



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa,

kwietnia 2011 r.

RPO-656907-V/10/TS

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Naczelny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

Czy stroną postępowania o wymeldowanie (zameldowanie) w rozumieniu art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego jest wyłącznie osoba, co do wymeldowania (zameldowania) której toczy się postępowanie administracyjne, czy też przymiot strony przysługuje także podmiotowi posiadającemu tytuł prawny do lokalu, w którym w/w osoba jest zameldowana (ma zostać zameldowana) ?

Uzasadnienie

W orzecznictwie sądów administracyjnych powstały rozbieżności dotyczące zagadnienia, czy za stronę postępowania w sprawie o wymeldowanie (zameldowanie) należy uznać wyłącznie osobę, co do wymeldowania (zameldowania) której toczy się postępowanie administracyjne, czy też stronami przedmiotowego postępowania są także podmioty legitymujące się tytułem prawnym do lokalu, w którym zameldowana jest taka osoba (właściciele, współwłaściciele, najemcy).

Do 2008 r. sądy administracyjne zgodnie przyjmowały, że przymiot strony postępowania w przedmiocie wymeldowania (zameldowania) posiada osoba, w stosunku do której prowadzone jest to postępowanie, oraz każdy podmiot, któremu przysługuje uprawnienie do lokalu będącego miejscem zameldowania w/w osoby.

W wyroku z dnia 30 sierpnia 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 1282/03, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyraził pogląd, iż w sprawie meldunkowej interes prawny posiadają osoby, na których spoczywa obowiązek, jak i uprawnienie zameldowania się w związku z pobytem czasowym lub stałym w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem. Dotyczy to także wymeldowania. Interes taki, w ocenie sądu, może także występować po stronie właścicieli domów i lokali oraz innych podmiotów dysponujących tytułem prawnym do lokalu - a to wobec nałożenia na nich obowiązków określonych przepisem art. 29 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Z kolei w wyroku z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 106/06, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w postępowaniu administracyjnym w sprawie o wymeldowanie interes prawny wnioskodawcy wywodzi się najczęściej z przysługującego mu prawa do nieruchomości o charakterze rzeczowym, tj. prawa własności, użytkowania wieczystego, spółdzielczych praw do lokalu, a często również z praw o charakterze zobowiązaniowym, głównie prawa najmu lokalu.

Natomiast w orzeczeniu z dnia 10 kwietnia 2003 r., sygn. akt V SA 3695/02, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż postępowanie w sprawie o wymeldowanie dotyczy interesu prawnego właścicieli, których sfery prawnej dotyczą wymagane

prawem materialnym przesłanki wymeldowania i w konsekwencji ich interes prawny, o którym mowa w art. 28 K.p.a., może uzasadniać żądanie czynności organu w postaci wymeldowania. Identyczne stanowisko wyraził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 26 września 2006 r., sygn. akt III SA/Kr 334/05, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 11 kwietnia 2007 r., sygn. akt III SA/Po 76/07 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 sierpnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 907/07.

Również po 2008 r. część sądów administracyjnych utrzymała dotychczasową linię orzeczniczą i uznawała, że stroną postępowania o wymeldowanie (zameldowanie), oprócz osoby, wobec której toczy się postępowanie, jest także właściciel lokalu. W wyroku z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Go 68/10, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, że w sprawie wymeldowania interes prawny przysługuje osobom mającym tytuł prawny do lokalu (właściciel lokalu, najemca lokalu), a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1450/09, orzekł, iż współwłaściciel lokalu mieszkalnego posiada przymiot strony postępowania w sprawie wymeldowania innej osoby zameldowanej w jego lokalu. Za tezę, iż właściciel (współwłaściciel) nieruchomości ma interes prawny w sprawie meldunkowej, opowiedział się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 2 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 156/10 oraz w wyroku z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 674/10. W uzasadnieniu tego ostatniego orzeczenia WSA w Poznaniu stwierdził, że znana mu jest linia orzecznictwa sądowo-administracyjnego, zgodnie z którą stroną postępowania o wymeldowanie w rozumieniu art. 28 K.p.a., tj. podmiotem mającym w tej sprawie interes prawny, jest wyłącznie osoba, co do wymeldowania której z danego lokalu toczy się postępowanie zakończone decyzją, jednak nie podziela tego poglądu i stoi na stanowisku, że fakt, iż zameldowanie ma wyłącznie charakter ewidencyjny nie może prowadzić automatycznie do uznania, że właściciel nieruchomości, któremu przysługują do niej określone prawa i na którym w związku z tym prawem spoczywają określone ustawy obowiązki, nie ma interesu prawnego w sprawie meldunkowej.

Wskazać ponadto należy, że sądy administracyjne wydawały także orzeczenia, w których nie odnosiły się bezpośrednio do kwestii posiadania przez podmioty

legitymujące się tytułem prawnym do lokalu interesu prawnego w postępowaniu meldunkowym, jednak nie kwestionowały w nich decyzji organów administracji publicznej, które zostały wydane w tym postępowaniu na wniosek wspomnianych podmiotów lub przy ich udziale w charakterze strony. Przykładowo podać można wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego : z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1189/07 oraz z dnia 12 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 840/09, w których sąd nie dopatrzył się nieprawidłowości w decyzjach w przedmiocie wymeldowania, wydanych w postępowaniach wszczętych na wniosek współwłaścicieli nieruchomości, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1199/07, w którym sąd nie zakwestionował decyzji w przedmiocie zameldowania, wydanej po rozpatrzeniu odwołania złożonego przez spółdzielnię mieszkaniową.

Od 2009 r. sądy administracyjne zaczęły jednak zmieniać stanowisko w sprawie posiadania przez właścicieli lokali interesu prawnego w sprawach meldunkowych, a co za tym idzie w sprawie uznawania ich za strony postępowania w przedmiocie wymeldowania (zameldowania) innych osób zamieszkujących w należących do nich lokalach.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1803/07, wyraził pogląd, że podmiotem mającym interes prawny w sprawie załatwianej decyzją o odmowie zameldowania czy też o wymeldowaniu, czyli stroną w rozumieniu art. 28 K.p.a., jest osoba, co do odmowy zameldowania lub wymeldowania której z danego lokalu toczy się postępowanie kończące się decyzją. Inne osoby, a więc takie, którym przysługują prawa do przedmiotowego lokalu, nie mogą być uznawane za strony w tym postępowaniu z uwagi na brak interesu prawnego, bez względu na to, czy ustawodawca wskazuje, iż potwierdzają one pobyt w danym lokalu (właściciel lokalu). Zdaniem sądu, postępowanie w sprawie odmowy zameldowania, albo wymeldowania, jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym według prawa administracyjnego jako prawa publicznego i jego jedynym celem jest, aby stan ewidencji ludności pozostawał w zgodności ze stanem faktycznym, co niewątpliwie leży w interesie Państwa, a nie osób pozostających poza sferą organizacji organów państwowych (osób trzecich), do których należy zaliczyć właściciela (współwłaściciela) nieruchomości

(lokalu). Właściciel lokalu nie powinien więc być traktowany jako podmiot wnoszący o wszczęcie postępowania administracyjnego (strona), którego przedmiotem jest wymeldowanie, a jedynie jako inicjujący postępowanie właściwego organu, które powinno się toczyć z urzędu, a nie na wniosek. Również w postępowaniu o zameldowanie właściciel nieruchomości nie ma prawa uczestniczyć, jako że nie ma on w sprawie interesu prawnego. Nie powinien być dopuszczony do udziału w postępowaniu jako strona.

Powyższy pogląd podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 485/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyrokach : z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 548/09, z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/Po 547/09, z dnia 9 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 651/09, z dnia 16 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 940/09 i z dnia 27 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 264/10 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 555/10. We wszystkich powołanych wyżej orzeczeniach sądy administracyjne stały na stanowisku, że właścicielom nieruchomości nie przysługuje status strony w postępowaniu meldunkowym.

W myśl art. 15 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Doktryna stoi na stanowisku, że użyty w powołanym przepisie zwrot „w orzecznictwie sądów administracyjnych” ma szeroki zakres i uzasadnia przyjęcie, że chodzi tu zarówno o rozbieżności występujące w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także o rozbieżności pomiędzy orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego a orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych (por. „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz” B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, str. 624, wyd. Zakamycze 2005).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, powołane wyżej orzeczenia sądów administracyjnych jednoznacznie wskazują na rozbieżności w orzecznictwie wynikające z różnej interpretacji art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach

meldunkowych, w odniesieniu do osoby będącej właścicielem (współwłaścicielem) lokalu. Wspomniany przepis wymaga zatem wyjaśnienia w drodze uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, podjętej na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zgodnie z art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego stroną postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Zasadnicze znaczenie dla ustalenia kręgu podmiotów mających przymiot strony postępowania administracyjnego ma zatem określenie „interes prawny”, które nie zostało zdefiniowane w Kodeksie. W doktrynie interes prawny jest rozumiany jako prawo do określonego postępowania (tak M. Zimmermann) lub jako przyznanie jednostce przez przepis prawa materialnego konkretnych korzyści, które można realizować w postępowaniu administracyjnym, bo orzeka się o tych korzyściach przez wydanie decyzji administracyjnej (tak J. Borkowski). Natomiast w wyroku z dnia 22 lutego 1984 r., sygn. akt I SA 1748/83, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Pojęcie „interes prawny”, użyte w art. 28 K.p.a., oznacza zatem interes oparty na prawie lub chroniony przez prawo. Źródłem interesu prawnego są co do zasady przepisy prawa materialnego (administracyjnego i cywilnego), ale może on wynikać także z norm procesowych lub ustrojowych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09). Interes prawny, którego istnienie warunkuje przyznanie określonej osobie przymiotu strony postępowania, musi być konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie w oparciu o okoliczności faktyczne sprawy.

Odnosząc powyższe rozważania do postępowania meldunkowego stwierdzić należy, że stroną tego postępowania niewątpliwie będzie osoba, na której spoczywa obowiązek zameldowania się w miejscu pobytu stałego lub czasowego albo też obowiązek wymeldowania z miejsca pobytu stałego lub czasowego. Przedmiotowe postępowanie będzie bowiem dotyczyć ustawowego obowiązku takiej osoby. Natomiast

inne podmioty, w tym osoby posiadające tytuł prawny do lokalu, w którym ma nastąpić zameldowanie innej osoby lub z którego inna osoba ma zostać wymeldowana, co do zasady nie posiadają przymiotu strony postępowania meldunkowego. Aczkolwiek właściciel lub najemca mieszkania legitymują się prawem do lokalu, to jednak z samego faktu posiadania takiego prawa nie można wywieść interesu prawnego, którego dotyczyłoby postępowanie meldunkowe. Zameldowanie i wymeldowanie, jako czynności materialno-techniczne rejestrujące określony stan faktyczny (pobyt danej osoby w konkretnym lokalu lub opuszczenie lokalu przez określoną osobę), nie ingerują w żaden sposób w prawo własności lub prawo najmu lokalu. W szczególności, meldunek nie tworzy, ani też nie potwierdza uprawnienia do zamieszkiwania w lokalu osoby, która jest w nim zameldowana. Zameldowanie lub wymeldowanie osoby niebędącej właścicielem lub najemcą lokalu nie wpływa więc na sposób wykonywania prawa własności lub najmu przez osoby, którym prawo to przysługuje. Do zameldowania się nie jest także potrzebna zgoda właściciela lub najemcy mieszkania. Wspomniane podmioty potwierdzają jedynie na formularzu meldunkowym fakt pobytu w lokalu osoby, która zgłasza w nim pobyt stały lub czasowy. Takie potwierdzenie jest oświadczeniem wiedzy, które w odróżnieniu od oświadczenia woli nie tworzy i nie kształtuje stosunków prawnych i ma w postępowaniu meldunkowym jedynie charakter dowodowy. Stwierdzić zatem należy, iż przepisy ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, które nakładają na podmioty dysponujące tytułem prawnym do lokalu obowiązek potwierdzenia pobytu w lokalu osoby wnioskującej o zameldowanie, nie mogą stanowić źródła interesu prawnego uzasadniającego uznanie tych podmiotów za strony postępowania meldunkowego.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich właściciel lub najemca lokalu nie jest stroną postępowania meldunkowego. Nie można bowiem wskazać przepisów Kodeksu cywilnego, ani też przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, na podstawie których wspomniane podmioty mogłyby skutecznie domagać się wszczęcia przez organ ewidencji ludności postępowania w sprawie zameldowania lub wymeldowania innej osoby i udziału w takim postępowaniu, w celu zaspokojenia realnie istniejącej i sprawdzalnej w obiektywny sposób potrzeby.

Występujące w orzecznictwie sądowo-administracyjnym rozbieżności w zakresie stosowania art. 28 K.p.a. w odniesieniu do postępowania meldunkowego oraz ich bezpośredni wpływ na realizację uprawnień obywateli do udziału w tym postępowaniu na prawach strony, wskazują na konieczność podjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały mającej na celu wyjaśnienie tego przepisu prawa.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Jęwa Jipom". The signature is written in a cursive, flowing style.