

Wyrok z dnia 6 kwietnia 2001 r.

III RN 85/00

Paszport nie jest dokumentem urzędowym potwierdzającym fakt czasowego pobytu jego posiadacza za granicą.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 6 kwietnia 2001 r. sprawy ze skargi Zygmunta D. na decyzję Wojewody P. z dnia 7 stycznia 1999 r. [...] w przedmiocie odmowy wymeldowania z pobytu stałego Janiny D., na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Białymstoku z dnia 8 grudnia 1999 r. [...]

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

U z a s a d n i e

We wrześniu 1998 r. Zygmunt D. zwrócił się do Prezydenta B. o wymeldowanie z należącego do niego lokalu byłej żony, która od listopada 1995 r. przebywa w Kanadzie. Po rozpatrzeniu wspomnianego wniosku organ ewidencji ludności decyzją z dnia 20 listopada 1998 r. orzekł o odmowie wymeldowania Janiny D. z miejsca pobytu stałego. W uzasadnieniu orzeczenia stwierdził, że mimo utraty przez Janinę D. uprawnień do przebywania w lokalu [...] przy ul. G.B. w B., nie można uznać, że opuściła ona ten lokal z zamiarem skoncentrowania swoich spraw życiowych w innym miejscu. Jak bowiem wynika z nadesłanych przez nią wyjaśnień, w Kanadzie przebywa „na pobycie czasowym” i ma zamiar powrócić do kraju.

Od decyzji powyższej Zygmunt D. wniósł odwołanie do Wojewody, podnosząc w nim, że twierdzenia byłej żony, iż zamierza wrócić do kraju nie są niczym poparte. Wojewoda po rozpatrzeniu odwołania utrzymał zaskarżoną decyzję Prezydenta B.

w mocy. Zdaniem organu odwoławczego Janina D. nie spełniła jednej z przesłanek warunkujących wymeldowanie, a mianowicie nie opuściła dotychczasowego miejsca pobytu stałego. Wskazuje na to fakt, iż przebywa ona w Kanadzie na podstawie paszportu ważnego do lipca 2004 r. Uzasadniając swoje stanowisko organ drugiej instancji powołał się na pogląd przyjęty w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w myśl którego nie można mówić o opuszczeniu miejsca pobytu stałego w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, jeżeli pobyt osoby za granicą ma charakter pobytu czasowego, o czym świadczy fakt posiadania ważnego paszportu.

Ostateczną decyzję Wojewody P. Zygmunt D zaskarżył do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Białymstoku. W skardze podniósł zarzut, że organy obu instancji ustalając stan faktyczny sprawy oparły się jedynie na oświadczeniu Janiny D., że jej pobyt w Kanadzie ma charakter czasowy i zamierza ona powrócić do kraju. Oświadczenie to organy przyjęły bezkrytycznie, nie próbując skonfrontować go z innymi okolicznościami faktycznymi sprawy. Zdaniem skarżącego, poprzez wydanie decyzji odmawiających wymeldowanie jego byłej żony, stworzono stan fikcji meldunkowej, który jest sprzeczny z szeroko pojętym interesem publicznym.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 8 grudnia 1999 r. [...] oddalił skargę. Sąd podzielił pogląd organów administracji, iż w przedmiotowej sprawie nie zostały spełnione wszystkie przesłanki uzasadniające wymeldowanie. Zdaniem Sądu, organy trafnie oceniły, że zebrane w sprawie dowody nie pozwalają na przyjęcie, iż Janina D. opuściła dotychczasowe miejsce pobytu stałego. W toku postępowania ustalono bowiem, „że przebywa ona czasowo w Kanadzie z terminem ważności paszportu do 21 lipca 2004 r. Czasowe przebywanie za granicą zostało też potwierdzone przez samą zainteresowaną oraz świadków”.

Rzecznik Praw Obywatelskich w rewizji nadzwyczajnej od tego wyroku zarzucił rażące naruszenie art. 7, art. 76 § 1, art. 77 § 1 oraz art. 80 - Kodeksu postępowania administracyjnego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy i na tej podstawie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez sąd administracyjny. W ocenie Rzecznika zaskarżony wyrok wydany został z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących zasady i tryb postępowania dowodowego. Przede wszystkim Sąd administracyjny rozpatrując skargę Zygmunta D. nie zwrócił uwagi, że organy pro-

wadzące postępowanie zaniechały podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego. W szczególności organy nie wystąpiły do konsula o przesłuchanie Janiny D. w celu uzyskania wyjaśnień z jakich powodów od kilku lat mieszka w Kanadzie i na jakim statusie tam przebywa (poprzestano jedynie na wystosowaniu do konsula wniosku o doręczenie stronie orzeczeń), nie zwróciły się też do niej o przedstawienie dowodów, które wskazywałyby na tymczasowy pobyt za granicą (np. wizy określającej termin pobytu). Skutkiem tego, ustalając czy Janina D. opuściła swoje dotychczasowe miejsce pobytu, organy oparły się na niczym nie popartym jej oświadczeniu, iż jej pobyt za granicą ma charakter czasowy oraz że zamierza niebawem powrócić do Polski. Tymczasem w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 marca 1981 r., S.A. 314/91 (ONSA 1981 nr 1, poz. 24), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż rozstrzygając wątpliwości co do charakteru pobytu organ administracji nie może ograniczyć się do bezkrytycznego przyjęcia oświadczenia woli danej osoby co do jej zamiaru. O kwalifikacji pobytu decyduje bowiem nie tylko treść werbalna oświadczenia, ale również okoliczności faktyczne wskazujące na rzeczywisty zamiar tej osoby. Konieczność konfrontowania oświadczenia danej osoby w przedmiocie charakteru jej pobytu za granicą z innymi dowodami znajduje potwierdzenie także w niniejszej sprawie. Mimo bowiem deklaracji złożonej przez Janinę D. w trakcie postępowania administracyjnego, iż wkrótce zamierza wrócić do kraju, w dalszym ciągu przebywa w Kanadzie.

W świetle powyższego za dowolne uznać należy ustalenia faktyczne dokonane w przedmiotowej sprawie, skoro oparte są one na niekompletnym materiale dowodowym. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego zarzut dowolności wykluczają dopiero ustalenia dokonane w całości materiału dowodowego, zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący, a więc przy podjęciu, wszelkich kroków niezbędnych dla dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego do wydania decyzji o przekonującej treści (por. wyrok SN z dnia 23 listopada 1994 r., III ARN 55/94, OSNAPiUS 1995 nr 7, poz. 83).

W zaskarżonym wyroku Sąd administracyjny przychylił się do poglądu przytoczonego w decyzji organu drugiej instancji, w myśl którego o czasowym charakterze pobytu za granicą danej osoby, świadczy fakt posiadania przez nią ważnego paszportu. Zdaniem Rzecznika pogląd ten nie znajduje żadnego logicznego uzasadnienia i stanowi niedopuszczalną nadinterpretację przepisu art. 76 § 1 KPA. Zgodnie z jego brzmieniem dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez

powołane do tego organy państwowe w zakresie ich działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Paszport jest dokumentem urzędowym uprawniającym do przekroczenia granicy i pobytu za granicą oraz poświadczającym obywatelstwo polskie, a także tożsamość osoby w nim wskazanej w zakresie danych, jakie dokument ten zawiera (art. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach, Dz.U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5). Z załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 marca 1999 r. w sprawie wzorów oraz trybu wydawania paszportów (Dz.U. Nr 37, poz. 358), określającego wzór paszportu, wynika, że oprócz danych umożliwiających ustalenie tożsamości osoby, zamieszcza się w nim także inne informacje, między innymi o dacie wydania i upływie terminu ważności tego dokumentu. Dane te nie stanowią jednak dowodu pozwalającego na ustalenie charakteru pobytu za granicą posiadacza paszportu. Ważnym paszportem mogą się bowiem legitymować zarówno obywatele polscy, którzy zamieszkują za granicą na stałe (np. na podstawie karty stałego pobytu), jak również ci, których pobyt tam ma charakter czasowy (np. pobyt na podstawie wizy lub związany z bezwizowym ruchem turystycznym). Kwestia ta nie ma zatem żadnego znaczenia dla oceny czy pobyt danej osoby za granicą jest tymczasowy, czy też nosi cechy pobytu stałego. Wskazówką pomocną przy dokonywaniu takich ustaleń mogą natomiast być zamieszczone w paszporcie wizie państw obcych, uprawniające do pobytu na ich terytorium przez wskazany w nich okres czasu, bądź też bezterminowe zezwolenia na pobyt stały. Tego rodzaju dowodów nie próbowano jednak uzyskać w trakcie postępowania wyjaśniającego prowadzonego w przedmiotowej sprawie.

Zarówno w nauce jak i praktyce orzeczniczej podkreśla się, iż swobodna ocena dowodów, aby nie przerodziła się w samowolną, musi być dokonana zgodnie z normami prawa procesowego oraz z zachowaniem reguł tej oceny. Między innymi organ powinien dokonać oceny znaczenia i wartości dowodów dla toczącej się sprawy, z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących dokumentów urzędowych, które mają na podstawie art. 76 § 1 KPA szczególną moc dowodową, a rozumowanie, w wyniku którego organ ustala istnienie okoliczności faktycznych, powinno być zgodne z prawidłami logiki. W przedmiotowej sprawie naruszone zostały zarówno wyżej wymienione reguły, jak również normy procesowe odnoszące się do środków dowodowych. Tym samym przekroczone zostały granice swobodnej oceny dowodów.

Przedstawione powyżej argumenty jednoznacznie wskazują, że zarówno organy ewidencji ludności prowadząc w przedmiotowej sprawie postępowanie wyjaśniające, jak i Naczelny Sąd Administracyjny oddalając skargę na wydane przez te organy decyzje, naruszyły art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, który nakłada na nie obowiązek podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (zasada prawdy obiektywnej), a także przepis. art. 80 KPA, poprzez ustalenie stanu faktycznego w oparciu o niekompletny materiał dowodowy i wbrew regułom swobodnej oceny dowodów. Stopień naruszenia powołanych przepisów postępowania jest na tyle znaczny, że niewątpliwie miało ono istotny wpływ na wynik sprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z przepisem art. 15 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.) organ gminy wydaje na wniosek strony lub z urzędu decyzję w sprawie wymeldowania osoby, która utraciła uprawnienie wymienione w art. 9 ust. 2 i bez wymeldowania się opuściła dotychczasowe miejsce pobytu stałego, albo osoby, która bez wymeldowania się opuściła dotychczasowe miejsce pobytu stałego i nie przebywa w nim co najmniej przez okres 6 miesięcy, a nowego miejsca jej pobytu nie można ustalić. Z powyższego przepisu wynika, że jego zakresem objęte są dwie kategorie osób: a. osoby, które utraciły uprawnienie wymienione w art. 9 ust. 2 i bez wymeldowania się opuściły dotychczasowe miejsce pobytu stałego, b. osoby, które bez wymeldowania się opuściły dotychczasowe miejsce pobytu stałego i nie przebywają w nim co najmniej przez okres 6 miesięcy, a nowego miejsca ich pobytu nie można ustalić. Z akt sprawy wynika, że w postępowaniu administracyjnym organy administracji publicznej gromadziły materiał dowodowy i dokonywały jego oceny celem ustalenia, czy łącznie spełnione zostały wymienione w art. 15 ust. 2 in fine tej ustawy przesłanki wymeldowania Janiny D., a mianowicie, czy opuściła dotychczasowe miejsce pobytu stałego i nie przebywa w nim co najmniej przez okres sześciu miesięcy oraz czy nowe miejsce jej pobytu jest możliwe do ustalenia.

Trafny jest zarzut Rzecznika Praw Obywatelskich rażącego naruszenia za skarżonym wyrokiem przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 KPA. Naczelny Sąd Administracyjny przeoczył bowiem, że organy administracji publicznej rozpatrujące sprawę

wymeldowania Janiny D. z naruszeniem wskazanych przepisów nie podjęły wymaganych czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego celem ustalenia, czy opuściła ona dotychczasowe miejsce pobytu stałego w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy. Organy administracji publicznej, ustalając że Janina D. nie opuściła swojego dotychczasowego miejsca pobytu, oparły się na jej oświadczeniu, iż pobyt za granicą ma charakter czasowy i że zamierza niebawem powrócić do Polski. Tymczasem rozstrzygając wątpliwości co do charakteru pobytu organ administracji publicznej nie może ograniczyć się do bezkrytycznego przyjęcia oświadczenia danej osoby co do jej zamiaru. O kwalifikacji pobytu decyduje bowiem nie tylko treść werbalna oświadczenia, ale również okoliczności faktyczne wskazujące na rzeczywisty zamiar tej osoby (por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 1981 r., SA 314/81 - ONSA 1981 nr 1, poz. 24). W związku z tym organy administracji publicznej były obowiązane zebrać dalszy materiał dowodowy celem prawidłowego ustalenia, czy Janina D. przebywa za granicą z zamiarem stałego tam pobytu czy też jej pobyt za granicą ma charakter pobytu czasowego, a ona sama zamierza powrócić do kraju.

Trafny jest zarzut rażącego naruszenia przepisu art. 76 § 1 KPA. Wbrew stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego dokument urzędowy jakim jest paszport nie jest dokumentem potwierdzającym fakt czasowego pobytu za granicą posiadacza paszportu. Zgodnie bowiem z art. 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz.U. z 1991 r. Nr 2, poz. 5) paszport jest dokumentem urzędowym uprawniającym do przekroczenia granicy i pobytu za granicą oraz poświadczającym obywatelstwo polskie, a także tożsamość osoby w nim wskazanej w zakresie danych jakie ten dokument zawiera.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====