



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 8 grudnia 2014 r.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych w składzie:

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	Tomasz Słaboszowski
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	Zdzisława Wasążnik (<i>spr.</i>)
	<i>Członek GKO:</i>	Teresa Warszawska
Protokolant:		<i>Anna Jedlińska</i>

przy udziale zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych **Pawła Laudańskiego,**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniach: 27 października i 8 grudnia 2014 r. odwołań Obwinionych:

1. (...), zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...)z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt: RKO.5011.76.2013, którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...) - winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 6 grudnia 2012 r. wydatku ze środków publicznych w kwocie 11.000,00 zł z tytułu utrzymania i konserwacji urządzeń odwadniających drogi w (...)z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania tego rodzaju wydatków określonych w porozumieniu zawartym w dniu 2 lutego 2006 roku z Województwem (...) – (...) Zarządem Dróg Wojewódzkich w (...)w sprawie wspólnej realizacji zadania: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr (...) – ul. (...) w (...)na odcinku od skrzyżowania z ul. (...) w (...) do skrzyżowania z drogą powiatową nr (...). Na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r, poz. 594 ze zm.)

gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.) zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe,

co stanowi naruszenie art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 oraz art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.)

oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

2. (...), zam. (...), od ww. orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...), którym uznano Obwinionego (...)- pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Sekretarza Gminy (...)- winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu w dniu 13 stycznia 2011 r. wydatku ze środków publicznych w kwocie 11.000,00 zł z tytułu utrzymania i konserwacji urządzeń odwadniających na odcinku drogi wojewódzkiej nr (...)– ul. (...)w (...)z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania tego rodzaju wydatków określonych w porozumieniu zawartym w dniu 2 lutego 2006 roku z Województwem (...) – (...)Zarządem Dróg Wojewódzkich w (...)w sprawie wspólnej realizacji zadania: *Przebudowa drogi wojewódzkiej nr (...)– ul. (...)w (...)na odcinku od skrzyżowania z ul. (...)w (...)do skrzyżowania z drogą powiatową nr (...)*. Na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe, co stanowi naruszenie art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 oraz art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych
oraz wymierzono Obwinionemu karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

1. **na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyła zaskarżone orzeczenie w całości,**

- 2. na podstawie art. 78 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy, uniewinnia Obwinionych (...) i (...) od zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych,**
- 3. na podstawie art. 167 ust. 2 koszty postępowania ponosi Skarb Państwa.**

Pouczenie:

Orzeczenie niniejsze jest prawomocne w dniu jego wydania. Na niniejsze orzeczenie – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Głównej Komisji Orzekającej.

Uzasadnienie

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Gminy (...) zostało ujawnione w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w (...). Podczas kontroli stwierdzono, iż w Urzędzie Gminy (...) w latach 2011 i 2012 dokonano wydatku z budżetu Gminy z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania wydatków.

W zawiadomieniu złożonym Rzecznikowi Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) w dniu 4 lipca 2013 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w (...), wskazał na okoliczności popełnienia zarzucanych czynów.

Z budżetu Gminy (...) dokonano wydatków z tytułu utrzymania urządzeń odwadniających drogę wojewódzką nr (...), ul. (...) w (...), na odcinku od skrzyżowania z ul. (...) w (...) do skrzyżowania z drogą powiatową nr (...). Przebudowa odcinka drogi wojewódzkiej współfinansowana była przez Gminę (...) na zasadach określonych w porozumieniu Nr 810/RI/2006 zawartym w dniu 2 lutego 2006 r. z Województwem (...).

W dniu 9 stycznia 2007 r. podmioty uczestniczące w realizacji inwestycji odbyły spotkanie w celu ustalenia kwestii związanych z ponoszeniem kosztów i prowadzeniem eksploatacji urządzeń odwadniających. Z powyższego spotkania został sporządzony protokół.

Protokół ze spotkania zawiera zapis, iż (tu cyt.) „Urząd Gminy (...) zobowiązuje się pokryć połowę wszystkich kosztów ponoszonych na utrzymanie i konserwację urządzeń służących odwodnieniu przebudowanego odcinka drogi wojewódzkiej nr (...) - ul. (...) w (...)”. Treść porozumienia zawartego dnia 2 lutego 2006 r. z Województwem Mazowieckim nie była zmieniona.

W 2011 roku z rachunku bankowego budżetu Gminy (...) dokonano z wymienionego tytułu na rzecz Gminnego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji (...) następujących płatności:

- w dniu 13 stycznia 2011 r. wydatku w kwocie 11.000,00 zł na podstawie faktury nr 680/FVAT/2010 z dnia 15 grudnia 2010 r. zatwierdzonej do realizacji przez (...) - Sekretarza Gminy (...),
- w dniu 6 lutego 2012 r. wydatku w kwocie 11.000,00 zł na podstawie faktury nr 518/FVAT/2011 z dnia 28 grudnia 2011 r. zatwierdzonej do realizacji przez (...) - Wójta Gminy (...).

Zdaniem Prezesa RIO w (...), dokonanie powyższych wydatków stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Postanowieniami z dnia 8 października 2013 r. Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (zwany dalej Zastępca Rzecznika) wszczął postępowania wyjaśniające w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec (...) - Wójta Gminy (...) i (...) - Sekretarza Gminy (...) w zakresie objętym ww. zawiadomieniem.

W dniu 31 października 2013 r. Zastępca Rzecznika wniósł do Przewodniczącego Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w (...) (zwanej dalej RKO) wnioski o ukaranie Wójta Gminy (...) i Sekretarza Gminy(...).

We wniosku o ukaranie Zastępca Rzecznika wniósł o:

- uznanie Wójta Gminy (...) za odpowiedzialnego - na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą, za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ust. 1 ustawy, w czasie popełnienia czynu a obecnie art. 11 ustawy, polegające na dokonaniu w dniu 06.02.2012r. wydatku ze środków publicznych w kwocie 11.000,00 zł z tytułu utrzymania i konserwacji urządzeń odwadniających drogi w (...) z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania tego rodzaju wydatków określonych w porozumieniu zawartym w dniu 2 lutego 2006 roku z Województwem (...) - (...) Zarządem Dróg Wojewódzkich w (...)w sprawie wspólnej realizacji zadania: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr (...) - ul. (...) w (...) na odcinku od skrzyżowania z

ul. (...) w (...) do skrzyżowania z drogą powiatową nr (...). Dokonanie wydatku ze środków publicznych w kwocie 11.000,00 zł z tytułu utrzymania i konserwacji urządzeń odwadniających drogi w (...) pomimo braku takiego rozliczenia w zawartym porozumieniu naruszyło art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 oraz art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

– uznanie (...) w dacie popełnienia zarzucanego czynu będącego Sekretarzem Gminy (...) za odpowiedzialnego - na zasadach określonych w art. 19 ust. 1 i 2 - za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ust. 1 w czasie popełnienia czynu a obecnie art. 11 ustawy polegające na dokonaniu w dniu 13 stycznia 2011 r. wydatku ze środków publicznych w kwocie 11.000,00 zł z tytułu utrzymania i konserwacji urządzeń odwadniających na odcinku drogi wojewódzkiej nr (...) - ul. (...) w (...) z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania tego rodzaju wydatków określonych w porozumieniu zawartym w dniu 2 lutego 2006 roku z Województwem (...) - (...) Zarządem Dróg Wojewódzkich w (...) w sprawie wspólnej realizacji zadania: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr (...) - ul. (...) w (...) na odcinku od skrzyżowania z ul. (...) w (...) do skrzyżowania z drogą powiatową nr (...). Dokonanie wydatku ze środków publicznych w kwocie 11.000,00 zł z tytułu utrzymania i konserwacji urządzeń odwadniających drogi w (...) pomimo braku takiego rozliczenia w zawartym porozumieniu naruszyło art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 oraz art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Czasem popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez (...) był dzień 06.02.2012 r.

RKO, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 maja 2014 r., uznała (...) winnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy, a w czasie popełnienia czynu art. 11 ust. 1 ustawy, polegające na dokonaniu w dniu 06.02.2012r. wydatku ze środków publicznych w kwocie 11.000,00 zł z tytułu utrzymania i konserwacji urządzeń odwadniających drogi w (...) z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania tego rodzaju wydatków określonych w porozumieniu zawartym w dniu 2 lutego 2006 roku z Województwem (...) - (...) Zarządem Dróg Wojewódzkich w (...) w sprawie wspólnej realizacji zadania: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr (...) - ul. (...) w (...) na odcinku od skrzyżowania z ul. (...) w (...) do skrzyżowania z drogą powiatową nr (...). Na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 19 ust. 4

ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe, co stanowi naruszenie art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 oraz art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

(...)Wójtowi Gminy wymierzono karę upomnienia.

Tym samym orzeczeniem RKO uznała (...) Sekretarza Gminy winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy, a w czasie popełnienia czynu art. 11 ust. 1 ustawy, polegającego na dokonaniu w dniu 13.01.2011r. wydatku ze środków publicznych w kwocie 11.000,00 zł z tytułu utrzymania i konserwacji urządzeń odwadniających na odcinku drogi wojewódzkiej nr. (...) - ul. (...)w (...)z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania tego rodzaju wydatków określonych w porozumieniu zawartym w dniu 2 lutego 2006 roku z Województwem (...) - (...)Zarządem Dróg Wojewódzkich w (...)w sprawie wspólnej realizacji zadania: Przebudowa drogi wojewódzkiej nr (...) - ul. (...)w (...)na odcinku od skrzyżowania z ul. (...)w (...)do skrzyżowania z drogą powiatową nr (...). Na podstawie art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe, co stanowi naruszenie art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 oraz art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

RKO wymierzyła (...) Sekretarzowi Gminy karę upomnienia.

W uzasadnieniu orzeczenia RKO podkreśliła między innymi, że - zgodnie z art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wydatki budżetów jednostek samorządowych są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w szczególności na realizację zadań własnych oraz zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia.

Dokonane przez Obwinionych wydatki dotyczyły utrzymania i konserwacji urządzeń odwadniających posadowionych w drodze wojewódzkiej stanowiących własność (...)Zarządu Dróg Wojewódzkich a zatem nie były związane z realizacją zadań własnych gminy określonych w art. 7 ust.1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy dróg gminnych i ulic. Natomiast przedmiotowe

zadanie, zgodnie z art. 19 ust.1 i 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych należy do zarządu województwa. Ponadto zgodnie z ust. 4 cyt. art. 19 zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe. Jak wynika z przeprowadzonego postępowania dowodowego takie przekazanie zadania przez zarząd województwa na rzecz Gminy (...)nie nastąpiło. Zatem Obwinieni występujący w imieniu Gminy (...)nie byli uprawnieni do ponoszenia zakwestionowanych wydatków.

RKO stwierdziła, iż zarzucone czyny wypełniają znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy (zarówno w brzmieniu przepisu obowiązującego przed nowelizacją ustawy, tj. do 10 lutego 2012 roku, jak i po nowelizacji, tj. od 11 lutego 2012 roku do dnia wydania orzeczenia). Mając powyższe na uwadze do oceny popełnionych czynów RKO zastosowała przepisy obowiązujące w czasie orzekania uznając, iż stan prawny obowiązujący w chwili popełnienia czynów nie był względniejszy dla sprawców.

RKO przy wymiarze kary wzięła pod uwagę, jako okoliczności łagodzące fakt, że Obwinieni nie byli wcześniej karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, posiadają dobrą opinię z wywiązywania się ze swoich obowiązków służbowych. Natomiast, jako okoliczności obciążające - świadomość działania Obwinionych, wysokość dokonanych wydatków jak i rangę naruszonych podstawowych zasad regulujących gospodarkę środkami publicznymi.

Od wyżej opisanego orzeczenia odwołali się Obwinieni (...)i (...). (...)wniósł o uchylenie orzeczenia w całości i rozstrzygnięcie sprawy, co do istoty, tj. stwierdzenia, że nie naruszył dyscypliny finansów publicznych i uniewinnienie, ewentualnie o uchylenie w całości przedmiotowego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez RKO.

W uzasadnieniu do odwołania Obwiniony wskazał między innymi, iż z orzeczeniem nie zgadza się w całości. RKO nie wyjaśniła dlaczego notatka służbowa zawierająca najważniejsze efekty ustaleń jakie zapadły między stronami umowy (porozumienia) pn.: „Protokół ze spotkania w dniu 09.01.2007 r. dotyczącego uregulowania spraw dotyczących kosztów i prowadzenia eksploatacji urządzeń służących odwodnieniu przebudowanego odcinka drogi wojewódzkiej - ulica (...)w (...)” nie stanowi dowodu prawnie skutecznego zawarcia umowy (porozumienia). Gmina podjęła działania mające na celu wykonanie ustaleń wynikających z treści umowy (porozumienia), tj. realizowała ustalony sposób rozliczenia

kosztów konserwacji urządzenia z Gminnym Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji (...) oraz poniosła koszty tejże konserwacji. Z Województwem (...) - (...) Zarządem Dróg Wojewódzkich została zawarta umowa (porozumienie) określająca podmioty i przedmiot porozumienia, zakres obowiązków, a także sposób rozliczenia. W związku z powyższym zarzuty należy uznać za niezasadne, albowiem istniała umowa (porozumienie) regulująca powyższe kwestie.

Z ostrożności procesowej, zwraca uwagę, że RKO nie dopuściła dowodu z zeznań świadków. Przedmiotowy wniosek dowodowy miał uzasadniać fakt, że urządzenie odwodniające drogę wojewódzką odwadniało również drogę gminną, że środki wydatkowane na podstawie faktury nr 518/FVAT/2011 (stanowiące połowę kosztów konserwacji) były przeznaczone na realizację zadania własnego gminy - polegającego na odwodnieniu drogi gminnej, a nie jak stwierdziła RKO, na realizację zadania samorządu wojewódzkiego. W ocenie Obwinionego przesłuchanie tych świadków jest niezbędne.

Obwiniony (...) wniósł o uchylenie orzeczenia w całości i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty tj. stwierdzenia, że nie naruszył dyscypliny finansów publicznych i o uniewinnienie. W uzasadnieniu Obwiniony wskazał między innymi, że nie zgadza się z orzeczeniem w całości. Na naradzie w dniu 9 stycznia 2007 roku, strony zawarły porozumienie, w którym w sposób wyczerpujący omówiono zasady ponoszenia kosztów utrzymania urządzeń odwodniających. Protokół z narady dokumentuje porozumienie. Zmodernizowana droga wojewódzka została wyposażona w sprawny i wysokowydajny system odprowadzania wód opadowych, który z powodzeniem może służyć również odwadnianiu dróg gminnych. Alternatywą dla wykorzystania urządzeń stanowiących własność województwa - byłaby budowa przez gminę osobnego systemu odwodniającego.

Zdaniem Obwinionego RKO nie uwzględniła bezspornych dowodów na to, że urządzenia umieszczone częściowo w drodze wojewódzkiej i stanowiące własność województwa służą także realizacji zadań własnych gminy. Przedmiotowe urządzenia są i pozostaną własnością województwa, ale odwadnianie dróg gminnych jest zadaniem gminy. Obwiniony uważa rozstrzygnięcie wydane przez RKO za nieprawidłowe, a karę upomnienia - za niesłuszną i krzywdzącą.

Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana dalej GKO), po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie zebranego materiału dowodowego ujętego w aktach sprawy oraz argumentów

zawartych w odwołaniach, postanowiła uchylić zaskarżone orzeczenie i uniewinnić Obwinionych.

GKO w wyniku analizy materiałów dowodowych uznała, iż Obwinieni - dokonując wydatków ze środków publicznych w kwotach po 11.000 zł - odpowiednio (...) w dniu 6 lutego 2012 r. i (...) w dniu 13 stycznia 2011 r., realizowali zadanie własne dotyczące odwadniania dróg gminnych. Wynika to z ze znajdującej się w aktach sprawy odbitki mapy zasadniczej fragmentu wsi (...)sporządzonej przez Starostwo Powiatu (...) ((...)) Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej) – gdzie zostało przedstawione nie tylko usytuowanie drogi wojewódzkiej, ale też sąsiadujących dróg gminnych. Dane wysokościowe uwidocznione na mapie wskazują na kierunek spływu wód opadowych. GKO uznała, że dokument ten daje podstawę do stwierdzenia (z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością), że urządzenia odwadniające posadowione w drodze wojewódzkiej, stanowiące własność Samorządu Województwa (...), odwadniają również drogi gminne Gminy (...). Odwadnianie dróg gminnych jest zadaniem własnym gminy. Stosownie bowiem do art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego. Ponadto, zgodnie z art. 19 ust 1 i 2 pkt 4 ustawy o drogach publicznych wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest zarządcą dla dróg gminnych. W tym zakresie GKO nie podzieliła stanowiska RKO, która uznała, iż dokonane przez Obwinionych wydatki nie były związane z realizacją zadań własnych gminy. W ocenie GKO, zadania za których realizację zapłacili Obwinieni – należały do zadań własnych gminy. Obwinieni nie naruszyli zatem przepisów dotyczących wydatków na zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia (art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych) oraz przepisów odnoszących się do przekazywania zarządzania drogami publicznymi między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowego (art. 19 st. 4 ustawy o drogach publicznych).

Podkreślić należy jednocześnie, że realizacja zadania własnego gminy przy wykorzystaniu urządzeń stanowiących własność innego podmiotu, wymaga sformalizowanego działania. Jest oczywiste, że gminy podejmują współdziałanie przede wszystkim wtedy, gdy z określonych względów, czy to ekonomicznych, czy też organizacyjnych, samodzielna realizacja zadań publicznych będzie przekraczać ich możliwości. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 10 ust. 1 przewiduje, iż wykonywanie

zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. Gmina korzysta z takiej możliwości, jeżeli uzna to za optymalne rozwiązanie. W wielu przypadkach wspólna realizacja uzasadniona jest kosztami realizacji określonych przedsięwzięć. Ponadto z przepisów art. 216 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika możliwość ponoszenia z budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego wydatków na zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Niewątpliwie w przypadku realizacji tego typu zadań, zadania te muszą należeć do katalogu zadań własnych każdej ze stron. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego realizujące wspólnie zadanie powinny określić przede wszystkim sposób realizacji zadania wspólnego jak również sposób finansowania.

Zdaniem GKO, w rozpoznawanym stanie faktycznym można byłoby doszukiwać się podstaw do rozważania, czy nie został naruszony art. 18 ustawy o samorządzie gminnym, który określa sprawy należące do wyłącznej właściwości rady gminy a więc organu stanowiącego. GKO uznała jednak, że rozważania w tym względzie wykraczałyby poza zakres przedmiotowy wniosku o ukaranie; Obwinieni realizowali bowiem zadanie własne a nie zadanie z zakresu właściwości województwa (jak to zostało ujęte we wniosku o ukaranie). Dlatego ewentualne przeprofilowanie zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego we wniosku o ukaranie, oznaczałoby w rezultacie, w tym konkretnym przypadku, że GKO rozstrzygałaby w kwestii naruszenia, które nie było przedmiotem wniosku o ukaranie oraz postępowania prowadzonego przez RKO. GKO nie ma podstaw do takich działań.

Art. 131 ust. 1 ustawy pozwala i jednocześnie zobowiązuje do zmiany kwalifikacji prawnej czynu. Pamiętać jednak należy, że stosownie do zapisów zawartych w tym przepisie, zarówno komisja I instancji jak i GKO - orzekając w kwestii naruszenia dyscypliny finansów publicznych - nie może przekroczyć granic wniosku o ukaranie. Zatem organ orzekający jest związany zakresem podmiotowym i przedmiotowym - wskazanym we wniosku o ukaranie; określeniem sprawcy i zarzucanego mu czynu. Opis stanu faktycznego i kwalifikacja prawna czynu nie jest natomiast wiążąca w sprawie. Nie budzi wątpliwości fakt, iż postępowanie prowadzone przed komisjami orzekającymi (pierwszej i drugiej instancji) jest inicjowane przez treść zarzutów przedstawionych przez rzecznika dyscypliny finansów publicznych, co wynika z art. 110 ust. 1 pkt 4 ustawy. Warto również przywołać komentarz do art.131 ustawy

o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ¹, „Artykuł 131, w brzmieniu zmodyfikowanym przez nowelizację z 2011 r., reguluje tryb procedowania przy zmianie w toku rozprawy kwalifikacji prawnej zawartej we wniosku o ukaranie, przy czym zmiana ta nie może być konsekwencją zmiany granic przedmiotowych wniosku. Komisja orzekająca, rozpoznając daną sprawę związana jest jedynie dokonaniem przez rzecznika we wniosku o ukaranie opisem czynu, jako zdarzenia faktycznego, bowiem zdarzenie to wyznacza przedmiotowe granice zaskarżenia. Komisja orzekająca nie jest natomiast związana kwalifikacją prawną czynu dokonaną przez oskarżyciela we wniosku o ukaranie, a zmiana kwalifikacji prawnej to jedynie zmiana prawnego obrazu tego samego zdarzenia faktycznego”.

GKO nie wyklucza, że w rozpoznawanym stanie faktycznym mogło dojść do naruszenia dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy. Stosownie do tego artykułu, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

W przedstawionym stanie faktycznym dla przypisania odpowiedzialności, zdaniem GKO nie byłaby jednak wystarczająca zmiana kwalifikacji czynów zarzuconych Obwinionym, konieczne byłoby także przypisanie Obwinionym innych czynów niż określone we wniosku o ukaranie (i orzeczeniu pierwszej instancji).

Mając na uwadze powyższe, GKO nie znalazła podstaw do przypisania Obwinionym odpowiedzialności, ani do przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w celu wyjaśnienia, czy w przedmiotowym stanie faktycznym doszło do (innego niż zarzucone Obwinionym) naruszenia dyscypliny finansów publicznych i orzekła, jak w sentencji orzeczenia.

¹ Komentarz do art. 131 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Lipiec-Warzecha L. LEX Omega)