



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 31 stycznia 2013 r.

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

Przewodniczący: *Zastępca Przewodniczącego GKO :* ***Marcin Krzywoszyński (spr.)***
Członkowie: *Członek GKO:* ***Alfred Beszterda***
Członek GKO: ***Barbara Potocka***
Protokolant: ***Bartosz Głuszko***

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Anny Rotter, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 31 stycznia 2013 r. odwołania wniesionego przez Obwinionych:

1) (1) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Burmistrza (...);

2) (2) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Zastępcy Burmistrza (...);

- od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt:ZDB-4100-9/2012, którym:

I. uznano Obwinionego (1) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonania wydatków ze środków publicznych, poprzez zatwierdzanie miesięcznych list płac w latach 2009-2010 dotyczących wypłaty diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w (...) oraz pozostałych radnych Rady Miejskiej w (...) w kwotach przekraczających maksymalną dopuszczalną wysokość przysługującej miesięcznej diety łącznie o kwotę 10.681,48 zł, tj. w roku 2009 o 5.122,80 zł i 2010 r. o kwotę 5.558,68 zł, co narusza dyspozycję przepisu art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu;

II odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu (1) oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71zł;

III uznano Obwinionego (2) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonania wydatków ze środków publicznych, poprzez zatwierdzanie miesięcznych list płac w latach 2009-2010 dotyczących wypłaty diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w (...) oraz pozostałych radnych Rady Miejskiej w (...) w kwotach przekraczających maksymalną dopuszczalną wysokość przysługującej miesięcznej diety łącznie o kwotę 15.458,38 zł, tj. w roku 2009 o 6.688,57 zł i 2010 r. o kwotę 8.769,81 zł, co narusza dyspozycję przepisu art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu.

IV. odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu (2) oraz obciążono obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71 zł.

I na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, z późn. zm.)-zwanej dalej ustawą:

1. uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym punktów I.1 i II.1 zaskarżonego orzeczenia;

2. uznaje Obwinionego (1) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonania wydatków ze środków publicznych, poprzez zatwierdzanie miesięcznych list płac w latach 2009-2010 dotyczących wypłaty diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w (...) oraz pozostałych radnych Rady Miejskiej w (...) w kwotach przekraczających maksymalną dopuszczalną wysokość przysługującej miesięcznej diety łącznie o kwotę 10.681,48 zł, tj.:
- w roku 2009 o 5.122,80 zł, według niżej przedstawionego zestawienia:

| Lp. | Nr oraz data listy płac | Nr i data wyciągu bankowego | Osoba dla której wypłacano wynagrodzenie(Przewodniczący Rady Miejskiej w (...) lub Radny) | Wysokość wypłaconej diety | Maksymalna wysokość diety zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa | Różnica |
|-----|--------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. | 2/02/2009 27.02.2009 | Wb nr 42 27.02.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |
| 2. | 2/02/2009 27.02.2009 | Wb nr 42 27.02.2009 | Radny (...) | 2 067,12 zł | 2 064,77 zł | 2,35 zł |
| 3. | 3/03/2009 31.03.2009 | Wb nr 65 31.03.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |
| 4 | 06/06/2009 30.06.2009 | Wb nr 128 30.06.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |
| 5. | 06/06/2009 30.06.2009 | Wb nr 128 30.06.2009 | Radna (...) | 2 347,84 zł | 2 064,77 zł | 283,07 zł |
| 6. | 08/08/2009 31.08.2009 | Wb nr 172 31.08.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |
| 7. | 09/09/2009 29.09.2009 | Wb nr 194 30.09.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |

Sygn. akt BDF1/4900/114/112-113/12/3295

| | | | | | | |
|----|--------------------------|-------------------------|----------------|-------------|-------------|-----------|
| 8 | 11/11/2009 31.10.2009 | W nr 220 04.11.2009 | Radna (...) | 229,68 zł | 2 064,77 zł | 229,68 zł |
| 9 | 11/11/2009 31.10.2009 | Wb nr 220 04.11.2009 | Radny (...) | 229,68 zł | 2 064,77 zł | 229,68 zł |
| 10 | 13/12/2009 29.12.2009 | Wb nr 257 29.12.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |

- w roku 2010 o kwotę 5.558,68 zł, według niżej przedstawionego zestawienia:

| Lp. | Nr oraz data listy płac | Nr i data wyciągu bankowego | Osoba dla której wypłacano wynagrodzenie(Przewodniczący Rady Miejskiej w (...) lub Radny) | Wysokość naliczonej diety | Maksymalna wysokość diety zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa | Różnica |
|-----|--------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. | 02/02/2010 26.02.2010 | Wb nr 40 26.02.2010 | Przewodniczący. | 2 963,00 zł | 2 064,77 zł | 898,23 zł |
| 2. | 06/06/2010 30.06.2010 | Wb nr 126 30.06.2010 | Przewodniczący | 2 964,50 zł | 2 064,77 zł | 899,73 zł |
| 3. | 07/07/2010 30.07.2010 | Wb nr 148 30.07.2010 | Przewodniczący | 2 963,25 zł | 2 064,77 zł | 898,48 zł |
| 4. | 06/06/2010 30.06.2010 | Wb nr 126 30.06.2010 | Radna (...) | 2 120,37 zł | 2 064,77 zł | 55,60 zł |
| 5. | 06/06/2010 30.06.2010 | Wb nr 126 30.06.2010 | Radny (...) | 2 120,37 zł | 2 064,77 zł | 55,60 zł |
| 6. | 08/08/2010 30.08.2010 | Wb nr 170 30.08.2010 | Przewodniczący | 2 963,25 zł | 2 064,77 zł | 898,48 zł |
| 7. | 10/10/2010 28.10.2010 | Wb nr 216 02.11.2010 | Przewodniczący | 2 963,25 zł | 2 064,77 zł | 898,48 zł |
| 8. | 10/10/2010 28.10.2010 | Wb nr 216 02.11.2010 | Radna (...) | 2 120,37 zł | 2 064,77 zł | 55,60 zł |
| 9. | 12/12/2010 30.12.2010 | Wb nr 257 30.12.2010 | Przewodniczący | 2 963,25 zł | 2 064,77 zł | 898,48 zł |

co narusza dyspozycję przepisu art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710);

3. uznaje Pana (2) odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w **art. 11** ustawy, polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia do dokonania

Sygn. akt BDF1/4900/114/112-113/12/3295

wydatków ze środków publicznych, poprzez zatwierdzanie miesięcznych list płac w latach 2009-2010 dotyczących wypłaty diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w (...) oraz pozostałych radnych Rady Miejskiej w (...) w kwotach przekraczających maksymalną dopuszczalną wysokość przysługującej miesięcznej diety łącznie o kwotę 15.458,38 zł, tj.:

- w roku 2009 o 6.688,57 zł, według niżej przedstawionego zestawienia:

| Lp. | Nr oraz data listy płac | Nr i data wyciągu bankowego | Osoba dla której wypłacano wynagrodzenie (Przewodniczący Rady Miejskiej w (...) lub Radny) | Wysokość wypłaconej diety | Maksymalna wysokość diety zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa | Różnica |
|-----|---------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. | 1/01/2009/R 30.01.2009 | Wb nr 21 30.01.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |
| 2. | 4/04/2009 30.04.2009 | Wb nr 86 30.04.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |
| 3. | 05/05/2009 29.05.2009 | Wb nr 106 29.05.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |
| 4. | 07/07/2009 28.07.2009 | Wb nr 149 29.07.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |
| 5. | 10/10/2009 28.10.2009 | Wb nr 215 29.10.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |
| 6. | 10/10/2009 28.10.2009 | Wb nr 215 29.10.2009 | Radna (...) | 2 296,80 zł | 2 064,77 zł | 232,03 zł |
| 7. | 10/10/2009 28.10.2009 | Wb nr 215 29.10.2009 | Radny (...) | 2 296,80 zł | 2 064,77 zł | 232,03 zł |
| 8. | 10/10/2009 28.10.2009 | Wb nr 215 29.10.2009 | Radny (...) | 2 296,80 zł | 2 064,77 zł | 232,03 zł |
| 9. | 10/10/2009 28.10.2009 | Wb nr 215 29.10.2009 | Radny (...) | 2 296,80 zł | 2 064,77 zł | 232,03 zł |
| 10. | 12/11/2009 30.11.2009 | Wb nr 237 30.11.2009 | Radna (...) | 2 641,32 zł | 2 064,77 zł | 576,55 zł |
| 11. | 12/11/2009 30.11.2009 | Wb nr 237 30.11.2009 | Przewodniczący | 2 871,00 zł | 2 064,77 zł | 806,23 zł |
| 12. | 12/11/2009 30.11.2009 | Wb nr 237 30.11.2009 | Radny (...) | 2 641,32 zł | 2 063,77 zł | 577,55 zł |
| 13. | 12/11/2009 30.11.2009 | Wb nr 237 30.11.2009 | Radny (...) | 2 296,80 zł | 2 064,77 zł | 232,03 zł |

- w roku 2010 o 8.769,81 zł, według niżej przedstawionego zestawienia:

| Lp. | Nr oraz data listy płac | Nr i data wyciągu bankowego | Osoba dla której wypłacano wynagrodzenie (Przewodniczący Rady Miejskiej w (...) lub Radny) | Wysokość naliczonej diety | Maksymalna wysokość diety zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa | Różnica |
|-----|-------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. | 03/03/2010 | Wb nr 64 | Przewodniczący | 2 963,00 zł | 2 064,77 zł | 898,23 zł |

Sygn. akt BDF1/4900/114/112-113/12/3295

| | | | | | | |
|-----|--------------------------|-------------------------|----------------|-------------|-------------|-----------|
| | 31.03.2010 | 31.03.2010 | | | | |
| 2. | 03/03/2010 31.03.2010 | Wb nr 64 31.03.2010 | Radna (...) | 2 726,19 zł | 2 064,77 zł | 661,42 zł |
| 3. | 03/03/2010 31.03.2010 | Wb nr 64 31.03.2010 | Radny (...) | 2 726,19 zł | 2 064,77 zł | 661,42 zł |
| 4. | 03/03/2010 31.03.2010 | Wb nr 64 31.03.2010 | Radny (...) | 2 423,28 zł | 2 064,77 zł | 358,51 zł |
| 5. | 03/03/2010 31.03.2010 | Wb nr 64 31.03.2010 | Radny (...) | 2 133,54 zł | 2 064,77 zł | 68,77 zł |
| 6. | 03/03/2010 31.03.2010 | Wb nr 64 31.03.2010 | Radny (...) | 2 133,54 zł | 2 064,77 zł | 68,77 zł |
| 7. | 03/03/2010 31.03.2010 | Wb nr 64 31.03.2010 | Radny (...) | 2 120,37 zł | 2 064,77 zł | 55,60 zł |
| 8. | 03/03/2010 31.03.2010 | Wb nr 64 31.03.2010 | Radny (...) | 2 607,66 zł | 2 064,77 zł | 542,89 zł |
| 9. | 03/03/2010 31.03.2010 | Wb nr 64 31.03.2010 | Radny (...) | 2 726,19 zł | 2 064,77 zł | 661,42 zł |
| 10. | 04/04/2010 30.04.2010 | Wb nr 85 30.04.2010 | Przewodniczący | 2 963,00 zł | 2 064,77 zł | 898,23 zł |
| 11. | 05/05/2010 31.05.2010 | Wb nr 105 31.05.2010 | Przewodniczący | 2 963,00 zł | 2 064,77 zł | 898,23 zł |
| 12. | 05/05/2010 31.05.2010 | Wb nr 105 31.05.2010 | Radna (...) | 2 423,28 zł | 2 064,77 zł | 358,51 zł |
| 13. | 09/09/2010 30.09.2010 | Wb nr 193 30.09.2010 | Przewodniczący | 2 963,25 zł | 2 064,77 zł | 898,48 zł |
| 14. | 09/09/2010 30.09.2010 | Wb nr 193 30.09.2010 | Radna (...) | 2 726,19 zł | 2 064,77 zł | 661,42 zł |
| 15. | 09/09/2010 30.09.2010 | Wb nr 193 30.09.2010 | Radny (...) | 2 423,28 zł | 2 064,77 zł | 358,51 zł |
| 16. | 09/09/2010 30.09.2010 | Wb nr 193 30.09.2010 | Radny (...) | 2 370,06 zł | 2 064,77 zł | 305,29 zł |
| 17. | 09/09/2010 30.09.2010 | Wb nr 193 30.09.2010 | Radny (...) | 2 120,37 zł | 2 064,77 zł | 55,60 zł |
| 18. | 09/09/2010 30.09.2010 | Wb nr 193 30.09.2010 | Radny (...) | 2 423,28 zł | 2 064,77 zł | 358,51 zł |

co narusza dyspozycję przepisu art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy;

II na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy utrzymuje w mocy orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji w pozostałym zakresie.

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

Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu (dalej zwaną RKO), orzeczeniem z dnia 18 września 2012 r. uznała:

1) Pana (1), zatrudnionego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miejskim w (...) na stanowisku Zastępcy Burmistrza (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 14 poz. 114, z późn. zm) (dalej zwaną ustawą), polegające na przekroczeniu upoważnienia do dokonania wydatków ze środków publicznych, poprzez zatwierdzenie miesięcznych list wypłat w latach 2009-2010 dotyczących wypłaty diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w (...) oraz pozostałych radnych Rady Miejskiej w (...) w kwotach przekraczających maksymalną dopuszczalną wysokość przysługującej miesięcznej diety łącznie na kwotę 10 681,48 zł, tj. w roku 2009 o 5122,80 zł i 2010 r. o kwotę 5558,68 zł, co narusza dyspozycję przepisu art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (T.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591, z późn. zm.) i § 3 pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu (Dz. U. Nr 61, poz. 710). RKO, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy, odstąpiła od wymierzenia kary oraz na podstawie art. 167 ust 1 ustawy – orzekła wobec Obwinionego zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

2) Pana (2), zatrudnionego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Urzędzie Miejskim w (...) na stanowisku Zastępcy Burmistrza (...), odpowiedzialnym za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 11 ustawy, polegające na przekroczeniu upoważnienia do dokonania wydatków ze środków publicznych, poprzez zatwierdzenie miesięcznych list wypłat w latach 2009-2010 dotyczących wypłaty diet dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w (...) oraz pozostałych radnych Rady Miejskiej w (...) w kwotach przekraczających maksymalną dopuszczalną wysokość przysługującej miesięcznej diety łącznie na kwotę 15 548,38 zł, tj. w roku 2009 o 6 688,57zł i 2010 r. o kwotę 8 769,81 zł, co narusza dyspozycję przepisu art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i § 3 pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu. RKO, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy, odstąpiła od wymierzenia kary oraz na podstawie art. 167 ust 1 ustawy – orzekła wobec Obwinionego zwrot kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 291,71 zł.

Obwinieni nie byli dotychczas karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W uzasadnieniu RKO przedstawiła stan faktyczny sprawy, z którego wynika, że Przewodniczący Rady i poszczególni radni pobrali w latach 2009-2010 kwoty diet przekraczające dopuszczalne maksymalne ich wartości. Uzasadnienie szczegółowo wymienia, z podziałem na osoby poszczególnych przewodniczących rady i radnych - nadpłacone kwoty, ze wskazaniem daty i numeru list płać w poszczególnych miesiącach wymienionych lat,

stanowiących podstawę wypłaty zawyżonych diet. Do naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło na skutek nieuwzględnienia przez Urząd Miasta (...) postanowień art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i § 3 pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu. Przepisy te określały maksymalną miesięczną kwotę diety, jaką może pobrać w ciągu miesiąca przewodniczący rady oraz radni. Do tej wysokości powinny być skorygowane (zmniejszone) diety ustalone na podstawie Uchwały Nr XXI/368/04 Rady Miejskiej w (...) z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie określania zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Rady Miejskiej w (...), w przypadku gdy ich kwota przekracza ten maksymalny pułap. Obwinieni, składając wyjaśnienia, nie kwestionowali ustaleń faktycznych podjętych w sprawie, w tym w zakresie dotyczącym zatwierdzenia przez nich do wypłaty list wypłat diet w kwotach zawyżonych, w stosunku do obowiązujących limitów. Podkreślali, że listy wypłat diet były sporządzane przez pracownika merytorycznego oraz sprawdzane przez określone osoby, tj. pracownika Wydziału Organizacyjnego, Sekretarza Miasta i Skarbnika. Wskazali nadto, że przyjęty sposób naliczania diet w Urzędzie Miejskim w (...) nie był kwestionowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu, co potwierdziły wyniki kontroli przeprowadzonej w Urzędzie w 2006 r. Ponadto podkreślili, że Przewodniczący Rady oraz radni (z wyjątkiem jednego) spłacają lub spłacili nienależnie wypłacone im kwoty.

Badając zakres przedmiotowy, RKO nie miała wątpliwości, że zarzucane Obwinionym czyny stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych w rozumieniu art. 11 ustawy, gdyż penalizuje on czyny polegające na dokonaniu wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. RKO wskazała, za orzecznictwem Głównej Komisji Orzekającej (dalej zwaną GKO), że zakres upoważnienia nie jest limitowany tylko pojęciem „planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych”, ale także o jego granicach stanowi treść obowiązującego w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych art. 35 ust 2 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. (aktualnie art. 44 ust 2 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.), które wyrażają zasadę, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia wspomnianych wyżej przepisów art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i § 3 pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu, które regulowały m.in. zasady dokonywania wydatków z tytułu diet przysługujących radnym.

W odniesieniu do strony podmiotowej, RKO wskazała, że zgodnie z art. 19 ustawy, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, określony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. W przedmiotowej sprawie osobami tymi byli Obwinieni, którzy akceptowali (zatwierdzali) do wypłaty listy diet poszczególnych radnych w wartościach wyższych niż przewidziane prawem. Z dowodów zebranych w sprawie (oświadczeń złożonych na rozprawie) wynika, że Obwinieni dokonali zatwierdzenia list wypłat diet na podstawie upoważnienia udzielonego przez Burmistrza (...), a więc – stosownie do art. 4 ust 1 pkt 3 ustawy – jako pracownicy jednostki sektora finansów publicznych, którym powierzono obowiązki w tym zakresie, podlegają odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Oceniając stopień zawinienia, mając za podstawę normę art. 19 ust. 2 ustawy, RKO stwierdziła, że Obwinieni mogli uniknąć naruszenia dyscypliny finansów publicznych, gdyby dochowali należytej staranności w przestrzeganiu regulacji prawnych o charakterze powszechnym, które wyznaczały maksymalny poziom diet, a

okoliczność, że wspomniana wyżej uchwała Rady Miejskiej nie zawierała ograniczenia wysokości diet, wynikającego z prawa powszechnego nie może być postrzegana, jako uwalniająca ich z odpowiedzialności. Na ocenę wystąpienia po stronie Obwinionych winy w naruszeniu dyscypliny finansów publicznych nie może też wpłynąć okoliczność, że listy wypłat diet z zawyżonymi należnościami przygotowali merytoryczni pracownicy i były one sprawdzane przez innych do tego uprawnionych pracowników.

RKO, badając szkodliwość czynów dla finansów publicznych, uznała że nie jest ona znikoma, a więc brak jest przesłanek do zastosowania normy wynikającej z art. 28 ust.1a i ust 2 ustawy. Zdaniem RKO, działania Obwinionych stanowiły naruszenie istotnej zasady gospodarki finansowej, a mianowicie dotyczącej dokonywania wydatków zgodnie z przepisami prawa. Nadto nie miały one charakteru incydentalnego, a wręcz przeciwnie, były to czynności powtarzalne, a ich częstotliwość wpłynęła ostatecznie na istotną kwotę wydatków dokonanych w roku 2009 i roku 2010, z przekroczeniem zakresu upoważnienia.

Uzasadniając orzeczenie w zakresie kary, RKO - biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, tj. brak precyzji w zapisach uchwały Rady Miejskiej (pominięcie regulacji natury ogólnej w zakresie maksymalnego pułapu diety) oraz podjęcie przez Obwinionych działań w celu zwrotu przez radnych nieprawidłowo wypłaconych im diet z budżetu Gminy a także wprowadzenie, zapobiegającej powstaniu nieprawidłowości w przyszłości, ryczałtowej formy wypłaty diet – postanowiła odstąpić od wymierzenia Obwinionym kary za naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Od orzeczenia RKO Obwinieni złożyli jednobrzmiące odwołania do GKO. Nie precyzują oni w nich, o co wnoszą. Przedstawiają natomiast następujące wyjaśnienia.

1) Prowadzone w 2007 r. i 2010 r. przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu kontrole wypłat diet radnym w Urzędzie Miejskim w (...) nie wskazywały na jakiegokolwiek nieprawidłowości w tym zakresie.

2) Listy wypłat diet w całym okresie objętym zarzutami sporządzane i kontrolowane pod względem formalno-prawnym były przez tych samych pracowników oraz sprawdzane przez wyznaczone osoby (Naczelnik Wydziału Organizacyjnego, Sekretarz Miasta, Skarbnik), a następnie zatwierdzane przez osoby uprawnione. Za każdym razem Obwinieni sprawdzali kompletność podpisów. Zatwierdzając do wypłaty w skali miesiąca setki – tysiące dokumentów finansowych nie sposób było – ich zdaniem - sięgnąć do dokumentów źródłowych.

3) Uchwała Rady Miejskiej z 2004 r. określająca sposób naliczania diet była niekompletna, co uniemożliwiło Obwinionym, jak i kontrolerom Regionalnej Izby Obrachunkowej zweryfikowanie prawidłowości naliczeń diet.

4) W ocenie szkodliwości czynów dla finansów publicznych RKO, stwierdzając, że nie jest ona znikoma, nie uwzględniła faktu że radni (z wyjątkiem jednego) nadpłaty diet zwrócili, a Przewodniczący Rady spłaca nadpłaty w ratach.

Rozprawa przed GKO odbyła się w dniu 31 stycznia 2013 r. Obwinieni (prawidłowo zawiadomieni) na rozprawę się nie stawili. Zważywszy na to, że na rozprawie przed RKO Obwinieni wnosili o uniewinnienie ich od postawionych zarzutów (protokół z rozprawy z dnia 18 września 2012 r.), GKO przyjęła taki też wniosek rozpatrzyć w postępowaniu odwoławczym. Zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniosła o uchylenie orzeczenia w całości i przekazanie sprawy Obwinionych do ponownego rozpoznania przez RKO.

GKO, po analizie zgromadzonego materiału dowodowego, po wysłuchaniu stanowiska Zastępcy Głównego Rzecznika, orzekła że odwołanie na uwzględnienie nie zasługuje. GKO nie przychyliła się też wnioskowi Zastępcy Głównego Rzecznika o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W szczególności GKO zważyła, co następuje.

GKO, biorąc pod uwagę normę art. 24 ust. 1 ustawy, postanowiła orzekać na podstawie przepisów obowiązujących w czasie orzekania przed GKO, gdyż przepisy obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie są względniejsze dla sprawców. Dotyczy to zarówno przepisów ustawy określających przypisane Obwinionym naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jak i przepisów naruszonego prawa materialnego. W pierwszym przypadku Skład Orzekający GKO ustalił, że w zakresie czynów przypisanych Obwinionym nastąpiła zmiana normy sankcjonującej, a mianowicie przepisu art. 11 ust. 1 ustawy, który został zmieniony ustawą z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 240, poz. 1429), która weszła w życie z dniem 11 lutego 2012 r. Zmieniona norma sankcjonująca (aktualnie art. 11), za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uznaje 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. Zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym w czasie popełnienia czynu, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych było dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia. Zmiana ta ma więc, zdaniem Składu Orzekającego GKO, charakter doprecyzowujący źródła upoważnienia do dokonywania wydatków i nie oddziałuje w sposób negatywny zarówno na zakres odpowiedzialności Obwinionych, jak i ocenę ich działań objętych wnioskiem o ukaranie. W odniesieniu do naruszonych przez Obwinionych przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (T.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) i § 3 pkt. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu (Dz. U. Nr 61, poz. 710) stan prawny obowiązujący obecnie, jak i w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych - się nie zmienił.

Nie budzi wątpliwości GKO ustalony przez RKO stan faktyczny. Stanu tego nie kwestionują również Obwinieni. W Urzędzie Miejskim w (...) w latach 2009-2010, objętych wnioskiem o ukaranie, dokonano wypłaty diet Przewodniczącym Rady i poszczególnym radnym w wysokości zawyżonej, określonej Uchwałą Nr XXI/368/04 Rady Miejskiej w (...) z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie określania zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Rady Miejskiej w (...), tj. nie skorygowanej do wysokości limitów wynikających z prawa powszechnego. Zgodnie z powyższą uchwałą, radny otrzymuje diety za udział w posiedzeniach: sesji Rady Miejskiej w (...), stałej komisji, do której został powołany oraz podkomisji lub zespołu wyłonionego ze składu komisji powołanej przez Radę Miejską do zbadania określonych spraw. Wysokość diety radnym ustalono: dla przewodniczącego Rady Miejskiej - dietę w formie miesięcznego ryczałtu w wysokości 2,25 krotnego minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie odrębnych przepisów, dla przewodniczącego komisji Rady Miejskiej za jedno posiedzenie - dietę w wysokości 23 % minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie odrębnych przepisów, dla radnego za jedno posiedzenie - dietę w wysokości 18 % minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie z art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekraczać w ciągu miesiąca łącznie półtora krotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 110, poz. 1255 z późn. zm.). Jednocześnie, zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu, maksymalna wysokość diet w ciągu miesiąca jest zróżnicowana w zależności od liczby mieszkańców gminy. W myśl § 3

pkt. 2 ww. rozporządzenia, w gminach od 15 tys. do 100 tys. mieszkańców (w tym przedziale mieści się (...)), wysokość wypłaconych radnemu diet w ciągu miesiąca nie może przekroczyć 75 % maksymalnej wysokości diety. W oparciu o te podstawy prawne zostały ustalone maksymalne wysokości diet, jakie mogły być wypłacone Przewodniczącym Rady Miejskiej i poszczególnym radnym, które skonfrontowano z faktycznie wypłaconymi dietami na podstawie list wypłat zatwierdzonych przez poszczególnych Obwinionych oraz ustalono w ten sposób różnice stanowiące nienależnie pobrane przez radnych kwoty diet. Uchwała Nr XXI/368/04 Rady Miejskiej w (...) z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie określania zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Rady Miejskiej w (...) nie zawierała – co podkreślają w swoim odwołaniu Obwinieni – odniesienia do powszechnych przepisów określających maksymalne pułapy diet, jakie nie mogą być przekroczone w danym miesiącu. Tym samym, jak twierdzą oni, uchwała ta była niekompletna, co uniemożliwiało im zweryfikowanie prawidłowości naliczenia diet. GKO nie podziela tego stanowiska Obwinionych, gdyż ich obowiązkiem było znać i prawidłowo stosować oprócz prawa miejscowego (uchwały), również przepisy prawa powszechnego, tj. ustawy o samorządzie gminnym oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu.

Skład Orzekający GKO uznaje nawet, że powyższa uchwała Rady Miejskiej w (...) jest niewątpliwie wadliwa i powinna być w trybie nadzoru uchylona. Obwinieni jednakże nie działali wyłącznie w oparciu tę uchwałę, ale także w obrębie prawa powszechnego ustalającego maksymalne pułapy diet, jakie mogą być wypłacane radnym w ciągu miesiąca. Jak stwierdziła GKO w swoim orzeczeniu z dnia 27 września 2012 r. - sygn. akt BDF1/4900/68/68/12/1954 - obowiązywanie w obrocie prawnym dokumentu wadliwego (jak w niniejszej sprawie - ww. uchwały Rady Miejskiej), nie nakładały na Obwinionych powinności działania wbrew prawu (w przedmiotowej sprawie - prawu powszechnemu). Nie uchylene tego dokumentu przez właściwy organ nadzoru mogło utrzymywać Obwinionych w wadliwym, aczkolwiek nie do końca usprawiedliwionym przeświadczeniu o prawidłowym charakterze podejmowanych działań, a okoliczność ta powinna być, i rzeczywiście była, uwzględniona przez RKO przy wymiarze kary. Faktycznie, w odniesieniu do Obwinionych, kierując się normą wynikającą z art. 36 ustawy - odstąpiono od wymierzenia kary.

Nie budzi wątpliwości GKO dokonana przez RKO analiza zakresu przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych w świetle przypisanego Obwinionym naruszenia art. 11 ustawy. Przepis ten penalizuje dokonanie wydatku z przekroczeniem zakresu upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków. Słusznie zauważa RKO, powołując się na orzecznictwo GKO, że znamiona tego czynu nie można ograniczać wyłącznie do dokonania wydatku z przekroczeniem zakresu upoważnienia wynikającego z ustawy budżetowej, uchwały budżetowej oraz planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych, lecz także wydatkowania środków publicznych niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Należy zauważyć, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z dokonaniem przez Obwinionych wielu czynów zabronionych, gdyż wypłaty zawyżonych diet dokonane na podstawie list wypłat w poszczególnych miesiącach w latach 2009-2010 są w istocie odrębnymi czynami opisanymi przez datę ich popełnienia, kwotę naruszenia oraz osobę, której to naruszenie można przypisać.

Również nie budzi wątpliwości GKO dokonana przez RKO analiza zakresu podmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, czyli odpowiedzialności Obwinionych, w świetle art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych Obwinieni pełnili funkcje Zastępcy Burmistrza (...) i – jak zeznali na rozprawie przed RKO – posiadali upoważnienie Burmistrza do zatwierdzania dowodów księgowych, w tym list wypłat diet i faktycznie te dokumenty z zawyżonymi kwotami diet zatwierdzali. Tym samym, jako

pracownicy jednostki sektora finansów publicznych, którym powierzono wykonywanie tych obowiązków na mocy art. 4 ust. 1 pkt. 3 ustawy podlegali oni odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Z tej odpowiedzialności mogli się uwolnić, gdyby należycie wykonywali swoje obowiązki, tj. sprawdzili, czy listy wypłat diet zawierają prawidłowo ustalone kwoty lub zorganizowali działalność Urzędu Miejskiego tak, aby nie dopuścić do naruszania obowiązujących przepisów. W odwołaniu Obwinieni wskazują, że prowadzone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu kontrole gospodarki finansowej w 2006 i 2010 r. nie sygnalizowały nieprawidłowości przy wypłacie diet radnym Rady Miejskiej. Jeśli faktycznie kontrole dotyczyły również tej problematyki (w aktach sprawy brak jest dowodów to potwierdzających), to oczywiście świadczyłyby negatywnie o jakości tej kontroli. W żadnym jednak wypadku nie może to, zdaniem GKO, uwolnić od odpowiedzialności osób, które bezpośrednio dopuściły do dokonania wydatków ze środków publicznych z naruszeniem obowiązujących przepisów. Obwinieni wskazują ponadto w odwołaniu, że listy wypłat diet były sporządzane przez merytorycznych pracowników oraz sprawdzane (podpisywane) przez inne osoby, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie Miejskim w (...) procedurami, a oni sami przed zatwierdzeniem list sprawdzali kompletność podpisów. To również nie może uwolnić ich z odpowiedzialności, gdyż to właśnie Obwinieni, zatwierdzając listy wypłat diet – ostatecznie decydowali o dokonaniu wydatków z naruszeniem obowiązujących przepisów. Pracownicy, którzy takiego upoważnienia nie posiadali i takich czynności nie wykonywali, nie mogą odpowiadać za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, natomiast mogą i powinni odpowiadać na zasadach wynikających z przepisów Kodeksu Pracy.

Czyny popełnione przez Obwinionych nie mogą być, jak słusznie zauważa RKO, uznane za charakteryzujące się znikomą szkodliwością dla finansów publicznych, gdyż naruszają jedną z podstawowych zasad gospodarki środkami publicznymi, określoną w art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240), a mianowicie: dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi ich poszczególnych rodzajów. Wypłaty zawyżonych radnym diet dokonywano przez okres dwóch lat, na jaki opiewa zarzut postawiony Obwinionym przez Rzecznika Dyscypliny we wniosku o ukaranie. Zgodnie z art. 28 ust. 1a ustawy, przy ocenie szkodliwości czynu uwzględnia się nie tylko skutki naruszenia (wymierne i niewymierne), ale także okoliczności i sposób naruszenia oraz wagę naruszonych obowiązków. To, że, jak podkreślają Obwinieni w odwołaniach, radni (z wyjątkiem jednego) nadpłaty diet zwrócili a jeden spłaca je w ratach – nie jest wystarczającym argumentem za uznaniem, iż czyny przypisane Obwinionym jedynie w sposób znikomy burzą ład finansów publicznych. Okoliczność ta była jednak uwzględniona przez RKO w procesie wymiaru kary. RKO bowiem, uwzględniając tę okoliczność, jak również brak precyzyjnych zapisów w uchwale z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie określania zasad przyznawania i wysokości diet oraz zasad zwrotu kosztów podróży służbowych radnym Rady Miejskiej w (...), a nawet jej wadliwość, jak to wyżej zauważyła GKO, a także, biorąc po uwagę dokonanie w Urzędzie Miejskim zmiany formy wypłat radnym diet, w sposób zapobiegający powstaniu nieprawidłowości w przyszłości – odstąpiła od wymierzenia Obwinionym kary za popełnione czyny. Dodać do tego można również okoliczność, że Obwinieni dotychczas nie byli karani za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. GKO uznaje, że RKO, uwzględniając powyższe okoliczności, prawidłowo zastosowała normę wynikającą z art. 36 ustawy.

Dokonana przez GKO analiza opisów czynów przypisanych Obwinionym przez RKO prowadzi do konkluzji, że są one nieprecyzyjne i wymagają - nie przekraczając granic wniosku o ukaranie – uszczegółowienia, bowiem brak jest możliwości wskazania konkretnej daty popełnienia poszczególnych czynów a także określonej kwoty, tak aby nie stało to w sprzeczności z normą art. 135 ust. 3 pkt. 1 ustawy. Dane takie zawiera wprawdzie uzasadnienie orzeczenia RKO, jednakże winny one być ujęte w sentencji orzeczenia. Aby

naprawić ten błąd, konieczne więc było przeniesienie tych danych do sentencji orzeczenia, które w niniejszym postępowaniu odwoławczym wydała GKO. W konsekwencji w orzeczeniu GKO należało uchylić orzeczenie RKO w zakresie pkt. I.1. oraz pkt. II.1. i poprawnie opisać (w tym ująć w czytelnym zestawieniu) czyny przypisane Obwinionym, ze wskazaniem m.in. daty ich popełnienia i kwot nienależnie pobranych.

GKO rozważała też inne rozwiązanie, które wniosowała Zastępca Głównego Rzecznika, ale kierując się zasadami ekonomiki procesowej, uznała, że możliwe jest naprawienie błędu RKO w tym zakresie bezpośrednio przez GKO. Zaznaczenia jednakże wymaga fakt, że łącznie kwoty nadpłaconych radnym diet (po posumowaniu zestawień) ujęte w sentencji orzeczenia GKO w odniesieniu do obu Obwinionych w zakresie roku 2009 są wyższe od łącznych kwot im przypisanych w dla tego roku, w przypadku (1) o 459,36 zł, zaś (2) – o kwotę 463,25 zł. Rozbieżność tę zauważyła RKO, zwracając na to uwagę Rzecznikowi Dyscypliny, który jednak podtrzymał swoje ustalenia odnośnie do łącznych kwot nadpłat diet, określone w wniosku o ukaranie. Dlatego też w sentencji orzeczenia GKO utrzymane zostały kwoty łączne z orzeczenia RKO, tak by nie doszło do przekroczenia granic wniosku o ukaranie, stosownie do przepisów art. 131 ust. 1 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.