

Decyzje z wadą prawną

Udzielanie upoważnień przez organy samorządów terytorialnych

**GRZEGORZ WALENDZIK,
KRZYSZTOF WILKOSZ**

Zadania organów jednostek samorządu terytorialnego w dużej części wykonują urzędnicy obsługujący te organy lub pracownicy podległych jednostek organizacyjnych. Ich prawidłowa realizacja zależy w pierwszej kolejności od właściwie udzielonych upoważnień. NIK ujawniła, że aż w 60% skontrolowanych podmiotów działające bez upoważnienia lub nieprawidłowo upoważnione osoby wydawały decyzje administracyjne, które były obarczone wadą prawną. Może to stanowić powód do stwierdzenia ich nieważności. Tymczasem, w wyniku takich działań, w urzędach pobrano z różnych tytułów łącznie 7 mln zł oraz wypłacono 1,7 mln.

Upoważnienie wydane zgodnie z prawem może zostać udzielone przez wójta¹, starostę i marszałka województwa na podstawie przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego², ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa³ oraz samorządowych ustaw ustrojowych (ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴, ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵ oraz ustawy z 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym⁶), a także przepisów szczególnych. Bez znaczenia pozostaje, czy działając z upoważnienia realizacja dotyczy zadań własnych czy zleconych. Istotne natomiast jest to, że zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy zakres udzielanych upoważnień na podstawie przepisów k.p.a., Ordynacji podatkowej oraz ustaw samorządowych nie jest tożsamy i dlatego nie powinien być stosowany zamiennie.

¹ Oznacza również burmistrza i prezydenta miasta.

² Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm. (dalej: k.p.a.).

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 512, ze zm.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.

⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.



W praktyce, jak wynika z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli⁷ (NIK), w związku z udzielaniem upoważnień, istnieje ryzyko, głównie związane z niedostrzeganiem różnicy w działaniu w zastępstwie organu w czasie prowadzenia spraw samorządów terytorialnych (JST) oraz podejmowaniu z jego upoważnienia czynności w postępowaniu administracyjnym, w tym wydawania decyzji administracyjnych, a także brakiem jednolitych procedur dotyczących udzielania upoważnień.

Zakres upoważnień objętych kontrolą NIK

W przepisach k.p.a. (art. 268a) przewidziano możliwość upoważnienia przez organ administracji publicznej, obsługujących go pracowników, do załatwiania spraw w ustalonym zakresie w imieniu tego organu, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów z oryginałem dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań. Oznacza to, że organ upoważniający może dowolnie decydować komu oraz w jakim zakresie takie upoważnienie zostanie udzielone, niemniej musi to być pracownik obsługujący organ. Upoważnienie powinno mieć formę pisemną z określeniem czasu obowiązywania oraz wskazywać szczegółowy zakres przedmiotowy. Podpisanie dokumentu z upoważnienia wywołuje taki skutek, jakby

podpisał go organ, przy czym upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym.

Podobny, choć nie identyczny, zakres upoważnienia przewidziano w ustawie – Ordynacja podatkowa (art.143 § 1 i 3) – organ podatkowy może upoważnić w formie pisemnej funkcjonariusza lub pracownika kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu i w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń. Istotą tych dwóch przepisów jest szeroki zakres upoważnienia – załatwiania wielu spraw w imieniu organu w ustalonym zakresie, w tym do wydawania decyzji administracyjnych oraz wykonywania wskazanych w upoważnieniu czynności w postępowaniu administracyjnym. Ważne jest, że upoważnienie może zostać udzielone pracownikom (funkcjonariuszom) obsługującym organ (kierowanej przez organ instytucji).

Nie można zatem na podstawie tych przepisów udzielić upoważnienia np. pracownikom jednostek podległych czy nadzorowanych.

Przepisy ustaw dotyczących poszczególnych poziomów samorządu terytorialnego (art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 39 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym), także przewidują możliwość udzielania upoważnień w postępowaniu administracyjnym, ale jedynie do wydawania decyzji

⁷ Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Działania z zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego realizowane na podstawie prawa administracyjnego*, nr ewid. 29/2018/P/18/075/LKI, Delegatura NIK w Kielcach, październik 2019 r.

administracyjnych. Jednocześnie zakres podmiotowy upoważnień udzielanych przez organy samorządu terytorialnego poszczególnych rodzajów jest różny. Wójt może bowiem upoważnić do wydawania w swoim imieniu decyzji administracyjnych (na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) jedynie swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy, natomiast starosta (na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym) – wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Podobnie marszałek województwa (na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa) ma prawo upoważnić do wydawania decyzji wicemarszałków, pozostałych członków zarządu województwa, pracowników urzędu marszałkowskiego oraz kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych. Taka konstrukcja tych trzech przepisów wskazuje, że zakres podmiotowy upoważnienia, którego może udzielić wójt jest węższy niż zakres upoważnienia, udzielonego przez starostę i marszałka województwa.

Zakres przedmiotowy upoważnień wydawanych na podstawie wskazanych wyżej przepisów ustaw samorządowych jest zdecydowanie węższy niż tych wydanych na podstawie art. 268a k.p.a. i art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej. Marszałek województwa, starosta i wójt mogą upoważnić urzędników tylko do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Tym samym, mogą przenieść tylko część swoich uprawnień, które przysługują im w całej procedurze administracyjnej.

Wspólną cechą wszystkich upoważnień (udzielanych na podstawie przepisów k.p.a. i Ordynacji podatkowej, czy też samorządowych ustaw ustrojowych) jest to, że upoważnienia zawsze muszą pochodzić od organu. Tym samym osoba mająca upoważnienie nie może scedować swoich uprawnień z tego tytułu na inne osoby. Działanie z upoważnienia organu oznacza działanie w imieniu organu i realizację jego wyłącznych kompetencji, których upoważniony sam nie posiada.

Oczywiście w polskim systemie prawnym występuje wiele przepisów szczególnych, które pozwalają czy wręcz nakazują udzielenie przez organ JST stosownego upoważnienia do wykonywania określonych czynności w postępowaniu administracyjnym, niemniej jednak nie były one objęte kontrolą NIK i nie będą przedmiotem rozważań w tym artykule.

Jak wskazuje liczne orzecznictwo sądowe, sposób udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych i podejmowania innych czynności w postępowaniu administracyjnym może w samorządach przybierać różną formę. Jedną z form upoważnienia do realizacji zadań może być wprowadzenie stosownych przepisów do regulaminu organizacyjnego lub wydanie zarządzenia w sprawie wykonywania zadań określonego typu. Zdarza się także, że upoważnienie do wykonywania określonych obowiązków zostaje wpisane do zakresu czynności pracownika. Najczęściej jednak stosowne upoważnienie zostaje określone w odrębnym piśmie.

Istotną przyczyną powodującą wadliwe udzielanie upoważnień w JST jest niedostrzeżenie różnicy pomiędzy zastępowaniem wójta, starosty i marszałka



województwa jako kierowników urzędów JST w prowadzeniu spraw tych jednostek i działaniem z upoważnienia tych organów przy podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym, a zwłaszcza przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Zastępowanie ma związek z załatwianiem bieżących spraw przede wszystkim wewnątrz urzędu. Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy swojemu zastępcy lub sekretarzowi gminy (art. 33 ust. 4). Wykładnia tego przepisu pozwala stwierdzić, że odnosi się to do spraw związanych z kierowaniem i organizacją urzędu, pracowniczych, ale nie spraw dotyczących wójta jako organu wykonawczego gminy. Powierzenie określonych spraw należy zatem rozumieć w kontekście uprawnień do kierowania urzędem, a nie do wypełniania funkcji organu gminy, jakim jest wójt⁸. Z uwagi na lakoniczne brzmienie art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, należy uznać, że wszystkie sprawy gminy o powyższym charakterze, jeśli należą do właściwości wójta, mogą być przedmiotem przekazania jego zastępcy i sekretarzowi. Natomiast na podstawie tego przepisu nie jest możliwe przekazanie uprawnienia do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej i podejmowania innych czynności w postępowaniu administracyjnym. Poza tym, że wykonywanie tych czynności nie wiąże się z uprawnieniem do kierowania urzędem, to upoważnienie do ich wykonywania

ma inną podstawę prawną, którą stanowi przede wszystkim art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym i art. 268a k.p.a. Przepisy te stanowią zatem *lex specialis* wobec ogólnego unormowania zawartego w art. 33 ust. 4. W ustawach o samorządzie powiatowym i województwa brakuje odpowiednika tej regulacji, niemniej z art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie województwa oraz art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że odpowiednio marszałek województwa i starosta organizuje pracę zarządu i urzędu (starostwa), jest jego kierownikiem, kieruje bieżącymi sprawami JST oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Powinno to zostać określone w regulaminie organizacyjnym urzędu. Taka konstrukcja przepisów pozwala na wskazanie konkretnej osoby działającej w zastępstwie, nie przewiduje natomiast możliwości, aby w ramach tego zastępstwa przejmować kompetencje organu.

Do najczęściej występujących nieprawidłowości podczas udzielania upoważnień, w tym do wydawania decyzji administracyjnych, jest dokonanie tej czynności przez osoby nieupoważnione (np. zastępców wójta, wicestarostów, członków zarządu województwa), czynienie tego zbyt późno w stosunku do faktycznie realizowanych zadań lub w niepełnym zakresie. Może to skutkować wadą prawną działalności organów JST, a tym samym być przesłanką do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych.

Z udzielaniem upoważnień związane są obowiązki złożenia oświadczenia

⁸ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14.11.2017, sygn. II GSK 273/16. Lex nr 2424765.

majątkowego przez osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych oraz opublikowania przez wójta, starostę i marszałka województwa jawnych informacji zawartych w oświadczeniu w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

Obowiązek złożenia oświadczeń majątkowych przez osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu marszałka województwa, starosty i wójta wynika odpowiednio z art. 27c ust. 1 i ust. 5 ustawy o samorządzie województwa, art. 25c ust. 1 i ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 24h ust. 1 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Pierwsze oświadczenie należy złożyć w terminie 30 dni od dnia wyboru lub powołania na stanowisko albo od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę. W kontroli realizowanej przez NIK przyjęto, że trzydziestodniowy termin do złożenia oświadczenia liczy się od dnia otrzymania upoważnienia.

W kwestii publikowania jawnych informacji zawartych w oświadczeniach o stanie majątkowym, przepisy (art. 27d ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 25d ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) wskazują jedynie na konieczność udostępniania takich informacji w BIP. W piśmiennictwie sformułowano

również krytyczne poglądy na ten temat. Według komentatorów, istotnym mankamentem regulacji prawnej dotyczącej tego obowiązku jest brak ustawowo określonego terminu, w jakim oświadczenia należy zamieścić w BIP. Ich zdaniem to oczywiste, że oświadczenia powinny być publikowane niezwłocznie po ich złożeniu. Wobec braku precyzyjnie określonego terminu, w którym obligatoryjne jest dopełnienie obowiązku publikacji oświadczeń majątkowych w BIP, przepis nakazujący w praktyce może być realizowany niezgodnie z intencją ustawodawcy⁹.

Zakres kontroli i założenia metodyczne

Przedmiotem kontroli NIK było zbadanie prawidłowości udzielania upoważnień przez marszałków województw, starostów i wójtów na podstawie właściwych przepisów ustaw samorządowych, k.p.a. oraz Ordynacji podatkowej. Kontrola została przeprowadzona w 40 urzędach JST z terenu ośmiu województw: dolnośląskiego, lubelskiego, łódzkiego, opolskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, tj. siedmiu urzędach marszałkowskich, 16 starostwach powiatowych oraz 17 urzędach gmin. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 5 kwietnia 2019 r.

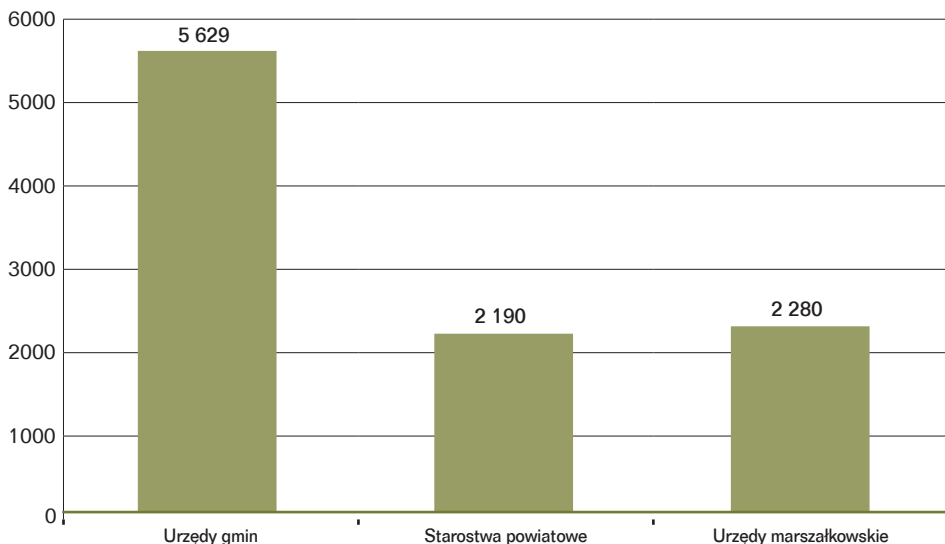
Przeprowadzenie kontroli poprzedziła kontrola rozpoznawcza, którą objęto Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego i jedno starostwo powiatowe z terenu województwa świętokrzyskiego¹⁰.

⁹ Por. m.in. A. Wierzbica: *Komentarz do art. 24i ustawy o samorządzie gminnym*. Baza Lex.

¹⁰ Kontrola S/17/005 *Prawidłowość udzielania upoważnień do realizacji wybranych zadań w jednostkach samorządu terytorialnego*. Okres objęty kontrolą – od 1.1.2012 do 31.3.2017.



Rysunek 1. **Upoważnienia do wykonywania czynności w postępowaniach administracyjnych, w podziale na kategorie skontrolowanych JST**



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Celem kontroli było dokonanie oceny, czy prawidłowo udzielano upoważnień osobom wykonującym zadania należące do kompetencji jednostek samorządu terytorialnego na podstawie prawa administracyjnego. Powyższą ocenę przeprowadzono w trzech płaszczyznach: prawidłowości udzielania upoważnień (przez uprawnione do tego osoby i w granicach określonych prawem), prawidłowości ich ewidencjonowania oraz zapewnienia funkcjonowania skutecznych mechanizmów kontroli zabezpieczających przed realizacją zadań JST przez osoby nieuprawnione.

Skala udzielonych upoważnień

W latach 2017–2019 w skontrolowanych urzędach łączna liczba obowiązujących upoważnień do wykonywania czynności

w postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 268a k.p.a. i art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej, wynosiła 10 099, w tym 2686 do wydawania decyzji administracyjnych (27% ogółu). W badanym okresie cofnięto 2478 upoważnień, w tym 933 do wydawania decyzji administracyjnych. Upoważnienia do wykonywania czynności przedstawiono na rysunku 1.

W jednym spośród objętych kontrolą urzędów nie udało się ustalić ostatecznej ich liczby, ze względu na wadliwy sposób ewidencjonowania upoważnień. Najwięcej upoważnień wydanych zostało w dużych urzędach miast oraz w urzędach marszałkowskich.

Najczęstsze błędy

Spośród obowiązujących w skontrolowanych urzędach upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych oraz wykonywania innych czynności w postępowaniu administracyjnym, prawidłowość ich udzielenia zbadano na próbie 7925 dokumentów (tj. 78% wszystkich obowiązujących upoważnień). Nieprawidłowości polegające na udzieleniu lub cofaniu upoważnień przez inne osoby niż piastujące stanowisko organu, wydawaniu upoważnień bez wskazania podstawy prawnej lub z błędną podstawą prawną stwierdzono w 385 przypadkach (4,9%).

Kontrola wykazała, że osoby nieuprawnione – zastępca wójta, wicestarosta, wice-marszałek i członek zarządu województwa – w 14 urzędach (33% skontrolowanych), tj. w dwóch urzędach marszałkowskich, sześciu starostwach powiatowych i sześciu urzędach gmin, udzieliły 159 upoważnień do załatwiania spraw w imieniu organu (2% zbadanych), w tym 102 do wydawania decyzji administracyjnych. Osoby, które udzieliły upoważnień, pomimo braku uprawnień, wyjaśniały, że działały na podstawie ogólnych przepisów regulaminów organizacyjnych upoważniających ich do zastępowania organu. Świadczy to o niedostrzeganiu różnicy pomiędzy działaniem w zastępstwie organu i z jego upoważnienia.

Kolejnym przykładem nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli NIK było udzielanie upoważnień z błędną podstawą prawną lub bez jej wskazania. W 48 upoważnieniach do wykonywania czynności

w postępowaniu administracyjnym, wydanych w sześciu urzędach (14,3% skontrolowanych urzędów), nie zamieszczono w ogóle podstawy prawnej, w tym w 10 upoważnieniach do wydawania decyzji administracyjnych. Na niewłaściwą podstawę prawną powołano się w 178 dokumentach w 14 urzędach (33% wszystkich skontrolowanych), w tym w 78 uprawniających do wydawania decyzji administracyjnych. Nieprawidłowości te polegały m.in. na niewskazaniu w upoważnieniach do wydawania decyzji stosownych przepisów (art. 46 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym lub art. 268a k.p.a.), określaniu jako podstawy prawnej do wykonywania innych czynności niż wydawanie decyzji wyłącznie przepisów, na podstawie których można upoważnić tylko do wydawania decyzji administracyjnych.

Kontrola wykazała również, że w czterech urzędach osoby, którym udzielono upoważnień, nie potwierdzały tego faktu podpisem, natomiast w 11 urzędach zdarzyło się to w jednostkowych sytuacjach. Niepotwierdzenie podpisem przyjęcia upoważnienia było działaniem nierzetelnym, bowiem utrudniało ustalenie w jakim terminie powinno być złożone pierwsze oświadczenie majątkowe. Naruszono również standard kontroli zarządczej (część A „Środowisko wewnętrzne”, pkt 4 „Delegowanie upoważnień”) określony w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹,

¹¹ Dz.Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84.



który stanowi, że przyjęcie delegowanych uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze, powinno być potwierdzone podpisem.

Wewnętrzne zasady udzielania upoważnień

Zdaniem NIK, jedną z przyczyn wystąpienia opisanych powyżej nieprawidłowości był brak pisemnych zasad udzielania upoważnień.

W prawie 65% objętych kontrolą urzędów nie wprowadzono wewnętrznych procedur postępowania podczas udzielania upoważnień. Kontrola wykazała, że w 12 objętych kontrolą urzędach nie wskazano komórki organizacyjnej ani osoby odpowiedzialnej za przygotowanie upoważnień, a w 18 urzędach powyższego zadania nie przypisano w zakresach czynności pracowników. Upoważnienia na ogół były przygotowywane przez pracowników lub kierowników wydziałów organizacyjnych oraz wydziałów merytorycznych, w których był zatrudniony upoważniany pracownik. W pojedynczych przypadkach upoważnienia przygotowywał sekretarz JST oraz pracownik kadr. Aż w połowie skontrolowanych jednostek nie przewidziano obowiązku uzgadniania projektu upoważnienia z radcą prawnym zatrudnionym w urzędzie, a w siedmiu – z kierownikiem komórki merytorycznej, w której pracowała upoważniona osoba. W ocenie NIK, wskazuje to na nierzetelne postępowanie urzędników podczas przygotowywania projektów upoważnień.

W 13 urzędach objętych kontrolą wprowadzono procedury udzielania upoważnień w regulaminie organizacyjnym urzędu lub przez wydanie odrębnego zarządzenia.

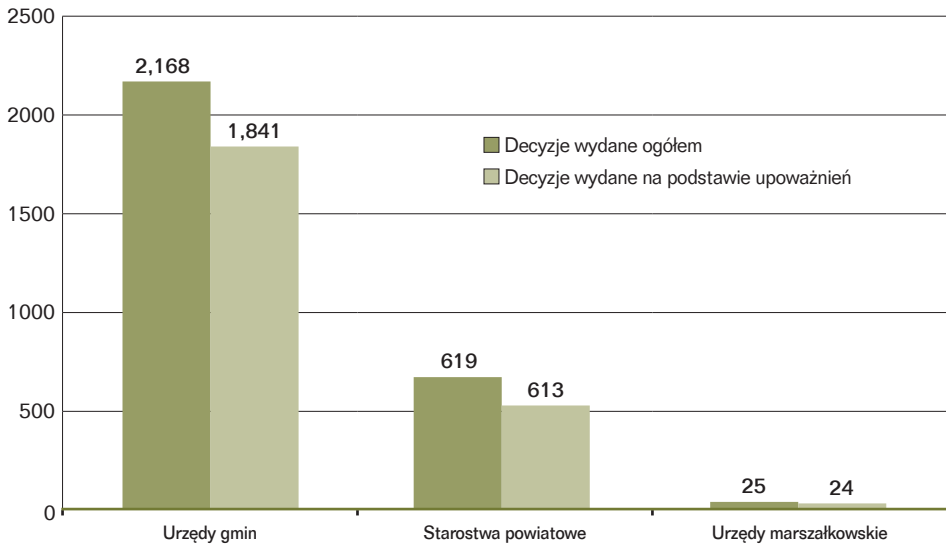
Skutki wadliwie udzielonych upoważnień

W okresie objętym kontrolą, w 40 skontrolowanych urzędach wydano łącznie 2811,5 tys. decyzji administracyjnych, z tego 88% na podstawie upoważnień udzielonych w trybie art. 46 ust.2 ustawy o samorządzie województwa, art. 38 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 268a k.p.a. oraz art. 143 § 1 Ordynacji podatkowej. Ich procentowy udział wynosi, w odniesieniu do urzędów gmin 84,9%; w stosunku do starostw powiatowych 99% a do urzędów marszałkowskich 97,8%.

W skontrolowanych urzędach gmin najczęściej decyzji wydawanych na podstawie upoważnień dotyczyło wymiaru podatku rolnego, podatku od nieruchomości i leśnego. Z upoważnienia wydawano również decyzje dotyczące m.in. zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, zatwierdzające podział nieruchomości gruntowej, określające wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, związane z przyznawaniem dodatku mieszkaniowego, warunków zabudowy oraz zezwalające na lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej w pasie drogowym dróg gminnych.

W starostwach powiatowych najczęściej decyzji z upoważnienia wydawano w sprawach rejestrowania i wyrejestrowania pojazdu. Ponadto inne, dotyczące m.in. praw jazdy, pozwoleń na budowę, zezwoleń na transport odpadów, usuwania drzew, wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej, uznania nieruchomości za mienie gromadzkie oraz zezwalające na sprowadzenie zwłok i szczątków

Rysunek 2. Liczba decyzji wydanych na podstawie upoważnień i liczba decyzji ogółem w podziale na poszczególne kategorie samorządu (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

ludzkich z zagranicy w celu ich pochowania.

W urzędach marszałkowskich najwięcej decyzji na podstawie upoważnień dotyczyło: zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym, koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, pozwoleń wodnoprawnych, pozwoleń na usunięcie drzew i krzewów.

Badanie 30,1 tys. decyzji wykazało, że w 14 skontrolowanych urzędach pracownicy, którzy nie legitymowali się prawidłowym upoważnieniem, tj. udzielonym przez wójta, starostę lub marszałka

województwa, wydali łącznie 24 tys. decyzji administracyjnych, tj. 1,4% wszystkich z upoważnienia w tych urzędach (1,7 mln)¹². Na ich podstawie pobrano aż 6,8 mln zł podatków i opłat oraz wypłacono 1,7 mln zł głównie z tytułu dodatków mieszkaniowych. Osoby nieuprawnione, które podpisywały decyzje wyjaśniały m.in., że w ich przekonaniu zostały prawidłowo upoważnione.

Z 17 skontrolowanych urzędów gmin (miast), w pięciu urzędach (29,4%) wydano 7,5 tys. decyzji, które zostały podpisane przez osoby nieuprawnione. Dotyczyły

¹² Do wyciszenia udziału decyzji wydanych przez nieuprawnione osoby w urzędach objętych kontrolą rozpoznawczą przyjęto liczbę decyzji ogółem, ze względu na brak danych dotyczących skali decyzji wydanych z upoważnienia.



one: podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego od osób fizycznych i prawnych, środków transportowych, określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, przyznania dodatku mieszkaniowego, trwałego zarządu, pozwoleń na wykonanie prac remontowych, budowlanych, konserwatorskich i montażowych budynków wpisanych do rejestru zabytków lub wstrzymania prowadzonych robót budowlanych, dofinansowania kosztów kształcenia w celu przygotowania zawodowego pracowników młodocianych, zmiany zezwolenia na założenie szkoły publicznej oraz wpisania, skreślenia lub odmowy wpisania do rejestru wyborców. Na podstawie powyższych decyzji pobrano 5,7 mln zł oraz wypłacono 1,7 mln zł.

W połowie z 16 objętych kontrolą starostw powiatowych osoby upoważnione przez wicestarostów lub działające bez upoważnienia wydały 16,4 tys. decyzji administracyjnych, z których zdecydowana większość (99%) dotyczyła rejestracji pojazdów, wycofania pojazdów z ruchu, wydania praw jazdy, cofnięcia lub przywrócenia uprawnień do kierowania pojazdami, skierowania na badania lekarskie lub psychologiczne na podstawie ustawy o kierujących pojazdami. Pozostałe decyzje wydano w związku z umorzeniem

nielegitymujących się upoważnieniem marszałka województwa wydały 150 decyzji administracyjnych. Dotyczyły one nałożenia kary pieniężnej, na podstawie ustawy z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁴, wykorzystania dróg w sposób szczególny, na mocy ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹⁵ oraz wpisania lub odmowy wpisania osób do ewidencji lekarzy uprawnionych do przeprowadzania badań w celu ustalenia istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami oraz wykreślenia z tej ewidencji¹⁶.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., podpisanie decyzji administracyjnej przez osobę, która nie została upoważniona przez organ do wydawania decyzji w jego imieniu, może stanowić podstawę do stwierdzenia jej nieważności, jako wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącem naruszeniem prawa.

Kontrola wykazała także, że prawidłowo upoważnieni pracownicy dziewięciu urzędów podpisali 63 decyzje

¹³ Ustalenia z kontroli rozpoznawczej, okres objęty kontrolą od 1.1.2012 do 31.3.2017.

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 2140, ze zm.

¹⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 868, ze zm.

¹⁶ W wyniku stwierdzenia nieważności decyzji o nałożeniu kary pieniężnej wydanych w jednym z objętych kontrolą rozpoznawczą urzędów w latach 2012–2017 (I kwartał), na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z 6.9.2001 o transporcie drogowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.), w związku z podpisaniem ich przez osoby nieuprawnione, zwrócono 20 tys. zł podmiotom, którym wymierzono te kary. W przypadku unieważnienia wydanych w latach 2012–2014 przez osoby nieuprawnione decyzji i żądania zwrotu wymierzonych kar pieniężnych, urząd może być zobowiązany do zapłaty 117,5 tys. zł.

administracyjne w czasie kiedy faktycznie przebywali na urloпах. Wyjaśniając przyczyny tego stanu wskazywali m.in., że projekty decyzji były przygotowywane przez inne osoby, które zamieszczały daty przed przekazaniem decyzji do podpisu lub przychodziły do pracy w trakcie urlopu, z uwagi na ważny interes stron postępowania i działanie na rzecz obywateli. Może to świadczyć o niewłaściwej organizacji pracy w urzędach przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

W wyniku badania 13 tys. dokumentów innych niż decyzje administracyjne wydanych w postępowaniu administracyjnym stwierdzono, że w 11 urzędach łącznie 8,8 tys. dokumentów zostało podpisanych przez osoby nieuprawnione (67,9%). Nieprawidłowo upoważnieni pracownicy podpisywali postanowienia, protokoły oględzin lokalu w postępowaniu o wymeldowanie lub zameldowanie, protokoły przesłuchania świadków i zawiadomień w toku prowadzonych postępowań administracyjnych. Wydawali również zaświadczenia z rejestru mieszkańców, zaświadczenia dotyczące zagospodarowania przestrzennego, wypisy i wyrisy z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kopie map ewidencyjnych, wypisy i wyrisy z ewidencji gruntów i budynków oraz wykazy budynków i działek, zaświadczenia o objęciu gruntu niestanowiącego własności Skarbu Państwa uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją starosty, zaświadczenia o niezaleganiu w podatkach oraz o posiadaniu gospodarstwa rolnego, jego wielkości i dochodzie z niego uzyskiwanym, poświadczali zgodność z oryginałem odpisów dokumentów. Należy zauważyć, że ze względu na nieprowadzenie zbiorczych rejestrów

dla wszystkich dokumentów w postępowaniach administracyjnych, skala wydanych dokumentów nie była możliwa do ustalenia. W związku z wykonywaniem powyższych czynności pobrano 194 tys. zł opłat.

Składanie oświadczeń majątkowych

Obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez osoby upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych oraz podawania ich do publicznej wiadomości przez wójtów, starostów i marszałków województw wypełniano na ogół terminowo.

W 10 urzędach 26 osób wydających decyzje administracyjne na podstawie upoważnienia złożyło 27 oświadczeń majątkowych z uchybieniem obowiązujących terminów. Po terminie przedłożono 16 oświadczeń w związku z odwołaniem z funkcji lub rozwiązaniem stosunku pracy, trzy związane z udzieleniem upoważnienia do wydawania decyzji i osiem rocznych oświadczeń majątkowych. Największe opóźnienie w złożeniu oświadczenia majątkowego wyniosło 195 dni.

Do dnia rozpoczęcia kontroli, 13 osób wydających decyzje administracyjne w ośmiu skontrolowanych urzędach nie złożyło 16 wymaganych oświadczeń majątkowych, sześciu w związku z otrzymaniem upoważnienia do wydawania decyzji, jednego oświadczenia rocznego i dziewięciu w związku z odwołaniem z funkcji lub rozwiązaniem umowy o pracę. Jedynie w trzech przypadkach (w jednym podczas kontroli), wójt, starosta i marszałek województwa wezwali zobowiązanego pracownika, na podstawie art. 24h ust. 5a ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27c ust. 5a ustawy o samorządzie



województwa, do niezwłocznego złożenia oświadczenia majątkowego, jednocześnie wyznaczając dodatkowy czternastodniowy termin. Najdłuższy okres w jakim nie egzekwowano obowiązku złożenia oświadczenia w wyniósł 686 dni.

Najwięcej oświadczeń majątkowych, które nie zostały złożone lub złożono je z opóźnieniem dotyczyło pracowników odwołanych ze stanowiska lub z którymi rozwiązano stosunek pracy. Przyczyną mógł być brak sankcji za niezłożenie oświadczenia przez byłych pracowników. Sankcje w postaci utraty części wynagrodzenia i rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia przewidziano tylko dla osób zatrudnionych (art. 24k ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25f ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 27f ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie województwa).

Zgodnie z art. 27d ust. 3 ustawy o samorządzie województwa, art. 25d ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 24i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w BIP. Do czasu rozpoczęcia kontroli przez NIK w czterech jednostkach nie opublikowano 79 oświadczeń majątkowych. Przykładowo, w jednym spośród kontrolowanych urzędów nie opublikowano żadnego z 63 oświadczeń majątkowych złożonych w okresie objętym kontrolą, w następnym – wszystkich 10 za 2017 r., a w kolejnym – pięciu złożonych w 2017 r.

W 24 urzędach oświadczenia majątkowe zostały opublikowane ze znacznym opóźnieniem wynoszącym od 61 do nawet 603 dni od dnia ich złożenia – w sześciu urzędach z opóźnieniem od 61 do 100 dni, w siedmiu jednostkach od 101 do 200 dni, w pięciu od 201 do 300 dni i w sześciu ponad 300 dni. W jednym spośród kontrolowanych urzędów nie można było ustalić faktycznej daty opublikowania oświadczeń w BIP, ponieważ nie umieszczono o tym informacji, podobnie jak o osobie udostępniającej oświadczenie. Było to niezgodne z wymogami określonymi w art. 8 ust. 6 pkt 3 i 4 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁷.

Jedną z przyczyn opóźnień w publikowaniu oświadczeń majątkowych, według wyjaśnień kierowników jednostek kontrolowanych, było nieokreślenie w przepisach prawa terminu na dokonanie tej czynności. Zarówno z orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i piśmiennictwa wynika, że oświadczenia majątkowe powinny zostać opublikowane w BIP niezwłocznie po ich złożeniu, co stanowi podstawowy sposób realizacji zasady jawności oświadczeń majątkowych, w kontekście konstytucyjnej zasady jawności działania organów administracji i jej konsekwencji w postaci obywatelskiego prawa do uzyskiwania informacji o działalności władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, sformułowanego w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP¹⁸.

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1429.

¹⁸ Por. A. Wierzbica: *Komentarz do art. 24(i) ustawy o samorządzie gminnym*, Baza LEX oraz np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29.9.2016, sygn. Akt IV SAB/Wr115/16, LEX nr 2172339.

Prawidłowość ewidencjonowania upoważnień

We wszystkich skontrolowanych urzędach prowadzono rejestry upoważnień, przeważnie w komórkach odpowiedzialnych za organizację pracy urzędu, a zadania z tym związane zostały przypisane pracownikom w zakresach czynności. W zależności od przyjętych rozwiązań, rejestry były sporządzane łącznie dla udzielanych, na podstawie różnych przepisów prawnych, upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych i podejmowania innych czynności administracyjnych, a także pełnomocnictw i upoważnień, do których przepisy prawa administracyjnego nie miały zastosowania albo odrębnie dla każdego rodzaju upoważnień. Rejestry prowadzono zarówno „ręcznie”, jak i w formie elektronicznej, a zakres zawartych w nich danych był różny. Zawierały co najmniej imię i nazwisko osoby upoważnionej, przedmiot upoważnienia oraz datę wydania.

W części urzędów wskazywano również okres ważności upoważnienia, który najczęściej określano jako czas pełnienia funkcji lub pozostawania w zatrudnieniu. Odnotowywano również datę cofnięcia upoważnienia.

W 14 skontrolowanych urzędach rejestry upoważnień prowadzone były nierzetelnie. Nie ujmowano w nich wszystkich upoważnień, brakowało daty ważności, nie odnotowywano jego uchylenia lub wygaśnięcia. Występowały przypadki niesystematycznego i niechronologicznego wykazywania upoważnień oraz rejestrowania dokumentów niebędących nimi (pełnomocnictwami)

lub pismami cofającymi upoważnienia. Sposób prowadzenia rejestru pozwalał na uzupełnianie go bez pozostawienia śladu rewizyjnego.

W pięciu skontrolowanych urzędach rejestry nie pozwalały na szybkie ustalenie osób aktualnie upoważnionych ani liczby obowiązujących upoważnień do wydawania decyzji lub innych dokumentów w postępowaniu administracyjnym.

W jednym urzędzie do dnia zakończenia kontroli nie udało się ustalić faktycznej skali takich upoważnień. W prowadzonych tam rejestrach upoważnień i pełnomocnictw wystąpiły np. przypadki niechronologicznego ich ujmowania w rejestrze oraz rejestrowania w nim dokumentów niebędących upoważnieniami i pełnomocnictwami lub pismami cofającymi. Stwierdzono omyłkowe wpisy oraz brak ciągłości w numeracji kolejnych dokumentów. Opisany sposób prowadzenia rejestru uniemożliwiał uzyskanie odpowiedzi na pytanie kto, według stanu na dany dzień, posiadał stosowne upoważnienie oraz jaka jest ich liczba. Stąd przez cały okres objęty kontrolą urząd nie był w stanie przekazać informacji o faktycznej skali upoważnień objętych kontrolą.

Zabezpieczenie przed działaniem osób nieuprawnionych

Spośród 40 objętych kontrolą urzędów w żadnym nie kontrolowano prawidłowości udzielania upoważnień. Zagadnienie to nie było również przedmiotem zadań audytowych. Tylko w jednym urzędzie prawidłowość udzielania upoważnień do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach wynikających z ustawy



z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁹ miała być weryfikowana w ramach trwającego audytu wewnętrznego. Również tam, w trakcie kontroli zewnętrznej zleconej przez wojewodę, sprawdzano upoważnienia pracowników jednego z wydziałów.

Ryzyko dotyczące nieprawidłowego udzielania upoważnień zidentyfikowano w dwóch urzędach. Pomimo to doszło do ich udzielania przez osoby nieuprawnione.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, 2 i 7 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań, m. in. w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy. Zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy) należy do obowiązków wójta i przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Stwierdzone w 26 urzędach nieprawidłowości dotyczące podpisywania upoważnień przez osoby nieuprawnione, wydawania na ich podstawie decyzji, postanowień, zaświadczeń, zawiadomień i innych dokumentów w związku z prowadzonymi postępowaniami, wskazywania w udzielanych upoważnieniach niewłaściwej podstawy prawnej, a także nierzetelnego prowadzenia rejestrów upoważnień świadczą o niezapewnieniu przez wójtów, starostów i marszałków województw funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w badanym zakresie.

Podsumowanie i wnioski

Mając na uwadze przedstawione ustalenia kontroli, ich charakter i skalę, NIK oceniła negatywnie udzielanie przez wójtów, starostów i marszałków województwa upoważnień do realizacji zadań JST na podstawie prawa administracyjnego. Podstawą powyższej oceny była powszechność stwierdzonych nieprawidłowości – w 60% skontrolowanych jednostek upoważnienia wydawane były wadliwie, tj. przez osoby nieuprawnione (2% zbadanych upoważnień), z powołaniem niewłaściwych przepisów prawa lub bez wskazania podstawy prawnej (2,9% zbadanych upoważnień) oraz potencjalne skutki wynikające z faktu wydania przez pracowników nieprawidłowo upoważnionych lub działających bez upoważnienia w 43% skontrolowanych urzędów łącznie 24 tys. decyzji administracyjnych oraz podpisania 8,8 tys. innych dokumentów w postępowaniach administracyjnych. Podpisanie decyzji administracyjnej przez osobę, która nie była należycie umocowana do wydawania decyzji w imieniu organu administracji publicznej, może stanowić podstawę do stwierdzenia jej nieważności, na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. W wyniku takich działań, w urzędach pobrano z różnych tytułów łącznie 7 mln zł oraz wypłacono 1,7 mln zł.

Na negatywną ocenę wpływ miało także nierzetelne wypełnianie obowiązku niezwłocznego publikowania oświadczeń majątkowych w BIP, stwierdzone w 60% skontrolowanych urzędów, nierzetelne

¹⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

prowadzenie rejestrów upoważnień w 35% urzędów, oraz nieprowadzenie kontroli prawidłowości wydawania upoważnień do wykonywania zadań w ramach postępowań administracyjnych.

NIK podkreśliła, że stwierdzone nieprawidłowości mogą wskazywać na niezapewnienie przez wójtów, starostów i marszałków województw funkcjonowania w pełni skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Świadczy to o braku należytej staranności w realizacji zadań JST wykonywanych na podstawie upoważnień.

Mając na uwadze wyniki przeprowadzonej kontroli oraz uwzględniając krytyczne poglądy wyrażane w piśmiennictwie prawniczym na temat składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy samorządowych, a także ich publikowania w BIP, Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę podjęcia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji inicjatywy ustawodawczej w celu:

1. Dokonania zmiany art. 27c ust. 5 ustawy o samorządzie województwa, art. 25c ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 24h ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym w taki sposób, aby przepisy te jednoznacznie określały termin złożenia pierwszego i ostatniego oświadczenia majątkowego przez osobę, która została upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu marszałka województwa, starosty i wójta.
2. Określenia w ustawach o samorządzie województwa, samorządzie powiatowym i samorządzie gminnym terminu, w jakim

powinno nastąpić udostępnienie w BIP jawnych informacji zawartych w oświadczeniu majątkowym, tj. realizacji obowiązku wynikającego odpowiednio z art. 27d ust. 3, art. 25d ust. 3 oraz art. 24i ust. 3 ww. ustaw.

Ze stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że powołane powyżej przepisy ustaw samorządowych stanowią element tzw. regulacji antykorupcyjnych. Celem rozwiązań prawnych wchodzących w ich skład jest zapobieganie nadużyciom oraz konfliktom interesów w administracji publicznej. Kierunki działań państwa w obszarze rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw korupcyjnych, obejmujących również inicjatywy ustawodawcze, zostały ustalone w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 przyjętym uchwałą Nr 207 Rady Ministrów z 19 grudnia 2017 r.²¹ Minister wskazał również, że m.in. kwestie terminów składania oświadczeń majątkowych normował przygotowany w 2017 r. przez Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych projekt ustawy o jawności życia publicznego (zakładający zmianę ustawy o samorządzie województwa, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie gminnym). Harmonogram przyjęty w „Planie realizacji zadań i działań Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020” zakłada, iż proces legislacyjny projektu ustawy o jawności życia publicznego będzie trwać do 31 grudnia 2020 r.

²¹ M.P. z 2018 r. poz. 12.



Niezależnie od powyższych wniosków *de lege ferenda*, NIK zarekomendowała również:

1. Wzmocnienie przez wójtów, starostów i marszałków województw mechanizmów kontroli zarządczej przy udzielaniu upoważnień do realizacji zadań wykonywanych na podstawie prawa administracyjnego, w tym opracowanie odpowiednich zasad postępowania, w celu zminimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze.

2. Uwzględnienie przez regionalne izby obrachunkowe w ramach prowadzonych kontroli gospodarki finansowej JST spraw związanych z prawidłowością umocowania pracowników urzędów tych jednostek do wykonywania zadań samorządu w imieniu jego organów.

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania 82 wniosków pokontrolnych. Dotyczyły przede wszystkim:

- podjęcia działań w celu wyeliminowania nieprawidłowo udzielonych upoważnień, w tym do wydawania decyzji administracyjnych;
- dokonania analizy decyzji wydanych przez osoby nienależycie upoważnione, pod kątem zasadności zainicjowania postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tych decyzji przez organ wyższego stopnia;
- wydawania decyzji administracyjnych oraz wykonywania innych czynności

w imieniu organu przez osoby prawidłowo upoważnione;

- wskazania właściwej podstawy prawnej w udzielonych upoważnieniach;
- publikowania w BIP bez zbędnej zwłoki oświadczeń majątkowych osób wydających decyzje administracyjne w imieniu organu;
- zapewnienia, aby osoby upoważnione do podejmowania czynności w postępowaniu administracyjnym potwierdzały swoim podpisem przyjęcie udzielanych im uprawnień;
- zapewnienia rzetelnego prowadzenia rejestru upoważnień przez wyeliminowanie stwierdzonych w nim błędów oraz prezentowanie prawidłowych danych;
- zapewnienia funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w sprawach związanych z wydawaniem upoważnień i realizacją zadań na ich podstawie w imieniu organu.

Z informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że kierownicy jednostek objętych kontrolą zrealizowali 53 wnioski, pozostałe nie zostały wdrożone lub były w trakcie realizacji.

dr GRZEGORZ WALENDZIK
dyrektor,
dr KRZYSZTOF WILKOSZ
p.o. wicedyrektor,
Delegatura NIK w Kielcach

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, jednostka samorządu terytorialnego, organ samorządu terytorialnego, decyzja administracyjna, udzielanie upoważnień, upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnej.

ABSTRACT

GRZEGORZ WALENDZIK, KRZYSZTOF WILKOSZ: Authorisations Granted by Self-Governmental Bodies – Decisions with Legal Defects and Lack of Harmonised Procedures

The main objective of NIK's audit was to examine authorisations granted by the governors of regional and local self-governmental units on the basis of self-governmental legal provisions, the Administrative Procedure Code and the Tax Ordinance. The audit was conducted at forty offices of local self-governmental units from eight Polish administrative regions: Dolnośląskie, Lubelskie, Łódzkie, Opolskie, Podlaskie, Świętokrzyskie, Wielkopolskie and Zachodniopomorskie. Many irregularities have been found during the audit. These were mainly due to the fact that the representatives of self-governments were not aware of the difference between acting *in place* of the given body, and undertaking administrative procedure activities when *authorised* by the given body, including issuing administrative decisions.

Key words: local government, local government unit, local government body, administrative decision, authorisation, authorisation to issue an administrative decision.