

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(8)2024 • DOI: 10.17951/ppa.2024.8.63-77

UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE

MACIEJ JURZYŃSKI

m.jurzynski@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7342-7158>

Stosowanie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych – uwagi na tle orzecznictwa sądowego i praktyki organów gmin

*Application of Article 64 § 2 of the Administrative Procedure
Code in Registration Cases – Comments against the Background
of Court Decisions and the Practice of Municipal Authorities*

Wprowadzenie

Jednym z zadań administracji publicznej w Polsce jest prowadzenie ewidencji ludności, która polega na rejestracji określonych w ustawie podstawowych danych identyfikujących tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych¹. Ewidencjonowanie ludności stanowi czynność materialno-technicz-

¹ Art. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (t.j. Dz.U. 2024, poz. 736), dalej: u.e.l.

ną². Jest działaniem faktycznym organu administracji publicznej, które wywołuje określony w przepisach prawa skutek administracyjnoprawny. W przypadku podejmowania tego rodzaju działań prawo materialne nie wymaga wydania aktu administracyjnego³.

Podstawą ewidencji ludności jest obowiązek meldunkowy nałożony na obywateli polskich i cudzoziemców. Obowiązek ten obejmuje zameldowanie się w miejscu pobytu stałego lub czasowego, wymeldowanie się z miejsca pobytu stałego lub czasowego oraz zgłoszenie wyjazdu poza granice RP i powrotu z wyjazdu poza granice RP. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że „obowiązek meldunkowy służy zarówno prawidłowemu wykonywaniu przez organy władzy publicznej ich funkcji, jak i ochronie interesów samych zainteresowanych meldunkiem oraz ochronie praw osób trzecich”⁴. Z kolei Trybunał Konstytucyjny trafnie zauważył, że celem obowiązku meldunkowego jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania ewidencji ludności. Służy ona zbieraniu informacji w zakresie danych o miejscu zamieszkania i pobytu osób, a więc rejestracji stanu faktycznego, a nie stanu prawnego. Nie jest formą kontroli nad legalnością zamieszkania i pobytu. Posiadanie informacji o miejscu zamieszkania i pobytu umożliwia racjonalizację szeregu działań należących do zadań państwa i samorządu terytorialnego⁵.

Wykonanie obowiązku meldunkowego polega na zgłoszeniu właściwemu miejscowo organowi gminy (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) wymaganych przez ustawę danych⁶. W większości spraw meldunkowych organy gmin nie prowadzą postępowania administracyjnego, tylko na podstawie zgłoszenia dokonują rejestracji danych w ewidencji ludności dotyczących osoby i miejsca jej pobytu oraz innych zdarzeń objętych obowiązkiem meldunkowym. Jednakże w określonych przypadkach ustawodawca przewidział konieczność rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Chodzi o sytuacje, w których: dane zgłoszone do zameldowania lub wymeldowania budzą wątpliwości (art. 31 ust. 1 u.e.l.), istnieją wątpliwości co do stałego lub czasowego charakteru pobytu osoby

² W doktrynie wskazuje się, że czynności materialno-techniczne to czynności faktyczne oparte na przepisach prawa, wywołujące skutki prawne nie poprzez tworzenie norm prawnych, tylko przez fakty, z którymi obowiązujące przepisy wiążą powstanie określonych konsekwencji w sferze stosunków prawnych. Zob. szerzej: M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 145–146.

³ M. Kępa, J. Podgórska-Rykała, *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodzak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 8.

⁴ Zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 28 lutego 2018 r., II SA/Rz 1351/17, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2017 r., II SA/Gl 493/17, CBOSA.

⁵ Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, Legalis nr 54123.

⁶ Należy nadmienić, że na zasadach określonych w ustawie o ewidencji ludności obowiązku meldunkowego można dopełnić przy użyciu usługi elektronicznej udostępnionej przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. W takim przypadku organem rejestrującym dane jest minister.

pod deklarowanym adresem (art. 31 ust. 2 u.e.l.) albo konieczne jest ustalenie faktu opuszczenia miejsca pobytu bez wymeldowania się (art. 35 u.e.l.). W tych przypadkach organ gminy powinien wszcząć postępowanie oraz rozstrzygnąć sprawę przy zastosowaniu przepisów prawa materialnego oraz przepisów prawa procesowego uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego⁷. W ten sposób ustawodawca zapewnia realizację „prawa do procesu” rozumianego jako „prawo jednostki do obrony na drodze prawnej, czyli na drodze postępowania regulowanego przepisami prawa”⁸. Jest to uprawnienie dające jednostce możliwość otworzenia drogi do postępowania administracyjnego. Jednostka ma bowiem prawo do stosowania procedury administracyjnej zarówno w wypadku przyznawania jej uprawnień, jak i nakładania obowiązków⁹.

Jednakże w praktyce prawo jednostki do procesu w sprawach meldunkowych nie zawsze jest respektowane. Zdarza się, że organy gmin uchylają się od wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji, stosując niezasadnie art. 64 § 2 k.p.a. Należy podkreślić, że przepis ten ma służyć ochronie interesu podmiotu wnoszącego podanie, nakładając na organ administracji publicznej obowiązek podjęcia czynności w celu usunięcia braków formalnych wniesionego pisma. Obserwacje działania organów gmin w sprawach meldunkowych uzasadniają jednak konstatację, że art. 64 § 2 k.p.a. nierzadko jest wykładany rozszerzająco i stosowany do sytuacji, które nie są objęte jego hipotezą. Jest to zjawisko niepokojące i budzące uzasadniony sprzeciw, ponieważ administracja publiczna powinna działać zgodnie z prawem i chronić prawa jednostek.

Zasadne jest zatem zbadanie, czy i w jakim zakresie przepis art. 64 § 2 k.p.a. znajduje zastosowanie w sprawach meldunkowych, a w jakich przypadkach nie powinien być stosowany. Analiza w tym zakresie musi być poprzedzona ustaleniem właściwego sensu, zakresu i skutków prawnych zastosowania art. 64 § 2 k.p.a. Rozważania oparto na analizie aktów prawnych, literatury przedmiotu i orzecznictwa sądów administracyjnych, jak również na analizie przypadków z praktyki działania organów gmin.

⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 572), dalej: k.p.a.

⁸ B. Adamiak, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 113.

⁹ J. Szremski, *Prawo do postępowania administracyjnego i jego elementy jako wartości wynikające z uregulowań konstytucyjnych, międzynarodowych oraz europejskich*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2021, nr 2, s. 41.

Sens i zakres zastosowania art. 64 § 2 k.p.a.

Przepis art. 64 § 2 k.p.a. jest umiejscowiony w rozdziale I „Wszczęcie postępowania” działu II „Postępowanie”. Przepisy tego działu regulują tzw. postępowanie jurysdykcyjne, czyli zarówno postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco (art. 1 pkt 1 k.p.a.), jak i postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1 (art. 1 pkt 2 k.p.a.). Postępowanie jurysdykcyjne można zdefiniować jako „sformalizowany proces autorytatywnej konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego lub procesowego przez organy administracji publicznej *sensu largo* (w znaczeniu ustrojowym lub funkcjonalnym) względem indywidualnego podmiotu i na tle konkretnego stanu faktycznego, w formie orzeczenia, w celu wyzwolenia skonkretyzowanych skutków prawnych”¹⁰. Należy podkreślić, że „celem tak określonego postępowania jest rozstrzygnięcie sprawy przez organ administracji publicznej w stosunku do podmiotu, który nie jest mu organizacyjnie podporządkowany (zwanego »stroną«), w celu ukształtowania sytuacji prawnej tego podmiotu, przez udzielenie uprawnienia, odmowę udzielenia uprawnienia, cofnięcie uprawnienia lub nałożenie obowiązku”¹¹. Natomiast decyzja administracyjna to władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, oparte na przepisach prawa administracyjnego i określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata (strony) w indywidualnie oznaczonej sprawie¹².

Należy zatem stwierdzić, że art. 64 § 2 k.p.a. ma zastosowanie w sprawach załatwianych w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym, chociaż orzecznictwo dopuszcza jego odpowiednie stosowanie również w niektórych postępowaniach niejurysdykcyjnych¹³. Pomimo umiejscowienia art. 64 § 2 k.p.a. w rozdziale „Wszczęcie postępowania”, przepis ten nie odnosi się wyłącznie do żądania wszczęcia postępowania, ma bowiem zastosowanie do „podań”, czyli wszelkiego rodzaju oświadczeń stron i innych uczestników postępowania, z którymi wystę-

¹⁰ M. Kamiński, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 4: *Postępowania autonomiczne i szczególnie. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX/el. 2021.

¹¹ A. Skóra, [w:] *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer, Olsztyn 2020, s. 21.

¹² Zob. np. M. Grzywacz, J. Róg-Dyrda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 361.

¹³ Przykładowo w wyroku z dnia 10 czerwca 2010 r. (I OSK 1097/09, CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w sprawach wydawania zaświadczeń, w zakresie nieuregulowanym w przepisach działu VII k.p.a., odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o postępowaniu jurysdykcyjnym, w tym art. 64 § 2 k.p.a.

pują oni wobec organu¹⁴. Dotyczy więc podań będących wnioskami o wszczęcie postępowania oraz wszelkich innych podań wnoszonych w toku postępowania i po jego zakończeniu, chyba że co innego wynika z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego lub przepisów szczególnych¹⁵. Art. 63 k.p.a. wprowadza zasadę ograniczonego formalizmu wnoszonych podań. Dopuszcza możliwość wniesienia podania na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Określa minimum składników, jakie powinno zawierać każde podanie. W przypadku, gdy przepisy szczególne nie ustanawiają innych wymagań, wystarczy, gdy podanie zawiera: wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej, żądanie i podpis wnoszącego.

Jak trafnie zauważył R. Stankiewicz, „przedstawione powyżej wymogi, o ile nie są rozszerzone przepisami szczególnymi, nie powinny stwarzać większych problemów formalnych dla wnoszących podania. Ich zadaniem jest przede wszystkim identyfikacja składającego, jak i jego żądania”¹⁶. Jednocześnie należy się zgodzić z A. Wróblem, że „zachowanie tych wymagań ma szczególnie doniosłe znaczenie w fazie wszczęcia postępowania, gdy organ przeprowadza formalną i procesową ocenę podania i zawartego w nim żądania załatwienia sprawy administracyjnej”¹⁷.

Należy wskazać, że art. 64 § 2 k.p.a. określa tryb postępowania z podaniem, które jest dotknięte innymi brakami niż nieusuwalny brak adresu wnoszącego¹⁸. Zgodnie z art. 64 § 1 k.p.a. jeżeli w podaniu nie wskazano adresu wnoszącego i nie ma możliwości ustalenia tego adresu na podstawie posiadanych danych, podanie pozostawia się bez rozpoznania. Natomiast art. 64 § 2 k.p.a. stanowi, że jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.

W orzecnictwie i doktrynie słusznie podniesiono, że art. 64 § 2 k.p.a. dotyczy wyłącznie formalnych braków podania. Braki formalne to braki związane z formą i treścią pisma, które muszą być usunięte, by można było nadać mu bieg i rozpatrzyć je merytorycznie¹⁹. Do braków formalnych należy przede wszystkim

¹⁴ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 172–173.

¹⁵ A. Skóra, P. Kardasz, *Komentarz do art. 64*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 61–126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 74.

¹⁶ R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 63*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 738.

¹⁷ A. Wróbel, *Komentarz do art. 63*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 464.

¹⁸ M. Romańska, *Komentarz do art. 64*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 492.

¹⁹ A. Skóra, P. Kardasz, *op. cit.*, s. 74.

zaliczyć: brak określenia żądania, brak podpisu wnoszącego, brak pełnomocnictwa (jeżeli wnoszący działa przez pełnomocnika) oraz brak spełnienia wymagań określonych w przepisach szczególnych (np. obowiązku złożenia podania na formularzu, dołączenia określonych dokumentów). Należy podkreślić, że nie każde wymaganie nałożone na wniosek w przepisach prawa stanowi inne wymaganie w rozumieniu omawianego przepisu²⁰. Nie dotyczy ono okoliczności, które organ uznaje za istotne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy i jej rozstrzygnięcia. Art. 64 § 2 k.p.a. nie może być wykładany szeroko i zamykać stronie możliwości rozpatrzenia jej sprawy w sposób merytoryczny z uwagi na stawianie jej coraz wyższych wymagań w zakresie wykazania okoliczności stwierdzonych w podaniu. Powołanie się przez organ na treść art. 64 § 2 k.p.a. powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych wynikających ze ściśle określonych przepisów i nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku oraz jego załączników²¹. Zatem tylko wtedy, gdy przepis prawa powszechnie obowiązującego ustanawia wprost określone wymogi co do składanego podania, organ może skutecznie żądać ich spełnienia²². W tym trybie nie mogą podlegać uzupełnieniu elementy postępowania wyjaśniającego warunkujące wydanie decyzji o żądanej treści²³. Nie mogą być więc ustalane okoliczności, które organ uzna za istotne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy²⁴.

Celem wezwania do usunięcia braku formalnego podania jest wymuszenie na stronie, by usunęła przeszkodę uniemożliwiającą rozpoznanie sprawy²⁵. Jest to istotne zwłaszcza w przypadku wniosku o wszczęcie postępowania. Wezwanie ma w istocie chronić interes wnoszącego i jego prawo do procesu, umożliwiając usunięcie w wyznaczonym terminie braku formalnego i zainicjowanie postępowania administracyjnego. Wezwanie do usunięcia braków formalnych podania powinno zawierać elementy wymienione w art. 54 § 1 k.p.a., jak również precyzyjnie określać, jakich wymagań nie spełnia złożone podanie, tzn. jakie zawiera braki oraz w jaki sposób i w jakim terminie (nie krótszym niż 7 dni) powinny być one usunięte. Wezwanie powinno też zawierać pouczenie, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W ten sposób organ realizuje zasadę ogólną informowania (art. 9 k.p.a.). Jeżeli brak podania zostanie

²⁰ Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2022 r., II GSK 1168/22, CBOSA.

²¹ M. Romańska, *op. cit.*, s. 493–494; wyrok NSA z dnia 26 września 2017 r., II OSK 1071/16, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 lutego 2020 r., II OSK 1971/19, CBOSA.

²² Wyrok NSA z dnia 13 października 2021 r., III OSK 3560/21, CBOSA; wyrok NSA z dnia 12 maja 2006 r., I OSK 869/05, CBOSA.

²³ Wyrok NSA z dnia 19 marca 2024 r., II GSK 2113/23, CBOSA.

²⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 października 2010 r., II SA/Wr 246/10, CBOSA.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., II OSK 1914/18, CBOSA.

konwalidowany, przyjmuje się fikcję, że podanie nie było dotknięte brakiem od chwili wniesienia²⁶.

Charakter prawny i zaskarżalność czynności pozostawienia podania bez rozpoznania

Skutkiem prawnym niezastosowania się wnoszącego podanie do wezwania wystosowanego w trybie art. 64 § 2 k.p.a. powinno być pozostawienie podania bez rozpoznania. Jest to sankcja za brak działania wymaganego od wezwanego. W przypadku wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego nieusunięcie przez stronę braków formalnych powoduje bezskuteczność złożonego wniosku. Oznacza to, że wniosek nie wywołuje skutku prawnego w postaci wszczęcia postępowania, które powinno zakończyć się w formie decyzji²⁷. Konsekwencją zastosowania art. 64 § 2 k.p.a. jest zatem „pierwotna nieskuteczność złożonego podania – w tym sensie, że w ogóle nie dojdzie do badania jego zasadności”²⁸.

Czynność procesowa organu polegająca na pozostawieniu podania bez rozpoznania nie ma określonej formy procesowej²⁹. W doktrynie i orzecznictwie od wielu lat dominuje pogląd, że pozostawienie podania bez rozpoznania nie następuje ani w formie decyzji, ani w formie postanowienia, jest to bowiem czynność materialno-techniczna, o której organ powinien powiadomić stronę na piśmie³⁰. Pismo informujące o pozostawieniu podania bez rozpoznania nie konkretyzuje żadnego stosunku administracyjnoprawnego ani nie rozstrzyga o prawach czy obowiązkach strony³¹.

Pozostawienie wniosku bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 k.p.a. nie ma skutku orzeczenia merytorycznego, co umożliwi stronie ponowne zainicjowa-

²⁶ A. Skóra, P. Kardasz, *op. cit.*, s. 78.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2020 r., II OSK 1892/19, CBOSA.

²⁸ J. Wyporska-Frankiewicz, *Pozostawienie podania bez rozpoznania w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego a standardy współczesnej administracji*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019, s. 452.

²⁹ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021, s. 246.

³⁰ M. Romańska, *op. cit.*, s. 504; A. Skóra, P. Kardasz, *op. cit.*, s. 78; R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 63*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 744; M. Masternak, *op. cit.*, s. 134 i n.; wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 kwietnia 2014 r., III SA/Kr 331/14, CBOSA. W wyroku z dnia 14 maja 1999 r. (I SA 1381/98, LEX nr 48561) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż pozostawienie podania bez rozpoznania oznacza stwierdzenie przez organ administracji publicznej – w drodze odpowiedniej adnotacji – że podanie zawiera wadę określoną w art. 64 k.p.a. i że wskutek tego stało się bezskuteczne z mocy prawa.

³¹ Wyrok NSA z dnia 11 maja 2022 r., II OSK 1776/21, CBOSA.

nie postępowania³². Z kolei termin, o którym mowa w art. 64 § 2 k.p.a., należy traktować tak jak termin o charakterze instrukcyjnym, a nie materialnoprawnym. Jego uchybienie nie skutkuje utratą przez organ administracji kompetencji do rozpoznania sprawy. Wnioskodawca po upływie tego terminu może ponownie złożyć ten sam, już uzupełniony, wniosek i organ ma obowiązek rozpoznania tego wniosku³³.

Jednakże możliwość ponownego złożenia wniosku nie chroni strony w przypadku, gdy organ niezasadnie wezwał ją w trybie art. 64 § 2 k.p.a., a strona nie może uczynić zadość wezwaniu. Złożenie wniosku zawierającego te same braki, co poprzednio, prowadziłoby do ponownego zastosowania trybu określonego w art. 64 § 2 k.p.a. W interesie strony pozostaje zatem zaskarżenie czynności pozostawienia podania bez rozpoznania.

Ponieważ czynność ta nie przybiera formy procesowej decyzji lub postanowienia, nie przysługuje od niej odwołanie ani zażalenie. Przyjęte rozwiązanie nie pozbawia jednak strony środka prawnego, gdyż może ona podjąć obronę przed beczynnością, składając ponaglenie w trybie art. 37 § 1 k.p.a., a następnie skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego³⁴. Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych³⁵ na pozostawienie podania bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) przysługuje skarga na beczynność organu, stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁶. Za słuszny należy uznać pogląd, że jeżeli organ pozostawia podanie bez rozpoznania, mimo że nie zachodzą przesłanki warunkujące podjęcie tej czynności materialno-technicznej, to pozostaje on w beczynności, bo odmawia rozpatrzenia sprawy i wydania decyzji³⁷. Beczynność organu zachodzi nie tylko w przypadku, gdy mimo upływu terminu sprawa nie jest załatwiona, ale również wtedy, gdy organ odmawia jej rozpoznania lub załatwienia, mylnie sądząc, iż zachodzą okoliczności, które

³² Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2010 r., II SAB/Sz 54/10, CBOSA.

³³ Wyrok NSA z dnia 14 września 2018 r., II OSK 629/18, CBOSA. Dyskusyjna jest kwestia, czy organ powinien rozpoznać wniosek, jeżeli jego uzupełnienie nastąpiło po upływie terminu do usunięcia braku formalnego, ale przed wysłaniem zawiadomienia o pozostawieniu wniosku bez rozpoznania. W przytoczonym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że nie ma żadnych przeszkód do rozpoznania tak uzupełnionego wniosku. Odmienne poglądy przedstawiła M. Romańska (*op. cit.*, s. 503).

³⁴ Por. B. Adamiak, *Komentarz do art. 64*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 498; J. Chmielewski, *Pozostawienie podania bez rozpoznania w postępowaniu administracyjnym (art. 64 KPA)*, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 2, s. 78–79.

³⁵ Zob. np. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 3 września 2013 r., I OPS 2/13, CBOSA; wyrok NSA z dnia 1 marca 2023 r., II OSK 1747/22, CBOSA.

³⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2024, poz. 935).

³⁷ Wyrok NSA z dnia 19 maja 2015 r., I OSK 57/15, CBOSA.

uwalniają go od obowiązku prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie i zakończenia wydaniem decyzji administracyjnej³⁸. Problem w tym, że organy administracji nie mają obowiązku pouczenia strony o przysługującym jej środku zaskarżenia czynności pozostawienia podania bez rozpoznania i z reguły tego nie robią. Wydaje się więc, że rozwiązanie przyjęte w art. 64 § 2 k.p.a. nie zapewnia stronie należytej ochrony.

Analiza przypadków zastosowania art. 64 § 2 k.p.a. w sprawach meldunkowych

Przechodząc do analizy wybranych przypadków zastosowania art. 64 § 2 k.p.a. w sprawach meldunkowych, w pierwszej kolejności należy wskazać, że obowiązek meldunkowy jest co do zasady realizowany przez dokonanie stosownego zgłoszenia we właściwym miejscowo organie gminy. Przepisy ustawy o ewidencji ludności określają wymogi formalne i zakres danych zamieszczanych w poszczególnych zgłoszeniach. Każde zgłoszenie musi być dokonane na piśmie utrwalonym na formularzu³⁹, złożonym w postaci papierowej lub elektronicznej, opatrzonym odpowiednim podpisem – własnoręcznym lub elektronicznym⁴⁰. Ustawodawca przewidział dodatkowe wymagania w stosunku do zgłoszeń pobytu stałego i czasowego. Jak wynika z art. 28 ust. 2 i 2a u.e.l., dokonując zameldowania, zgłaszający musi przedstawić (w odpowiedniej postaci) potwierdzenie pobytu w lokalu, dokonane przez właściciela lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu, oraz dokument potwierdzający tytuł prawny do lokalu tego właściciela lub podmiotu. Z art. 28 ust. 2b u.e.l. wynika, że dokumentem potwierdzającym tytuł prawny do lokalu może być w szczególności: umowa cywilnoprawna, odpis z księgi wieczystej albo wyciąg z działów I i II księgi wieczystej, decyzja administracyjna lub orzeczenie sądu.

W praktyce, z uwagi na przedstawione wyżej dodatkowe wymagania, braki pojawiają się przeważnie w zgłoszeniach pobytu stałego lub czasowego. Najczęstszy jest brak potwierdzenia pobytu dokonanego przez właściciela lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu oraz dokumentu potwierdzającego tytuł prawny tego podmiotu do lokalu. Niejednokrotnie organy gmin kwalifikowały ten brak jako brak formalny i stosowały art. 64 § 2 k.p.a. Należy stwierdzić, że jest

³⁸ Wyrok NSA z dnia 10 maja 2023 r., II OSK 2845/22, CBOSA.

³⁹ Wzory zgłoszeń określają przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie określenia wzorów i sposobu wypełniania formularzy stosowanych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego (t.j. Dz.U. 2022, poz. 2070).

⁴⁰ Ustawa umożliwia opatrzenie zgłoszenia dokonywanego w postaci elektronicznej kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

to działanie nieprawidłowe. W orzecznictwie sądowym powyższy brak słusznie uznano za źródło wątpliwości, o których mowa w art. 31 ust. 1 u.e.l., obligujące organ do wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie zameldowania i rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej⁴¹. Powołany przepis stanowi, że jeżeli dane zgłoszone do zameldowania lub wymeldowania budzą wątpliwości o zameldowaniu lub wymeldowaniu, rozstrzyga organ gminy w drodze decyzji administracyjnej. Zatem jeżeli właściciel bądź inna osoba dysponująca prawem do lokalu nie może lub nie chce poświadczyć faktu pobytu, to organ gminy powinien przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w celu ustalenia, czy osoba zgłaszająca swój pobyt pod oznaczonym adresem faktycznie przebywa z zamiarem pobytu stałego lub czasowego, oraz wydać decyzję (o zameldowaniu bądź odmowie zameldowania).

Wyrażam pogląd, że podstawą do zastosowania art. 64 § 2 k.p.a. nie mogą być również inne wątpliwości organu dotyczące dokumentów przedstawionych przez osobę zgłaszającą pobyt pod oznaczonym adresem. W praktyce niektóre organy prezentują stanowisko odmienne. Przykładowo w jednej z badanych spraw osoba zgłaszająca pobyt stały, będąca najemcą lokalu, w którym chciała się zameldować, samodzielnie potwierdziła swój pobyt, a na potwierdzenie tytułu prawnego do lokalu przedłożyła umowę najmu lokalu zawartą na czas określony (3 lata). Organ gminy, powołując się na art. 64 § 2 k.p.a., wezwał zgłaszającego pobyt do przedłożenia w terminie 7 dni „wiarygodnego dowodu potwierdzającego zawarcie umowy najmu lokalu na czas określony lub stosownego aneksu do umowy najmu, na mocy którego nie będzie miała ona ram czasowych”. Ponieważ wezwany nie zastosował się do wezwania, organ meldunkowy pozostawił jego zgłoszenie pobytu bez rozpoznania. Należy ocenić, że działanie to było niezgodne z prawem. Skoro organ gminy miał wątpliwości co do stałego charakteru pobytu zgłaszającego w lokalu, to powinien wszcząć postępowanie administracyjne i rozstrzygnąć wątpliwości w drodze decyzji, o której mowa w art. 31 ust. 2 u.e.l. Zgodnie z powołanym przepisem wątpliwości co do stałego lub czasowego charakteru pobytu osoby pod deklarowanym adresem rozstrzyga organ gminy w drodze decyzji administracyjnej. Za słuszny należy przy tym uznać pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, że „brak jest podstaw w zapisach ustawy o ewidencji ludności do utożsamiania charakteru pobytu w danym lokalu z tytułem prawnym do lokalu. Czym innym jest bowiem tytuł prawny do lokalu, a czym innym rejestracja przebywania w nim. Ustawa o ewidencji ludności nie uzależnia i nie warunkuje możliwości meldunku na

⁴¹ Zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 lipca 2019 r., II SA/Sz 453/19, CBOSA; wyrok WSA w Kielcach z dnia 8 września 2016 r., II SA/Ke 81/16, CBOSA; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 22 lipca 2014 r., II SA/Ol 572/14, CBOSA.

pobyt stały od tego, czy podmiot zainteresowany posiada tytuł prawny do lokalu uprawniający do przebywania w nim przez czas nieokreślony⁴².

Przykładem nieprawidłowego zastosowania art. 64 § 2 k.p.a. może być również sprawa, w której organ gminy pozostawił bez rozpoznania zgłoszenie pobytu stałego w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym z nadanym numerem porządkowym. Budynek nie został jeszcze ujawniony w księdze wieczystej założonej dla nieruchomości gruntowej, na której został wybudowany. Brak odpisu lub wyciągu z księgi wieczystej z ujawnionym budynkiem organ gminy błędnie uznał za brak formalny zgłoszenia. W tym przypadku organ gminy powinien wyjaśniać wątpliwości w postępowaniu administracyjnym, przeprowadzając stosowne dowody (np. oględziny budynku), a następnie wydać stosowną decyzję.

Na tle powyższych rozważań nasuwa się pytanie, czy tryb usunięcia braków formalnych podania uregulowany w art. 64 § 2 k.p.a. ma zastosowanie do zgłoszeń meldunkowych. Odpowiadając na tak postawione pytanie, trzeba wskazać, że zgłoszenie meldunkowe nie jest żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, a więc pismem procesowym inicjującym postępowanie w sprawie załatwianej w drodze decyzji. Jest natomiast środkiem realizacji obowiązku meldunkowego określonego w przepisach prawa materialnego (ustawy o ewidencji ludności). Zatem co do zasady tryb uzupełnienia braków podania nie znajduje zastosowania do zgłoszeń meldunkowych. Jednakże z uwagi na brak uregulowania w ustawie o ewidencji ludności trybu usuwania braków formalnych zgłoszeń meldunkowych (np. braku podpisu, braku wymaganych danych czy dokonania zgłoszenia z pominięciem formularza) wydaje się dopuszczalne, czy wręcz konieczne, odpowiednie zastosowanie art. 64 § 2 k.p.a. Nie oznacza to jednak, że powołany przepis może znajdować zastosowanie do wszystkich braków zgłoszenia meldunkowego.

Analiza przypadków z praktyki pozwala na wskazanie jeszcze jednego obszaru problematycznego, jeśli chodzi o stosowanie art. 64 § 2 k.p.a. w sprawach meldunkowych – mianowicie inicjowania postępowania w sprawie wymeldowania osoby, która opuściła miejsce pobytu stałego albo opuściła miejsce pobytu czasowego przed upływem deklarowanego okresu pobytu i nie dopełniła obowiązku wymeldowania się (art. 35 u.e.l.)⁴³. Decyzja taka może być wydana z urzędu lub

⁴² Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 grudnia 2019 r., II SA/Bd 666/19, CBOSA.

⁴³ W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że decyzja o wymeldowaniu ma charakter ewidencyjny i potwierdza jedynie zaistniały stan faktyczny (opuszczenie lokalu). Nie ma charakteru nieodwracalnego. Nie ogranicza prawa do przebywania w lokalu ani nie powoduje utraty prawa własności czy współwłasności do tego lokalu (zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 sierpnia 2014 r., III SA/Gd 165/14, CBOSA). Jedyną przesłanką decydującą o pozytywnym rozpatrzeniu przez organ wniosku o wymeldowanie osoby z pobytu stałego jest fakt opuszczenia przez tę osobę miejsca pobytu stałego bez dopełnienia obowiązku wymeldowania się, niezależnie od tego, czy

na wniosek. Uprawnionymi do złożenia wniosku są właściciel lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu. Wniosek o wydanie decyzji o wymeldowaniu jest niewątpliwie podaniem w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (jest żądaniem wszczęcia postępowania), a więc ma do niego zastosowanie również tryb określony w art. 64 § 2 k.p.a. Niejednokrotnie spotykałem się z tym, że organy gminy żądały załączenia do wniosku o wymeldowanie dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu, a w razie jego nieprzedstawienia na wezwanie – pozostawiały wniosek bez rozpoznania. Należy jednak stwierdzić, że niezłączenie wyżej wskazanego dokumentu nie jest brakiem formalnym wniosku o wymeldowanie, ponieważ żaden przepis ustawy o ewidencji ludności nie przewiduje wymogu załączenia takiego dokumentu. W szczególności przepisem tym nie jest art. 28 ust. 2 u.e.l., ponieważ odnosi się on wyłącznie do zgłoszenia pobytu stałego lub czasowego. Zatem wniosek o wydanie decyzji w trybie art. 35 u.e.l. powinien spełniać jedynie minimalne wymagania co do formy i treści określone w art. 63 k.p.a. Zaprezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁴. Należy nadmienić, że brakiem formalnym wniosku o wymeldowanie w trybie art. 35 u.e.l. nie jest również brak uzasadnienia żądania czy brak wskazania świadków. Bywa, że organy gmin wymagają uwzględnienia takich elementów we wniosku, ale stanowią one jedynie składniki fakultatywne – istotne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy, a nie dla samej możliwości wszczęcia postępowania w sprawie wymeldowania.

Czasami za brak formalny wniosku o wymeldowanie w trybie art. 35 u.e.l. organy gminy uznawały też nieuiszczenie przez wnioskodawcę opłaty skarbowej za wydanie decyzji lub niezłączenie do wniosku dowodu zapłaty tej opłaty. Należy wobec tego wskazać, że obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje z chwilą złożenia wniosku o dokonanie czynności urzędowej⁴⁵. Organ gminy –

utraciła ona uprawnienie do przebywania w tym lokalu (zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2019 r., II SA/Bd 640/19, CBOSA).

⁴⁴ Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lipca 2018 r. (II OSK 2625/17, CBOSA) trafnie podniósł, że „ustawa o ewidencji ludności nie zawiera przepisu szczególnego ustalającego inne wymagania co do treści podania, które musi spełniać to podanie dla swej skuteczności prawnej. (...) z faktu, że podmiotem, który z mocy ustawy uzyskał inicjatywę w zakresie żądania wszczynania postępowań o wymeldowanie, jest właściciel lokalu oraz inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu, nie można wywieść, iż nieprzedłożenie dokumentu tytuł ten potwierdzający stanowi brak formalny wniosku. Bowierniemożność ustalenia (po podjęciu wszystkich niezbędnych działań w tym zakresie), czy wnoszący wniosek ma legitymację do inicjowania tego typu postępowań, mogłaby skutkować w określonej sytuacji odmową wszczęcia postępowania bądź jego umorzeniem, ale nie pozostawieniem podania bez rozpoznania”.

⁴⁵ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. 2023, poz. 2111).

jako organ właściwy do jej pobrania – może z urzędu zweryfikować, czy opłata została uiszczona. Jeżeli stwierdzi, że opłata nie została uiszczona, powinien zastosować art. 261 § 1 k.p.a. jako przepis właściwy w sytuacji, gdy strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry. Tego rodzaju brak podania o charakterze fiskalnym nie jest natomiast brakiem formalnym w rozumieniu art. 64 § 2 k.p.a. i nie uzasadnia pozostawienia podania bez rozpoznania⁴⁶. Jeżeli strona nie wpłaci należności w wyznaczonym terminie (nie krótszym niż 7 dni, a nie dłuższym niż 14 dni), organ powinien zwrócić podanie, wydając postanowienie, na które służy zażalenie (zgodnie z art. 261 § 2 i 3 k.p.a.), chyba że zachodzą okoliczności uzasadniające załatwienie podania pomimo nieuiszczenia należności określonej w art. 261 § 4 k.p.a.

Zakończenie

Podsumowując dokonane ustalenia, należy stwierdzić, że art. 64 § 2 k.p.a. jest przepisem prawa procesowego mającym zastosowanie do wszelkich podań w rozumieniu art. 63 k.p.a. składanych do organów gmin w sprawach meldunkowych załatwianych w formie decyzji administracyjnej. Ponadto wydaje się, że art. 64 § 2 k.p.a. może być odpowiednio stosowany do zgłoszeń dokonywanych na podstawie ustawy o ewidencji ludności w celu realizacji obowiązku meldunkowego. Należy jednak podkreślić, że wezwanie wystosowane przez organ meldunkowy w trybie art. 64 § 2 k.p.a. powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych wynikających ze ściśle określonych przepisów i nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego podania lub zgłoszenia meldunkowego oraz jego załączników, ponieważ taka ocena powinna być dokonana wyłącznie po wszczęciu postępowania jurysdykcyjnego.

W praktyce przepis art. 64 § 2 k.p.a. stwarza pole do nadużyć i – jak pokazały analizowane przypadki z obszaru spraw meldunkowych – bywa wykorzystywany przez organy gminy niezgodnie z jego celem. Powodem takich działań może być chęć wymuszenia na stronie przedstawienia określonych dokumentów czy okoliczności faktycznych, aby ułatwić procedowanie w sprawie⁴⁷, czy też wręcz próba uniknięcia konieczności przeprowadzenia postępowania jurysdykcyjnego i wydania decyzji. Działanie takie należy ocenić jako jednoznacznie wadliwe i naruszające prawo jednostki do procesu.

⁴⁶ Zob. np. wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., II OSK 1679/19, CBOSA.

⁴⁷ Por. J. Wyporska-Frankiewicz, *op. cit.*, s. 452.

Na marginesie powyższych uwag należy poprzeć postulat *de lege ferenda* zgłoszony przez J. Wyporską-Frankiewicz, że pozostawienie podania bez rozpoznania – analogicznie jak w postępowaniu podatkowym i sądowoadministracyjnym – powinno przybierać formę postanowienia, na które służy zażalenie⁴⁸. Taka forma działania zapewniałaby wnoszącemu podanie możliwość zainicjowania bezpośredniej kontroli instancyjnej i sądowej czynności podjętej na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., a także wymuszałyby informowanie strony o przysługującym jej środku zaskarżenia (wszak zgodnie z art. 124 § 1 k.p.a. postanowienie musi zawierać pouczenie, czy i w jakim trybie służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego). Tym samym zapewniałaby pełniejszą ochronę stronie postępowania administracyjnego.

Bibliografia

- Adamiak B., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9: *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020.
- Adamiak B., *Komentarz do art. 64*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Borkowski J., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021.
- Chmielewski J., *Pozostawienie podania bez rozpoznania w postępowaniu administracyjnym (art. 64 KPA)*, „Monitor Prawniczy” 2015, nr 2.
- Grzywacz M., Róg-Dyrda J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995.
- Kamiński M., [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 4: *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX/el. 2021.
- Kępa M., Podgórska-Rykała J., *Komentarz do art. 2*, [w:] M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- Romańska M., *Komentarz do art. 64*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Skóra A., [w:] *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer, Olsztyn 2020.
- Skóra A., Kardasz P., *Komentarz do art. 64*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2: *Komentarz do art. 61–126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Stankiewicz R., *Komentarz do art. 63*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 459.

- Stankiewicz R., *Komentarz do art. 64*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023.
- Szremski J., *Prawo do postępowania administracyjnego i jego elementy jako wartości wynikające z uregulowań konstytucyjnych, międzynarodowych oraz europejskich*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2021, nr 2.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 63*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Pozostawienie podania bez rozpoznania w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego a standardy współczesnej administracji*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa–Łódź 2019.

Abstrakt: Przedmiotem opracowania jest problem stosowania art. 64 § 2 k.p.a. w sprawach meldunkowych. Obowiązek meldunkowy jest realizowany przez dokonanie zgłoszenia we właściwym organie gminy i co do zasady nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. W określonych sytuacjach organ gminy powinien jednak wszcząć postępowanie i rozstrzygnąć sprawę w formie decyzji. W praktyce zdarza się, że organy gmin uchylają się od realizacji tego obowiązku, stosując niezasadnie art. 64 § 2 k.p.a. W konsekwencji pozbawiają jednostki prawa do procesu. Wobec tego, opierając się na poglądach doktryny i orzecznictwa, autor wyjaśnia sens, zakres i skutki procesowe zastosowania powołanego przepisu. Ponadto dokonuje analizy wybranych przypadków w celu wyjaśnienia wątpliwości dotyczących prawidłowego stosowania art. 64 § 2 k.p.a. w sprawach meldunkowych.

Słowa kluczowe: obowiązek meldunkowy; organ gminy; postępowanie administracyjne; pozostawienie podania bez rozpoznania

Abstract: The subject of the study is the problem of applying Article 64 § 2 of the Administrative Procedure Code in registration matters. The obligation to register is carried out by filing a notification with the competent municipal authority and, as a rule, does not require the issuance of an administrative decision. However, in certain situations, the municipal authority should initiate proceedings and resolve the matter in the form of a decision. In practice, municipal authorities evade this obligation's implementation, unjustifiably applying Article 64 § 2 of the Administrative Procedure Code. Consequently, they deprive individuals of the right to a trial. In view of this, based on the views of doctrine and case law, the author explains the meaning, scope and procedural consequences of the application of the invoked provision, as well as analyzes selected cases to clarify doubts about the correct application of Article 64 § 2 of the Administrative Procedure Code in registration cases.

Keywords: registration requirement; municipal authority; administrative proceedings; leaving the application unprocessed