podważyła dowody z zeznań świadków Janusza W., Andrzeja G. i Elżbiety P.

Oceniając zasadność powyższych zarzutów stwierdzić należy, że nie dają one podstaw do przyjęcia, iż zaskarżony wyrok w sposób rażący narusza art. 7, art. 77 i art. 80 KPA. Należy zgodzić się z wnoszącym rewizję nadzwyczajną, że istotnym mankamentem uzasadnienia zaskarżonego wyroku jest brak odniesienia się przez Sąd do pisma skarżącej stanowiącego uzupełnienie jej skargi oraz brak rozważań dotyczących prawidłowości oceny materiału dowodowego dokonanej przez organy administracji publicznej. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego niewątpliwie zawiera pewne braki - a w każdym razie nie spełnia wymagań wynikających z art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym - nie oznacza to jednak, że zaskarżony wyrok rażąco narusza prawo procesowe w zakresie wskazanym w rewizji nadzwyczajnej.

W rozpoznawanej sprawie organy administracji publicznej obu instancji przeprowadziły wyczerpujące i wszechstronne postępowanie dowodowe. Wyraźnie wyni-

ka to z uzasadnienia decyzji organu pierwszej instancji, w którym wyliczono, jakie czynności przeprowadzono w ramach postępowania dowodowego – między innymi przesłuchano kilkakrotnie zainteresowane strony, w tym Sylwanę B., Jakuba P., Elżbietę P. (która składała zeznania jako strona, a nie jako świadek) i Jana D., przeprowadzono dowody z zeznań świadków zgłoszonych przez Jakuba P. (Andrzeja G., Leszka J. i Janusza W.); ponadto Komisariat Policji W.B. przeprowadził na terenie posesji przy ul. S. 49 kontrolę dyscypliny meldunkowej (notatka z 7 października 1999 r.), również Wydział Ewidencji Ludności Urzędu Gminy W.B. przeprowadził 22 października 1999 r. kontrolę meldunkową w budynku przy ul. S. 49. Dysponując takim materiałem dowodowym organ pierwszej instancji dał wiarę zeznaniom Jakuba P., że zamieszkiwał on w tym budynku w dacie zameldowania, mimo trudnych warunków (braku światła, gazu i łazienki) istniejących w tym czasie w zajmowanych przez niego pomieszczeniach na piętrze. Fakt ten potwierdzili bowiem Elżbieta P. - matka zainteresowanego oraz współwłaścicielka budynku, świadek Andrzej G. - kierownik grupy remontowej przeprowadzającej remont na piętrze budynku oraz świadek Janusz W. Tym samym organ pierwszej instancji ocenił, że okoliczność zamieszkiwania Jakuba P. w miejscu zameldowania została udowodniona. Organ stwierdził, że Sylwana B., wnosząca o uchylenie czynności zameldowania, nie przedstawiła w trakcie toczącego się postępowania żadnych istotnych dowodów (np. świadków) na poparcie stawianych wobec Jakuba P. zarzutów. Podnoszone przez nią fakty i twierdzenia nie zostały podczas przeprowadzonego postępowania jednoznacznie udowodnione, a zatem czynność materialno-techniczna nie została skutecznie zakwestionowana.

Przytoczone uzasadnienie decyzji organu administracji publicznej pierwszej instancji wskazuje na to, że organ ten - dysponując zgromadzonymi dowodami, przeprowadzonymi na wniosek stron postępowania administracyjnego, a także z urzędu - oparł się w swoich ustaleniach na tych spośród nich, które w jego ocenie potwierdzały w wystarczający sposób fakt zamieszkiwania Jakuba P. w lokalu na piętrze budynku przy ul. S. 49. Wbrew zarzutom rewizji nadzwyczajnej, organ ten uwzględnił trudne warunki istniejące w tym lokalu, polegające na braku łazienki i doprowadzenia energii elektrycznej oraz gazu. Uznał jednak, że nie stanowiło to przeszkody do przebywania w tym lokalu z zamiarem stałego pobytu w chwili zameldowania. W celu poprawy tych warunków Elżbieta P. jako współwłaścicielka budynku zleciła remont pomieszczeń na piętrze, który przeprowadzał świadek Andrzej G.

Wnoszący rewizję nadzwyczajną nie przedstawił przekonujących argumentów na potwierdzenie tezy, że nie było możliwe rzeczywiste zamieszkanie z zamiarem stałego przebywania w lokalu pozbawionym wygód cywilizacyjnych.

Faktem jest, że organ administracji publicznej nie odniósł się w szczegółowy sposób ani do zeznań świadka Leszka J., ani do treści notatki policyjnej z 7 października 1999 r. Stanowi to naruszenie art. 107 § 3 KPA, zgodnie z którym uzasadnienie faktyczne decyzji powinno zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Naruszenia tego przepisu rewizja nadzwyczajna jednak nie zarzuca, niezależnie od tego, że trudno byłoby oprzeć ten nadzwyczajny środek zaskarżenia na zarzucie niepełnego, a przez to powierzchownego uzasadnienia faktycznego rozstrzygnięcia.

Konieczne jest jednak przyjrzenie się tym dowodom w celu stwierdzenia, czy pominięcie wyraźnej ich oceny przez organ pierwszej instancji w uzasadnieniu faktycznym decyzji może być ocenione w kategoriach naruszenia art. 7 KPA - jako niepodjęcie wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego - oraz art. 77 KPA - jako niewyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego.

W wyroku z 23 listopada 1994 r., III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995 nr 7, poz. 83, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że dowolne są ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym; zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całości kształcie materiału dowodowego (art. 80 KPA), zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 KPA), a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści (art. 7 KPA).

Uzasadnienie decyzji organu pierwszej instancji nie zawiera wyraźnej oceny co do wiarygodności lub braku wiarygodności dowodu z zeznań świadka Leszka J. oraz dowodu w postaci notatki policyjnej z 7 października 1999 r. Stało się tak zapewne z tej przyczyny, że dowody te okazały się mało przydatne dla ustalenia, czy w końcu marca i w kwietniu 1999 r. Jakub P. mieszkał w lokalu przy ul. S. 49, czy też tam nie mieszkał. Ta bowiem chwila - moment dokonania czynności zameldowania - była istotna dla oceny, czy czynność zameldowania była prawidłowa ze względu na przesłanki wynikające z art. 10 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o ewidencji

ludności. Inaczej mówiąc, nie miało jakiegokolwiek znaczenia prawnego to, co działo się na terenie posesji przy ul. S. 49 w październiku 1999 r., bo rozpoznawana sprawa nie dotyczyła wymeldowania Jakuba P. z lokalu przy ul. S. 49 (np. na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności), lecz stwierdzenia czy samo zameldowanie jako czynność materialno-techniczna zostało dokonane prawidłowo i czy nie powinno być uchylone. Tymczasem notatka policyjna z 7 października 1999 r. - jak wynika z jej treści, stanowiąca odpowiedź na pytanie Wydziału Ewidencji Ludności Urzędu Gminy W.B. z 24 września 1999 r. - dotyczyła tego, że na posesji przy ul. S. 49 mimo wielokrotnych kontroli nikogo nie zastano, a na podstawie rozmów z sąsiadami ustalono, że nikt tam nie przebywa. Ustalenia policji dotyczyły zatem czasu (wrzesień - październik 1999 r.), który był nieistotny w kontekście przedmiotu rozpoznawanej sprawy. Z kolei świadek Leszek J. nie był w stanie potwierdzić ani faktu zamieszkiwania, ani faktu niezamieszkiwania Jakuba P. w kwietniu 1999 r. w budynku przy ul. S. 49, ponieważ widywał go na terenie tej posesji, ale sam tam (na tej posesji) nie był. Nieprzydatność omawianych dowodów dla ustalenia istotnych okoliczności faktycznych wymagających udowodnienia (art. 80 KPA) sprawiła, że organ pierwszej instancji skwitował ich treść krótką formułą sprowadzającą się do tego, że Sylwana B. nie przedstawiła żadnych istotnych dowodów na poparcie swoich twierdzeń i zarzutów co do niezamieszkiwania Jakuba P. w przedmiotowym lokalu. Można to odczytać jako ocenę wszystkich pozostałych dowodów - poza zeznaniami Jakuba P., Elżbiety P., Andrzeja G. i Janusza W., które zostały wyraźnie uznane za wiarygodne - jako nieprzydatnych, bo nie wnoszących nic istotnego do sprawy.

Oceny wiarygodności zeznań wymienionych osób - stron i świadków - dokonanej przez organy administracji publicznej nie podważa skutecznie ani skarga Sylwany B. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego i jej uzupełnienie w piśmie z 3 października 2000 r., ani rewizja nadzwyczajna. W uzupełnieniu skargi znalazło się jedynie sformułowanie o „kłamliwych zeznaniach” osób, które nie mieszkają na posesji S. 49 ani w jej pobliżu, bez jakiegokolwiek próby wykazania, dlaczego zdaniem skarżącej zeznania tych osób są „kłamliwe”. W rewizji nadzwyczajnej z kolei podniesiono, że analiza protokołów przesłuchań świadków Andrzeja G. oraz Janusza W. nie potwierdza faktu zamieszkiwania Jakuba P. w przedmiotowym lokalu bez bliższego uzasadnienia tej tezy, choćby przez przytoczenie konkretnych fragmentów zeznań tych osób, które zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną przeczą ustaleniom dokonany przez organy administracji publicznej.

Skoro wykonanie obowiązku zameldowania się, powstającego po trzech dniach przebywania w określonej miejscowości pod tym samym adresem, polega na zgłoszeniu wymaganych do zameldowania danych przed upływem czwartej doby, licząc od dnia przybycia (art. 10 i 11 ustawy o ewidencji ludności), to datą zameldowania jest dzień złożenia wypełnionego i podpisanego „Zgłoszenia pobytu stałego”. W rozpoznawanej sprawie istnieje rozbieżność między datą, w której nastąpiło potwierdzenie faktu przebywania Jakuba P. pod wskazanym w zgłoszeniu adresem, czyli potwierdzenie faktu jego przebywania w lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie (29 marca 1999 r.), a datą, w której nastąpiło przyjęcie tego zgłoszenia przez Wydział Ewidencji Ludności Urzędu Gminy W.B. (26 kwietnia 1999 r. - datownik obok okrągłej pieczętki Urzędu). Rozbieżność tę wyjaśnił Jakub P. w swoim piśmie z 7 grudnia 1999 r. skierowanym do Burmistrza Gminy W.B. Stwierdził w nim, że w lokalu przy ul. S. 49 przebywa od 27 marca 1999 r., a w dniu 31 marca 1999 r. - wypełniając obowiązek meldunkowy wynikający z art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności - złożył w Wydziale Ewidencji Ludności Urzędu Gminy W.B. prawidłowo wypełniony druk „Zgłoszenia pobytu stałego”. Mimo wypełnienia tego obowiązku, naczelnik Wydziału Ewidencji Ludności odmówiła dokonania czynności zameldowania i zażądała osobistego stawienia się współwłaścicieli w Urzędzie lub notarialnego poświadczenia ich podpisów, chociaż na druku meldunkowym nie ma takiego wymogu. Dokonano jedynie meldunku na pobyt czasowy, a meldunku na pobyt stały dopiero w dniu 26 kwietnia 1999 r.

Faktem jest, że ani w uzasadnieniach decyzji organów administracji publicznej (Burmistrza Gminy W.B., Samorządowego Kolegium Odwoławczego), ani w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie znalazło się wyjaśnienie owej rozbieżności między datą złożenia przez współwłaścicieli budynku oświadczenia o potwierdzeniu faktu pobytu Jakuba P. w przedmiotowym lokalu, a datą, w której organ dokonał materialno-technicznej czynności zameldowania, ale na ową rozbieżność nie powoływała się wcześniej żadna ze stron postępowania, a zatem - jak się można domyślać - wobec pisemnych wyjaśnień Jakuba P. okoliczność tę uznano za wyjaśnioną, niesporną i bez istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

W końcu należy ocenić zarzut rewizji nadzwyczajnej dotyczący tego, że Naczelnny Sąd Administracyjny w istocie zignorował treść pisma Sylwany B. z 3 października 2000 r., będącego uzupełnieniem skargi, ponieważ w żaden sposób w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie nawiązał do zgłoszonych w tym piśmie wnio-

sków dowodowych i podniesionych w nim zastrzeżeń co do prawidłowości oceny przez organy obydwu instancji zgromadzonego materiału dowodowego. Jest to zarzut słuszny i poważny. Jednakże brak odniesienia się Sądu do wszystkich istotnych zarzutów skargi nie wpłynął ostatecznie na rozstrzygnięcie.

Zgodnie z art. 52 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm., powoływanej w dalszym ciągu jako ustawa o NSA), Sąd orzeka na podstawie akt sprawy organu administracji publicznej, którego decyzja została zaskarżona. Sąd może z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie; w przeciwnym razie uchyli zaskarżony akt lub czynność i zwróci akta organowi, którego działanie zostało zaskarżone, wskazując w uzasadnieniu orzeczenia zakres postępowania dowodowego, które organ ten ma uzupełnić. Przytoczony przepis art. 52 ustawy o NSA oznacza, że podstawą orzekania przez Sąd jest cały materiał faktyczny i dowodowy sprawy zgromadzony przez organy administracji publicznej w postępowaniu w obu instancjach. W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym dopuszczalne jest jedynie przeprowadzenie uzupełniającego dowodu z dokumentów, ale tylko w sytuacji, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania sądowego. Nie jest natomiast możliwe ani dopuszczalne przeprowadzenie przed tym Sądem dowodu z zeznań świadków. Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości kontrolę decyzji aktów organów administracji publicznej pod względem ich zgodności z prawem (art. 21 ustawy o NSA), mając przy tym na względzie stan faktyczny i prawny występujący w sprawie w dniu wydania tych decyzji. Nie mają zatem znaczenia dla oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji administracyjnej powołane dopiero w skardze nowe fakty i dowody, które organowi administracyjnemu nie były przez stronę przedstawione z przyczyn leżących poza tym organem. Fakty te i dowody pozostać powinny poza przedmiotem oceny ze strony sądu administracyjnego. Rzeczą organu administracyjnego rozpoznającego sprawę jest zebranie i ocena materiału dowodowego zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów wyrażoną w art. 80 KPA.

Przepis art. 52 ustawy o NSA należy rozumieć w ten sposób, że postępowanie dowodowe przed Naczelnym Sądem Administracyjnym i w konsekwencji dokonywanie przez ten Sąd własnych ustaleń faktycznych jest dopuszczalne w zakresie uza-

sadnionym celami postępowania administracyjnego i powinno umożliwiać Sądowi dokonanie ustaleń, które będą stanowiły podstawę do oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Oznacza to, że Sąd w istocie nie może dokonywać ustaleń, które mogłyby służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu sprawy załatwionej zaskarżoną decyzją. W orzecznictwie przyjęty został pogląd, że jeżeli zachodzi potrzeba dokonania ustaleń, które mają służyć merytorycznemu rozstrzygnięciu, Sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi zakres postępowania dowodowego, które organ ten powinien uzupełnić (por. wyrok NSA w Warszawie z 1 marca 2001 r., V SA 2746/00, LEX nr 49958).

Z przedstawionych wyżej przyczyn brak odniesienia się przez Naczelnego Sąd Administracyjny do wniosku Sylwany B. „o przyjęcie zeznań świadków” Aleksandra J. i Mirosława D. nie może być potraktowany jako naruszenie wskazanych w rewizji nadzwyczajnej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Mirosław D. - mąż skarżącej - mimo że nie był formalnie jej pełnomocnikiem w postępowaniu administracyjnym, towarzyszył jej przy dokonywaniu czynności w tym postępowaniu (por. treść notatki służbowej kierownika referatu Wydziału Ewidencji Ludności Urzędu Gminy B. z 3 grudnia 1999 r.). W dniu 20 grudnia 1999 r. Mirosław D. stawiał się w Wydziale Ewidencji Ludności Urzędu Gminy W.B. Na propozycję złożenia wyjaśnień w sprawie - opuścił pomieszczenie biurowe (por. treść notatki służbowej kierownika referatu z 20 grudnia 1999 r.). Z tego powodu nie został przeprowadzony z urzędu przed organem administracji publicznej dowód z jego zeznań w charakterze świadka [...]. Skarżąca nie zgłaszała w postępowaniu administracyjnym żadnych dowodów, choćby dowodu z zeznań sąsiada Aleksandra J., mimo że nie było żadnych przeszkód, aby taki dowód zgłosić. W tych okolicznościach Naczelnego Sądu Administracyjnego nie musiał uchylić zaskarżonej decyzji administracyjnej w celu przeprowadzenia dowodu z zeznań świadków zgłoszonych dopiero w uzupełnieniu skargi.

Ostatecznie Sąd Najwyższy uznał, że chociaż uzasadnienia decyzji administracyjnych nie spełniają wymagań art. 107 § 3 KPA, a uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nie spełnia wymagań art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 ustawy o NSA, nie można podzielić zarzutów rażącego naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 7 KPA, art. 77 KPA oraz art. 80 KPA, a to oznacza, że również zarzuty naruszenia prawa materialnego - art. 10 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności - są nieskuteczne, ponieważ materialnoprawna ocena zdarzeń jest pochodną dokonanych ustaleń faktycznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie oraz art. 393¹² KPC w związku art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====