



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

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 8 grudnia 2014 r. odwołań Obwinionych:

- I. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 22 sierpnia 2014 r., sygn. akt: DB-0965/63/14, którym uznano Obwinioną (...) - pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...) - winną popełnienia czynów określonych w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168 oraz z 2014 r. poz. 1529) – zwanej dalej ustawą, polegających na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie wydatków w 2013 r. w łącznej kwocie 10.015,92 zł (z kwoty ogółem 15.023,88 zł) z tytułu wypłaty diet radnych uczestniczących w posiedzeniach Gminnej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej (zmiana kwalifikacji prawnej zarzutu na rozprawie w dniu 22 sierpnia 2014 r.). Stosownie do list płac za udział w posiedzeniu Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej radnym naliczono i

wypłacano „wysokość diety równą 28% maksymalnej wysokości diety”, wg poniższego zestawienia:

Lista płac	Wysokość diet dla członków Komisji będących radnymi:			Kwota razem	Data zapłaty
	(...)	(...)	(...)		
Styczeń 2013	556,44	556,44	556,44	1.669,32	11.02.2013
Kwiecień 2013	556,44	556,44	556,44	1.669,32	13.05.2013
Maj 2013	556,44	556,44	556,44	1.669,32	04.06.2013
Czerwiec 2013	556,44	556,44	556,44	1.669,32	09.07.2013
Lipiec 2013	556,44	556,44	556,44	1.669,32	02.08.2013
Wrzesień 2013	556,44	556,44	556,44	1.669,32	07.10.2013
Razem				10.015,92	

powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013 r., poz. 885, ze zm.), w związku z uchwałą Nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie ustalenia diet radnych Rady Miejskiej w (...) i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...) oraz wymierzono Obwinionej karę upomnienia i obciążono kosztami postępowania,

- II. (...), od ww. orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, w zakresie w którym uznano Obwinionego (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Pierwszego Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy (...) - winnym popełnienia czynów określonych w art. 11 ustawy, polegających na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie wydatków w 2013 r. w łącznej kwocie: 3.338,64 zł z tytułu wypłaty diet radnym uczestniczącym w posiedzeniach Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w 2013 r. (zmiana kwalifikacji prawnej zarzutu na rozprawie w dniu 22 sierpnia 2014 r.). Stosownie do list płac za udział w posiedzeniu Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej radnym naliczano i wypłacano „wysokość diety równą 28% maksymalnej wysokości diety”, wg poniższego zestawienia:

	Wysokość diet dla członków Komisji		
--	------------------------------------	--	--

Lista plac	będących radnymi:			Kwota razem	Data zapłaty
	(...)	(...)	(...)		
Marzec 2013	556,44	556,44	556,44	1.669,32	11.04.2013
Sierpień 2013	556,44	556,44	556,44	1.669,32	10.09.2013
Razem				3.338,64	

powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z uchwałą Nr X/44/2007 Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie ustalenia diet radnych Rady Miejskiej w (...) i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...);

oraz odstąpiono od wymierzenia kary Obwinionemu, natomiast obciążono kosztami postępowania,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych uchyla orzeczenie w zaskarżonym zakresie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Regionalną Komisję Orzekającą w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu.

Pouczenie:

Od niniejszego orzeczenia środek zaskarżenia nie przysługuje.

Uzasadnienie

Orzeczeniem z dnia 22 sierpnia 2014 r. Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu uznała (...), w czasie naruszenia dyscypliny finansów publicznych pełniącą funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...), winną popełnienia czynów określonych w art. 11 ustawy, polegających na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie wydatków w 2013 r. ze środków publicznych w łącznej kwocie 10.051,92 zł (z kwoty ogółem 15.023,88 zł) z tytułu wypłaty diet radnych uczestniczących w posiedzeniach Gminnej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej w 2013

r. (zmiana kwalifikacji prawnej zarzutu na rozprawie w dniu 22 sierpnia 2014 r.). Stosownie do list płac za udział w posiedzeniu Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, radnym naliczono i wypłacono wysokość diety równą 28% maksymalnej wysokości diety. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w związku uchwałą nr X/44/2007 Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...). Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionej karę upomnienia i obciążyła Ją kosztami postępowania w kwocie 291,71 zł.

Tym samym orzeczeniem Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu, uniewinniła (...) od zarzutu popełnienia czynu określonego w art. 11 ustawy, poprzez dokonanie wydatków w 2013 r. na kwotę 1.669,32 zł oraz równocześnie uznała (...), w chwili naruszenia dyscypliny finansów publicznych pełniącego funkcję Pierwszego Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy (...), winnym popełnienia czynów określonych w art. 11 ustawy, polegających na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie wydatków w 2013 r. w łącznej kwocie 3.338,64 zł, z tytułu wypłaty diet radnym uczestniczących w posiedzeniach Gminnej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej w 2013r. (zmiana kwalifikacji prawnej zarzutu na rozprawie w dniu 22 sierpnia 2014 r.). Stosownie do list płac za udział w posiedzeniu Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, radnym naliczono i wypłacono wysokość diety równą 28% maksymalnej wysokości diety. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w związku uchwałą nr (...) rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...). Komisja Orzekająca I instancji wobec Obwinionego odstąpiła od wymierzenia kary i obciążyła go kosztami postępowania w kwocie 291,71 zł.

Od powyższego orzeczenia zostały wniesione dwa odwołania, odrębnie w imieniu obydwu Obwinionych.

W odwołaniu wniesionym w imieniu (...) wniesiono o:

1. uchylenie zaskarżonego orzeczenia w całości co do pkt. I (w zakresie dotyczącym (...)), oraz uniewinnienie Obwinionej od zarzucanego jej naruszenia dyscypliny finansów

publicznych określonego w art. 11 ustawy w związku z faktem, iż w zarzuconym Obwinionej czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy) oraz nie spełnieniem przesłanki, o której mowa w art. 19 ust. 2 ustawy, to jest brakiem zawinienia Obwinionej;

2. alternatywnie na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy, o uchylenie przedmiotowego orzeczenia w całości, co do pkt I oraz odstąpienie od wymierzenia kary Obwinionej (art. 33 ustawy), uwzględniając w szczególności niski stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia dyscypliny finansów publicznych - środki prewencyjne podjęte przez Obwinioną;
3. oraz na podstawie art. 167 ust. 2 ustawy, obciążenie kosztami postępowania Skarbu Państwa według norm przepisanych.

Orzeczeniu zarzucono naruszenie:

1. art. 11 ustawy w związku z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, poprzez błędną interpretację i uznanie, iż w przedmiotowej sprawie doszło do spełnienia przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz w konsekwencji naruszenia art. 135 ust. 1 ustawy, poprzez niezastosowanie tego przepisu,
2. art. 11 w związku z art. 131 ust. 1 ustawy, poprzez wadliwą kwalifikację i w konsekwencji błędne przyjęcie, że świadczenie wypłacone członkom Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej jest wynagrodzeniem podlegającym opodatkowaniu, a nie dietą zwolnioną z podatku wypłaconą zgodnie z uchwałą budżetową Miasta i Gminy (...) na 2013 r.,
3. art. 19 ust. 2 ustawy poprzez przyjęcie, iż Obwinionej, w okresie wskazanym we wniosku o ukaranie, można przypisać winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w konsekwencji naruszenia art. 78 ust. 3 ustawy, poprzez niezastosowanie tego przepisu,
4. art. 134 ust. 1 ustawy, poprzez nierozpatrzenie przedłożonego przez Obwinioną materiału dowodowego i w tym samym nierozważenie wszechstronnie zebranego materiału dowodowego,
5. art. 137 ust. 2 ustawy, poprzez wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia orzeczenia, w którym wskazuje się z jednej strony na okoliczność, iż wynagrodzenie członków Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej nie może stanowić diety, a z drugiej, iż jej członkowie będącymi radnymi winni otrzymywać dietę,

Sygn. akt BDF1/4900/99/100-101/14

6. art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.), poprzez błędną interpretację i uznanie, że działalność w ramach Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej nie może wiązać się ze świadczeniami pieniężnymi dla członków tej Komisji, określonymi również przez Burmistrza w regulaminie rzeczowej Komisji,
7. § 1 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...) w związku z art. 25 i 24 ustawy o samorządzie gminnym poprzez błędną interpretację i uznanie, iż przyznanie i wypłata przedmiotowej diety radnym członkom Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, stanowiło wykroczenie ponad ustawowe upoważnienie do dokonania rodzaju wydatku i z naruszeniem przepisów dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków,
8. art. 11 w związku z art. 1 ustawy, poprzez wykroczenie poza zakres właściwości organu i uznanie, że: „Wynagrodzenie członków komisji powołanych zarządzeniem burmistrza podlega opodatkowaniu na podstawie art. 13 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych”, choć w tej sprawie WSA w Poznaniu w Wyroku z dnia 4 września 2014 r. – sygn. Akt I.SA/Po 299/14 – orzekł, że „dieta otrzymywana przez radnego w związku z udziałem w pracach tej komisji objęta jest zwolnieniem, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 17.”

Równocześnie zaznaczono, że Obwiniona podtrzymuje dotychczasowe stanowisko wyrażone w toku postępowania przed Komisją Orzekającą I instancji.

W uzasadnieniu odwołania podniesiono, iż w opinii Obwinionej czyn nie spełnia przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ustawy i w konsekwencji wyłączona jest szkodliwość dla finansów publicznych, a ponadto nie jest możliwe przypisanie winy w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy. Zdaniem Komisji Orzekającej I instancji wydatek został dokonany niezgodnie z przepisami dotyczącymi jego rodzaju, czyli wbrew treści art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W opinii Komisji doszło, zatem do naruszenia zasady legalności dokonywania wydatku. Komisja nie zważyła na okoliczność, że w przedmiotowej sprawie podstawą dla dokonania wypłaty diet radnym, z tytułu uczestnictwa w Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, były zarówno przepisy ustawowe jak i akty wykonawcze, akty prawa miejscowego oraz wewnętrzne. W związku z

powyższym zarzut naruszenia zasad gospodarki finansowej określony w art. 44 ust. 2 ustawy, jest całkowicie nieuzasadniony.

Obowiązuje bezwzględny obowiązek wypłaty diety radnemu. Przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze się pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym), ustawa wskazuje na „diety” radnego w liczbie mnogiej, a nie pojedynczej. Sprawowanie mandatu radnego to nie tylko uczestnictwo w pracach organu, ale również konieczność uczestniczenia w innych instytucjach samorządowych, do których niewątpliwie w rozumieniu art. 24 ustawy o samorządzie gminnym należy Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określa szczegółowo organizacji i trybu działania gminnych komisji architektoniczno-urbanistycznych, ale art. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawiera jednak delegację ustawową dla wójtów, burmistrzów i prezydentów do ustalenia w drodze regulaminu ich organizacji i trybu działania. Wbrew stanowisku Komisji Orzekającej I instancji działalność w Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej może wiązać się ze świadczeniami pieniężnymi. Skoro ustawodawca dopuszcza wypłatę na rzecz radnego diety, to członkowie Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej sprawujący mandat radnego, otrzymywali „dodatkową dietę”, a obowiązki realizowane w ramach Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej związane są z pełnieniem obowiązków społecznych lub obywatelskich, tj. obowiązków radnego do reprezentowania społeczności lokalnej. Zarządzenie nr (...) Burmistrza Miasta i Gminy (...) stosuje pojęcie „wynagrodzenia”, nie oznacza to jednak, że pod tym pojęciem nie kryje się pojęcie diety, gdyż jak mówi Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 maja 2008 r. sygn. Akt. I SA/GI 957/07; Lex nr 469658 „każda dieta jest wynagrodzeniem”. Skoro, zatem w przypadku członków Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej niebędących radnymi Gmina dokonuje wypłaty wynagrodzenia na podstawie umów cywilnoprawnych, o tyle w przypadku radnych, w związku z zakazem określonym w art. 24 d ustawy o samorządzie gminnym oraz społecznym charakterem pracy w komisji i obowiązkiem wynikającym z art. 24 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 1 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...), winno dochodzić do wypłaty diety.

Za stanowiskiem Obwinionej przemawia wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 września 2014 r. w sprawie ze skargi Gminy (...) na

interpretację indywidualną Ministra Finansów, z którego jednoznacznie wynika, że dieta otrzymywana przez radnych z tytułu uczestnictwa w Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej stanowi przychód, o którym mowa w art. 13 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (a nie art. 13 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych), a w konsekwencji przychód ten podlega zwolnieniu, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 17 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Wyrok ten potwierdza, że wynagrodzenie otrzymywane przez radnych będących członkami Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej stanowi w istocie dietę, co Komisja Orzekająca I instancji podważała. Zdaniem WSA w Poznaniu przyznanie radnym diety w wyższej wysokości w związku z uczestnictwem w pracach gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej nie stanowi wykroczenia ponad upoważnienie z art. 25 ust. 4 w związku z art. 24 ustawy o samorządzie gminnym. W odwołaniu podniesiono również, że doraźny charakter komisji nie pozbawia radnych desygnowanych do niej świadczeń z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminy. Szczegółowe określenie wysokości diety dla radnych członków Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej miało miejsce w uprzedniej uchwale z 2004 r. W szczególności, w uchwale nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 4 lutego 2004 r. przewidziano dietę w wysokości 28% maksymalnej wysokości diety. W związku z utratą przez nią mocy obowiązującej przy uchwalaniu uchwały w sprawie diet radnych w 2007 r. zrezygnowano z uprzedniego zapisu, uznając, że generalna zasada obowiązku uczestnictwa radnych w komisjach, do których został na podstawie przepisów powołany lub desygnowany, implikuje obowiązek wypłaty mu dodatkowej diety w granicach obowiązującego prawa.

Następnie w odwołaniu powołano akty wykonawcze, akty prawa miejscowego oraz akty o charakterze wewnętrznym, stanowiące podstawę dokonania wypłat. Reasumując odwołujący stwierdził, iż należy uznać, że zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych określony w art. 11 ustawy, w związku z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest całkowicie nieuzasadniony. Powyższe, stanowi podstawę do uchylenia zaskarżonego orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w części, tj. co do pkt I oraz uniewinnienie Obwinionej od zarzucanego jej naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy.

W ocenie składającego odwołanie nie sposób uznać Obwinionej za winną, bo dołożyła staranności wymaganej od kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Wskazano także na treść art. 23 ustawy.

W odwołaniu podniesiono również zarzut naruszenia art. 134 ust. 1 ustawy, poprzez nierozpatrzenie przedłożonego przez Obwinioną materiału dowodowego i tym samym nierozważenie wszechstronnie tego materiału oraz naruszenia art. 137 ust. 2 ustawy, poprzez wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia orzeczenia – z jednej strony podnoszono okoliczność, że wynagrodzenie członków Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej nie może stanowić diety, a z drugiej, iż jej członkowie będący radnymi winni otrzymywać dietę. Z treści uzasadnienia wynika także, że nie rozważono w sposób dostateczny zależności pomiędzy art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 25 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem składającego odwołanie, podstawę prawną dokonywanych wypłat stanowił § 1 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...), jak również Uchwała nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu Miasta i Gminy (...) na rok 2013.

Następnie wskazano, że czynności wykonywane przez radnego, jako członka Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej stanowią element wykonywania przez niego mandatu radnego i są realizowane przez niego na płaszczyźnie społeczności – członek społeczności, a istota działalności Komisji polega na rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej związanych z planowaniem przestrzennym, zatem mają charakter społeczny. Tym samym radny zachowuje w pełni roszczenie o wypłatę należnej diety na podstawie § 1 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...), w związku z art. 25 ust. 4 i 8 i art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, w granicach określonych przez zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy (...) z dnia 20 stycznia 2011r., nr (...) oraz przepisy Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy.

Na koniec w uzasadnieniu odwołania wniesiono, w razie nieprzychylenia się przez Główną Komisję Orzekającą do uniewinnienia Obwinionej, o odstąpienie od wymierzenia jej kary uwzględniając stopień szkodliwości dla finansów publicznych, środki prewencyjne podjęte przez Obwinioną mające zapobiec dalszemu rzekomemu naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, wyróżnianie się przez Obwinioną wzorowym spełnianiem

obowiązków zawodowych oraz brakiem dotychczasowego ukarania. Wskazano także na brak jednoznacznych przepisów w zakresie wydatku dokonanego przez Obwinioną oraz trudności interpretacyjne w tym zakresie.

Kolejne odwołanie zostało wniesione w imieniu (...) w zakresie pkt II.2. orzeczenia, to jest w zakresie przypisania Obwinionemu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W odwołaniu wniesiono o:

1. uchylenie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w części przypisującej Obwinionemu odpowiedzialność oraz uniewinnienie Go od zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 11 ustawy, w związku z faktem, iż w zarzuconym Obwinionemu czynie brak jest znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 78 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy) oraz nie spełnieniem przesłanki, o której mowa w art. 19 ust. 2 ustawy, to jest brakiem zawinienia Obwinionego;
2. w oparciu o przepisy art. 167 ust. 2 ustawy, obciążenie kosztami postępowania Skarbu Państwa według norm przepisanych.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono naruszenie:

1. art. 11 w związku z art. 44 ust. 2 ustawy, poprzez błędną interpretację i uznanie, iż w przedmiotowej sprawie doszło do spełnienia przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz w konsekwencji naruszenia art. 135 ustawy poprzez jego niezastosowanie,
2. art. 19 ust. 2 ustawy, poprzez przyjęcie, iż Obwinionemu w okresie wskazanym we wniosku o ukaranie można przypisać winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w konsekwencji naruszenia art. 78 ust. 3 ustawy, poprzez niezastosowanie tego przepisu,
3. art. 134 ust. 1 ustawy, poprzez nierozpatrzenie przedłożonego przez Obwinionego materiału dowodowego i tym samym nie rozważenie wszechstronnie zebranego materiału dowodowego, co miało wpływ na wydane orzeczenie,
4. art. 137 ust. 2 ustawy, poprzez wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia orzeczenia, w którym wskazuje się z jednej strony na okoliczność, iż wynagrodzenie członków Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej nie może stanowić diety, a z drugiej, iż jej członkowie będącymi radnymi winni otrzymywać dietę,
5. art. 131 ust. 3 ustawy, poprzez nieodroczenie rozprawy i brak przekazania odpowiedniej informacji w sytuacji zmiany kwalifikacji prawnej naruszenia dyscypliny finansów

publicznych, dokonanej na rozprawie przy nieobecności zarówno Obwinionego, jak i Jego obrońcy

W uzasadnieniu podniesiono, iż Komisja Orzekająca I instancji nie uwzględniła, że w przedmiotowej sprawie podstawą dla dokonania wypłaty diet radnym, z tytułu uczestnictwa w Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, były zarówno przepisy ustawowe, jak i akty wykonawcze, akty prawa miejscowego oraz wewnętrzne. W związku z powyższym zarzut naruszenia zasad gospodarki finansowej, określonych w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jest całkowicie niezasadniony.

Wskazano, że obowiązek uczestnictwa radnego w pracach określonej instytucji samorządowej (w tym Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej) implikuje obowiązek wypłaty radnemu diety, na podstawie uchwały budżetowej oraz § 1 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym rady Miejskiej w (...) zgodnie, z którym radny jest zobowiązany brać udział w pracach Rady Miejskiej i jej komisjach oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.

Zwrócono również uwagę, że w przedmiotowej sprawie dokonywano wypłat diet dla radnych z zachowaniem wielkości maksymalnych (wynikających z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy - Dz. U. z 2000 r., nr 61, poz. 710), bowiem diety nie przekraczały kwoty 1987,27 zł oraz na podstawie przepisów prawa miejscowego - § 1 uchwały nr (...) rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym rady Miejskiej w (...) oraz Uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie budżetu Miasta i Gminy (...) na rok 2013.

Wskazano na akty o charakterze wewnętrznym, to jest przede wszystkim zarządzenia Burmistrza Miasta i Gminy (...) w sprawie powołania Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej: z dnia 20 stycznia 2011 r nr (...), z dnia 4 października 2013 r. nr (...) oraz z dnia 25 października 2013 r. nr (...), które stanowiły jedną z podstaw dla dokonania wypłaty diety. Pozwalały one dokonać wypłaty wynagrodzenia w wysokości 600 zł, którą to kwotę pomniejszono do wysokości 556,44 zł, aby nie naruszyć granicy wynikającej z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości

diet przysługującym radnemu gminy. Podkreślono również, że zakres przedmiotowy uchwały rady podejmowanej na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie może obejmować konkretnych świadczeń pieniężnych przyznawanych radnym z tytułu ich udziału w Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Uchwała taka może zawierać tylko ogólne upoważnienie do wypłaty diety radnemu, w związku z pełnionymi przez niego funkcjami, w „innych instytucjach samorządowych”.

Następnie podniesiony został argument braku winy - jeśli nawet doszło do rzekomego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, istnieją podstawy do uniewinnienia Obwinionego, z uwagi, iż pozostawał on w usprawiedliwionym błędzie co do przysługującego mu prawa. Niejasna jest, bowiem zależność pomiędzy art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydanym na jej podstawie zarządzeniem Burmistrza, a art. 25 ustawy o samorządzie gminnym. Brak jednoznacznych przepisów w tym zakresie, a także trudności interpretacyjne przemawiają za uznaniem, iż Obwinionemu nie sposób przypisać winy. Brak winy po stronie Obwinionego prowadzi do stwierdzenia, iż nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wobec powyższego zachodzą podstawy do uchylenia orzeczenia oraz uniewinnienia Obwinionego.

Zdaniem odwołującego, doszło również do naruszenia art. 134 ust. 1 ustawy, poprzez nierozpatrzenie przedłożonego przez Obwinionego materiału dowodowego i tym samym nierozważenie wszechstronnie zebranego materiału dowodowego, co miało wpływ na wydane orzeczenie. Nie uwzględniono bowiem uwag Obwinionego dotyczących *stricte* technicznego charakteru list płac oraz nie zbadano przesłanki zawinienia w niniejszej sprawie. Naruszono także art. 137 ust. 2 ustawy poprzez wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia orzeczenia, w którym wskazuje się z jednej strony na okoliczność, iż wynagrodzenie członków Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej nie może stanowić diety, a z drugiej, że jej członkowie będącymi radnymi winni otrzymywać dietę.

Na koniec podniesiono, iż nie ulega wątpliwości, że brak notyfikowania Obwinionemu, na podstawie art. 131 ustawy, zmiany kwalifikacji prawnej czynu, do czego Komisja Orzekająca I instancji była zobligowana, stanowi podstawę do uchylenia wydanego orzeczenia, w związku z tym wniesiono jak na wstępie.

Na dzień 8 grudnia 2014 r. została wyznaczona rozprawa, na którą nie stawili się Obwinieni (...) i (...) prawidłowo powiadomieni o terminie rozprawy. Nie stawili się również obrońcy Obwinionych (...) i (...). Stawił się natomiast radca prawny (...), który przedstawił udzielone adwokatowi (...) przez Obwinioną (...) nowe pełnomocnictwo z dnia 4 grudnia

2014 r. oraz pełnomocnictwo substytucyjne z dnia 5 grudnia 2014 r. do zastępowania Obrońcy reprezentującego Obwinionych. Na rozprawę stawiał się również zastępca Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Paweł Laudański.

W niniejszej sprawie GKO ustaliła następujący stan faktyczny.

W 2013 r. w dniach: 11 lutego, 5 marca, 11 kwietnia, 13 maja, 4 czerwca, 9 lipca, 2 sierpnia, 10 września, 7 października, w Urzędzie Miejskim w (...) dokonano wypłat diet radnym z tytułu udziału w Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Wydatki, w 2013 r., w dniach: 11 lutego, 5 marca, 11 kwietnia, 13 maja, 4 czerwca, 9 lipca, 2 sierpnia, 10 września, 7 października, zatwierdziła Burmistrz Miasta i Gminy (...) (...), natomiast wydatki w dniach 11 kwietnia 2013 r. i 10 września 2013 r. zatwierdził zastępca Burmistrza Miasta i Gminy (...) (...). Z uwagi na to, iż we wniosku o ukaranie wydatek z dnia 5 marca 2013 r. zarzucono (...), a wydatku tego on nie zatwierdził, w tym zakresie w stosunku do tego Obwinionego wydano orzeczenie uniewinniające. Tym samym czyny przypisane Obwinionym objęły: kwotę 10.015,92 zł w stosunku do (...) oraz kwotę 3.338,64 zł w stosunku do (...). Kwoty wypłaty z dnia 5 marca 2013 r. w wysokości 1669,32 zł nikomu nie przypisano. Równocześnie GKO ustaliła, na podstawie protokołu z rozprawy z dnia 22 sierpnia 2014 r., iż na rozprawie w I instancji nie stawili się (...) i (...), natomiast stawili się: obrońca Obwinionej (...) oraz obrońca Obwinionego (...). Komisja Orzekająca I instancji stwierdziła, że nie przekraczając wniosku o ukaranie, zarzucone Obwinionym naruszenia dyscypliny finansów publicznych w ramach art. 11 ustawy - to jest dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia - należy zakwalifikować jako dokonanie wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków. Następnie Komisja poinformowała obrońców o treści art. 131 ust. 1 i ust. 2 ustawy, a obrońcy po przerwie nie wnieśli o odroczenie rozprawy i wyrazili zgodę na zakończenie rozprawy. Jako przepisy naruszone - czynami przypisanymi - wskazano, obok art. 11 ustawy, określającego te naruszenia, art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz uchwałę nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...).

Biorąc powyższe pod uwagę GKO zważyła, co następuje.

Orzeczenie w niniejszym kształcie nie może się ostać. Podstawą jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania są przepisy art. 131 ust. 1 w związku z art. 72 ust. 1 ustawy oraz art. 131 ust. 3 ustawy.

W niniejszej sprawie Obwinionym można zarzucać popełnienie czynów, określonych w art. 11 ustawy, polegających na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie wydatków w 2013 r. ze środków publicznych, z tytułu wypłaty diet radnym uczestniczącym w posiedzeniach Gminnej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej. W opisie przypisanych czynów przywołano jednak, poza art. 11 ustawy, to jest przepisem ustawy określającym to naruszenie, wyłącznie przepis art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz uchwałę nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...). Takie wskazanie naruszonych przepisów prawa w opisie przypisanych czynów nie jest dla potrzeb niniejszej sprawy wystarczające. Burmistrz oraz jego zastępca dokonując wypłat diet radnym, w związku z ich udziałem w Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, przede wszystkim naruszyli bowiem wyłączne kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, to jest Rady Miejskiej w (...), wynikające z treści art. 25 ust. 4 i ust. 8 w związku z art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisów tych wynika, że radnemu przysługują diety na zasadach ustalonych wyłącznie przez radę gminy oraz, że przy ustalaniu wysokości diet radnych wyłącznie rada gminy bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. W tym zakresie stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym istnieje wręcz domniemanie kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Zatem Burmistrz Miasta i Gminy (...) nie powinien wyinterpretowywać z treści swojego zarządzenia nr (...) z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej, iż wynagrodzenie, o którym mowa § 10 tego dokumentu przyjmuje postać odrębnej diety dla członka Gminnej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej, który równocześnie pełni funkcję radnego. Powinno to znaleźć odrębne i literalne potwierdzenie w uchwale Rady Miejskiej w (...) zarówno co do zasad wypłaty takiej należności, jak i zasad ustalania wysokości tej należności w związku z pełnionymi przez radnych funkcjami. Takich literalnych zapisów w uchwale nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych

przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...) - w zakresie pełnienia przez radnych funkcji w Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej - nie ma. Powoływany w odwołaniach § 1 tej uchwały mówi tylko o obowiązku radnego do brania udziału w pracach Rady Miejskiej i jej komisjach oraz innych instytucjach samorządowych, do których ten radny został wybrany lub desygnowany i jest on wyłącznie literalnym powtórzeniem zapisów art. 24 ustawy o samorządzie gminnym. Ten ostatni przepis rangi ustawowej w ogóle nie stanowi jednak podstawy do roszczeń z tytułu niewypłaconych diet, gdyż reguluje on kwestie powinności radnych, a nie - wynikających z tych powinności - przywilejów. Kwestie zasad ustalania diet oraz zasad ustalania wysokości diet powinna określić na zasadzie wyłączności rada gminy i to w sposób wyraźny, gdyż wszelkie próby poszukiwania dorozumianej podstawy prawnej wypłat powyższych należności należy uznać z całkowicie bezprawne w świetle art. 25 ust. 4 i ust. 8 w związku art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym, a dokonanie takich wypłat za nieposiadające podstawy prawnej. Twierdzenie, iż istnieje w tym zakresie odrębna podstawa prawna oparta o delegację z art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma umocowania w obowiązującym systemie prawa, gdyż delegacja do ustalenia organizacji i trybu działania Gminnej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej nie może prowadzić do naruszenia wyłącznej kompetencji Rady Miejskiej w (...) do ustalania zasad wypłat diet, jak również ustalania ich wysokości. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadzi, bowiem w konsekwencji do niedopuszczalnej sytuacji wypłat radnym diet, których zasad wypłaty rada gminy w ogóle nie ustaliła. Delegacje wynikające z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą prowadzić do podważenia wewnętrznych rozwiązań ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego, a wręcz przeciwnie, akty wydawane na podstawie takich delegacji powinny bezwzględnie przestrzegać zasad wewnętrznego ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście nie można wykluczyć, iż Burmistrz w swoim zarządzeniu może odnotować na zasadach deklaracyjnych fakt wypłacania dodatkowych diet lub ich części radnym w związku z ich udziałem w Gminnej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej, ale i tak pierwotne umocowanie w tym zakresie powinno wynikać, na zasadach konstytucyjnych, z ustaleń podjętych przez radę gminy stosownie do wyłącznych delegacji ustawowych przyjętych w art. 25 ust. 4 i ust. 8 w związku z art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Reasumując, GKO stoi na stanowisku, że wypłacone radnym należności z tytułu ich udziału w pracach Gminnej Komisji Architektoniczno-Urbanistycznej stanowią diety, które

wypłacono z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania tego rodzaju wydatków, a istotą tej nieprawidłowości było: z jednej strony dokonanie wydatków z naruszeniem wyłącznych kompetencji rady gminy poprzez interpretację, że Burmistrz ma odrębną podstawę do wypłaty tych należności w oparciu o zasady i wysokość wskazaną we własnym zarządzeniu, co spowodowało równocześnie wkroczenie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w wyłączne kompetencje Rady Miejskiej (...) wynikające z art. 25 ust. 4 i ust. 8 w związku z art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie, a z drugiej strony do wypłat tych należności bez faktycznej podstawy prawnej. Ponadto, w opisie czynu przypisanego konieczne jest wskazanie, obok przepisu ustawy określającego to naruszenie - to jest art. 11 ustawy - również naruszonych przepisów, to jest art. 25 ust. 4 oraz ust. 8 w związku z art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym, wraz z § 2, 3 i 4 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...). Powyższe jest implikowane stwierdzeniem, że Burmistrz Miasta (...), jak i jego zastępca powołując się na odrębne zasady wypłaty tych należności, poprzez dokonywania takich wypłat, naruszyli wyłączne kompetencje Rady Miasta (...) wynikające z art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym, a równocześnie same wypłaty nabrały charakteru wypłat niemających legalnych podstaw prawnych. W przypisanym czynie należy oczywiście z przyczyn formalnych przywołać jeszcze art. 44 ust. 2 o finansach publicznych, z tym podkreśleniem, że doszło w niniejszej sprawie do naruszenia zasad gospodarowania środkami publicznymi, chociaż faktycznie art. 11 ustawy w dużym stopniu recypował treść zapisów art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych bezpośrednio do swojej treści.

Taka zmiana treści czynów przypisanych, co prawda nie przekracza w tym konkretnym przypadku granic wniosku o ukaranie, nie mogła być jednak dokonana na rozprawie przed Główną Komisją Orzekającą w dniu 8 grudnia 2014 r. z uwagi na następujące przesłanki prawne. Po pierwsze przywołanie w czynach przypisanych kolejnych naruszonych przepisów, to jest art. 25 ust. 4 i ust. 8 w związku z art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym, może prowadzić do zmiany linii obrony Obwinionych, co tym samym wymaga uwzględnienia zasady dwuinstancyjności postępowania wynikającej z art. 72 ust. 1 ustawy. Po drugie zmiana powyższa, stosownie do art. 131 ust. 3 ustawy, i tak wymagałaby odroczenia rozprawy przed Główną Komisją Orzekającą, bowiem stosownie do regulacji prawnej zawartej w tym przepisie istnieje konieczność odroczenia rozprawy w razie

nieobecności obwinionego na niej nawet, gdy na rozprawie jest obecny jego obrońca. Po trzecie Komisja Orzekająca I instancji na rozprawie w dniu 22 sierpnia 2014 r. naruszyła właśnie w odniesieniu do obydwu Obwinionych art. 131 ust. 3 ustawy, poprzez poinformowanie o możliwej zmianie kwalifikacji na rozprawie pod nieobecność Obwinionych i nieodroczenie rozprawy.. Wskazane jest zatem powtórzenie rozprawy na etapie I instancji w zakresie zmiany kwalifikacji prawnej czynu w ramach art. 11 ustawy, z dokonania wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia na dokonanie wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków. Powyższe winno być dokonane z zachowaniem wymogów art. 131 ust. 2 oraz ust. 3 ustawy. Podkreślić należy, że stosownie do treści art. 131 ust. 3 zmiana taka jest dopuszczalna, bez odroczenia rozprawy, pod warunkiem łącznej obecności wszystkich obwinionych, jak i ich obrońców (chyba, że wcześniej byli poinformowani o możliwości zmiany kwalifikacji). W odniesieniu do zarzutów podniesionych w odwołaniu wniesionym w imieniu Obwinionej (...) GKO zważyła, co następuje.

1. W zakresie zarzutu naruszenia art. 11 ustawy, w związku z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych poprzez błędną interpretację i uznanie, iż w przedmiotowej sprawie doszło do spełnienia przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz w konsekwencji naruszenia art. 135 ust. 1 ustawy, poprzez jej niezastosowanie GKO stwierdza, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie narusza prawa w tym zakresie. W ocenie GKO, istniały podstawy do stosowania art. 11 ustawy, w związku z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i dlatego też nie doszło do naruszenia w I instancji art. 135 ust. 1 ustawy, poprzez jego niezastosowanie. Z uwagi na argumentację przedstawioną powyżej w zakresie przyczyn uchylenia orzeczenia w zaskarżonym zakresie należy w tym wypadku powtórzyć, iż obowiązujący w Gminie powszechny stan prawny, tak rangi ustawowej, jak i lokalnej, jak również akty wewnętrzne nie tworzyły podstaw prawnych do dokonania przedmiotowych wypłat ze środków publicznych.
2. W zakresie zarzutu naruszenia art. 11 w związku z art. 131 ust. 1 ustawy, poprzez wadliwą kwalifikację i w konsekwencji błędne przyjęcie, że świadczenie wypłacone członkom Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej jest wynagrodzeniem podlegającym opodatkowaniu, a nie dietą zwolnioną z podatku, wypłaconą zgodnie z uchwałą budżetową Miasta i Gminy (...) na 2013 r., GKO stwierdza, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji rzeczywiście dokonuje w uzasadnieniu wadliwej oceny wypłaconych świadczeń radnym będącym członkami Gminnej Komisji Urbanistyczno-

Architektonicznej jako wynagrodzeń (s. 27 orzeczenia I instancji). GKO stwierdza jednoznacznie, że powyższe świadczenia są dietami - wypłaconymi jednak niezgodnie z zasadami określonymi przez radę gminy, z naruszeniem kompetencji rady gminy i bez podstawy prawnej. Powyższe stwierdzenia nie prowadzą jednak do konkluzji, że orzeczenie Komisja Orzekającej I instancji narusza art. 11 w związku z art. 131 ust. 1 ustawy, poprzez wadliwą kwalifikację, ponieważ w sentencji czynów przypisanych nie ma mowy o wynagrodzeniu, a powyższe świadczenia identyfikuje się, jako diety. Zresztą kwestie ich ewentualnego opodatkowania GKO pozostawia ocenie właściwych organów i nie jest to problematyka rozstrzygana w niniejszej sprawie opartej o art. 11 ustawy. Rozważania w tym zakresie mogłyby być potrzebne w odniesieniu do czynów były kwalifikowanych w oparciu o przepisy art. 16 w związku z art. 3 ustawy.

3. W zakresie zarzutu naruszenia art. 19 ust. 2 ustawy, poprzez przyjęcie, iż Obwinionej w okresie wskazanym we wniosku o ukaranie można przypisać winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a w konsekwencji naruszenie art. 78 ust. 3 ustawy, poprzez jego niezastosowanie, GKO stwierdza, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie narusza prawa w tym zakresie. Jak zostało to podniesione wcześniej, istnieją podstawy do przypisania winy (...). Swoim działaniem Obwiniona niezgodnie z zasadami określonymi przez radę gminy dokonała wypłaty diet, poprzez przyjęcie interpretacji, że ma odrębną podstawę do wypłaty tych diet w oparciu o własne zarządzenie, a w konsekwencji dokonała wypłat tych należności bez żadnej podstawy prawnej. Nie ma także w niniejszej sprawie podstaw do stosowania art. 23 ustawy, gdyż nawet, jeśli Obwiniona działała w błędzie, to w żadnym wypadku nie był to błąd usprawiedliwiony. Przecież to sama Obwiniona przyczyniła się do powstania tej zawilej sprawy wydając zarządzenie nr (...) z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej oraz błędnie interpretując § 1 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...). Równocześnie twierdzenie, że art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może tworzyć podstawy do wkraczania w kompetencje rady gminy w zakresie art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym jest absolutnie niedopuszczalne, tak w świetle art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym, jak i w świetle zasad gospodarowania środkami publicznymi, w tym właśnie

art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który wyraźnie odwołuje się do przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Tymczasem zarządzenie Burmistrza Miasta (...), wydane w oparciu o art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie ma waloru przepisu prawa i samo o dietach literalnie nic nie stanowi. Niedopuszczalne jest również wywodzenie podstaw dokonania tych wydatków z treści § 1 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...). Przepis ten mówi bowiem tylko o obowiązku radnego do brania udziału w pracach Rady Miejskiej i jej komisjach oraz innych instytucjach samorządowych, do których ten radny został wybrany lub desygnowany i jest to wyłącznie literalne powtórzenie zapisów art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, który sam w sobie nie reguluje kwestii wypłaty diet. Również doszukiwanie się podstawy prawnej w samej uchwale budżetowej gminy nie jest zgodne z zasadami finansów publicznych, gdyż przewidziany tą uchwałą plan wydatków wyznacza wyłącznie zakres nieprzekraczalnych limitów tych wydatków, a nie podstawę prawną ich realizacji.

4. W zakresie zarzutu naruszenia art. 134 ust. 1 ustawy, poprzez nierozpatrzenie przedłożonego przez Obwinioną materiału dowodowego i w tym samym nierozważenie wszechstronnie zebranego materiału dowodowego, co miało wpływ na wydane orzeczenie GKO stwierdza, że Orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie narusza w tym zakresie prawa. Przedłożony materiał był rozpatrywany i wszechstronnie rozważany, a jedynie wnioski końcowe mogły budzić wątpliwości, co do ich poprawności. Uznanie wypłat za wynagrodzenia jest, w ocenie GKO niewłaściwe, ale mieści się w granicach dopuszczalnych wnioskowań dowodowych, nie naruszono tym samym art. 134 ust. 1 ustawy. Sama strona Obwiniona dopuszcza właśnie wymienną pojęciową wynagrodzenia i diety podnosząc, że podstawą prawną wypłaty diet był § 10 zarządzenia Burmistrza Miasta (...) nr (...) z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, w którym jest mowa właśnie o wynagrodzeniu.
5. W zakresie zarzutu naruszenia art. 137 ust. 2 ustawy, poprzez wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia orzeczenia, w którego uzasadnieniu wskazuje się z jednej strony na okoliczność, iż wynagrodzenie członków Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej nie może stanowić diety (s. 27 orzeczenia), a z drugiej, iż jej

członkowie będącymi radnymi winni otrzymywać dietę (s. 28 orzeczenia), GKO stwierdza, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie narusza w tym zakresie prawa. Z wywodów Komisji Orzekającej I instancji nie wynika wcale, że członkowie Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, będący radnymi winni otrzymywać dietę, a wyłącznie, że mogą ją otrzymywać na zasadach wskazanych przez radę gminy w oparciu o art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, z czym zresztą zgadza się GKO.

6. W zakresie zarzutu naruszenia art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez błędną interpretację i uznanie, że działalność w ramach Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej nie może wiązać się ze świadczeniami pieniężnymi dla członków tej Komisji, określonymi również przez Burmistrza w regulaminie rzeczonyj Komisji, GKO stwierdza, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie narusza w tym zakresie prawa. Właściwa jest interpretacja Komisji Orzekającej I instancji, że Burmistrz nie miał prawa w oparciu o zarządzenie wydane na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyznawać diety radnym uczestniczącym w pracach Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Przecież w niniejszej sprawie Komisja Orzekająca I instancji nie kwestionuje w ogóle wypłat wynagrodzeń pozostałym członkom Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej niebędących radnymi w Gminie.
7. W zakresie zarzutu naruszenia § 1 uchwały nr (...) rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...) w związku z art. 25 i 24 ustawy o samorządzie gminnym poprzez błędną interpretację i uznanie, iż przyznanie i wypłata przedmiotowej diety radnym członkom Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej stanowiło wykroczenie ponad ustawowe upoważnienie do dokonania rodzaju wydatku i z naruszeniem przepisów dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, GKO stwierdza, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie narusza w tym zakresie prawa. Również w ocenie GKO § 1 uchwały nr (...) rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...) w związku z art. 25 i 24 ustawy o samorządzie gminnym, w tych konkretnych okolicznościach sprawy, nie formułował podstawy prawnej do dokonania przedmiotowych wydatków ze środków publicznych.

Mówi on bowiem tylko o obowiązku radnego brania udziału w pracach Rady Miejskiej i jej komisjach oraz innych instytucjach samorządowych, do których ten radny został wybrany lub desygnowany i jest to wyłącznie literalne powtórzenie zapisów art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, który sam w sobie nie reguluje kwestii wypłaty diet.

8. W zakresie zarzutu naruszenia art. 11 w związku z art. 1 ustawy, poprzez wykroczenie poza zakres właściwości organu i uznanie, że: „Wynagrodzenie członków komisji powołanych zarządzeniem burmistrza podlega opodatkowaniu na podstawie art. 13 pkt. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych”, choć w tej sprawie WSA w Poznaniu w Wyroku z dnia 4 września 2014 r. – syg. Akt I.SA/Po 299/14 – orzekł, że „dieta otrzymywana przez radnego w związku z udziałem w pracach tej komisji objęta jest zwolnieniem, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt. 17.” GKO stwierdza, że uzasadnienie orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji w części narusza prawo, to jest wyłącznie art. 1 ustawy, gdyż poza właściwością organów orzekających z zakresu dyscypliny finansów publicznych znajdują się kwestie podatkowe, z zastrzeżeniem wszak art. 16 w związku z art. 3 ustawy. Powyższe stwierdzenia nie prowadzą jednak do konkluzji, że orzeczenie Komisja Orzekającej I instancji narusza art. 11 ustawy, ponieważ w sentencji czynów przypisanych nie ma mowy o wynagrodzeniu, a powyższe świadczenia identyfikuje się, jako diety. Zresztą kwestie ich ewentualnego opodatkowania GKO pozostawia ocenie właściwych organów i nie jest to problematyka rozstrzygająca w niniejszej sprawie opartej o art. 11 ustawy. Rozważania w tym zakresie mogłyby być potrzebne w odniesieniu do czynów kwalifikowanych w oparciu o przepisy art. 16 w związku z art. 3 ustawy.
9. Na koniec, w odniesieniu do wniosku dotyczącego odstąpienia od wymierzenia kary wobec Obwinionej (...), GKO stwierdza, że rozpoznanie tego wniosku na tym etapie postępowania jest przedwczesne, z uwagi na konieczność uchylecia sprawy i przekazania jej do ponownego rozpoznania przez organ I instancji.

W odniesieniu do zarzutów podniesionych w odwołaniu wniesionym w imieniu Obwinionego (...) GKO zważyła, co następuje.

1. W zakresie zarzutu naruszenia art. 11 ustawy w związku z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych poprzez błędną interpretację i uznanie, iż w przedmiotowej sprawie doszło do spełnienia przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz w konsekwencji naruszenia art. 135 ust. 1 ustawy, poprzez jego niezastosowanie,

GKO stwierdza, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie narusza prawa w tym zakresie. W ocenie GKO, istniały podstawy do stosowania art. 11 ustawy w związku z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie doszło do naruszenia art. 135 ust. 1 ustawy poprzez jej niezastosowanie. Z uwagi na argumentację przedstawioną powyżej w zakresie przyczyn uchylenia orzeczenia w zaskarżonym zakresie należy w tym wypadku powtórzyć, iż obowiązujący w Gminie powszechny stan prawny, tak rangi ustawowej, jak i lokalnej, jak również akty wewnętrzne nie tworzyły podstaw prawnych do dokonania przedmiotowych wypłat ze środków publicznych.

2. W zakresie zarzutu naruszenia art. 19 ust. 2 ustawy - poprzez przyjęcie, iż Obwinionemu w okresie wskazanym we wniosku o ukaranie można przypisać winę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - a w konsekwencji naruszenie art. 78 ust. 3 ustawy, poprzez jej niezastosowanie, GKO stwierdza, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie narusza prawa w tym zakresie. Jak to zostało podniesione już wcześniej, istnieją podstawy do przypisania winy (...). Swym działaniem Obwiniony niezgodnie z zasadami określonymi przez Radę Gminy dokonał wypłaty diet, poprzez przyjęcie interpretacji, że ma odrębną podstawę do wypłaty tych diet w oparciu o wewnętrzne zarządzenie, a w konsekwencji dokonał wypłat tych należności bez żadnej podstawy prawnej. Nie ma także podstaw w niniejszej sprawie do stosowania art. 23 ustawy. Jeśli nawet Obwiniony działał w błędzie, to w żadnym wypadku nie był to błąd usprawiedliwiony. Równocześnie twierdzenie, że art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może tworzyć podstawy do wkraczania w kompetencje rady gminy w zakresie art. 25 ust. 4 i ust. 8 ustawy o samorządzie gminnym jest absolutnie niedopuszczalne, tak w świetle art. 18 ust. 1 ustawy oraz ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym, jak i w świetle zasad gospodarowania środkami publicznymi, w tym właśnie art. 44 ust. 2 tej ustawy, który wyraźnie odwołuje się do przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. W tym miejscu trzeba podkreślić, że zarządzenie Burmistrza Miasta (...) wydane w oparciu o art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma waloru przepisu prawa i samo o dietach literalnie nic nie stanowi. Niedopuszczalne jest również wywodzenie podstaw dokonania tych wydatków z treści § 1 Uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym Rady Miejskiej w (...). Przepis ten

mówi bowiem tylko o obowiązku radnego brania udziału w pracach Rady Miejskiej i jej komisjach oraz innych instytucjach samorządowych, do których ten radny został wybrany lub desygnowany i jest to wyłącznie literalne powtórzenie zapisów art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, który sam w sobie nie reguluje kwestii wypłaty diet. Również doszukiwanie się podstawy prawnej w samej uchwale budżetowej gminy jest niezgodne z zasadami finansów publicznych, gdyż przewidziany tą uchwałą plan wydatków wyznacza wyłącznie zakres nieprzekraczalnych limitów tych wydatków, a nie podstawę prawną ich realizacji.

3. W zakresie zarzutu naruszenia art. 134 ust. 1 ustawy, poprzez nierozpatrzenie przedłożonego przez Obwinionego materiału dowodowego i w tym samym nierozważenie wszechstronnie zebranego materiału dowodowego, co miało wpływ na wydane orzeczenie. GKO stwierdza, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie narusza w tym zakresie prawa. Przedłożony materiał był rozpatrywany i wszechstronnie rozważany, a jedynie wnioski końcowe mogły budzić wątpliwości, co do ich poprawności. Uznanie wypłat za wynagrodzenia jest w ocenie GKO niewłaściwe, ale mieści się w granicach dopuszczalnych wnioskowań dowodowych, nie naruszono tym samym art. 134 ust. 1 ustawy. Sama strona Obwiniona dopuszcza właśnie wymiennosc pojęciową wynagrodzenia i diety podnosząc, że podstawą prawną wypłaty diet był § 10 zarządzenia Burmistrza Miasta (...) nr (...) z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, w którym jest mowa właśnie o wynagrodzeniu.
4. W zakresie zarzutu naruszenia art. 137 ust. 2 ustawy, poprzez wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia orzeczenia, w którego uzasadnieniu wskazuje się z jednej strony na okoliczność, iż wynagrodzenie członków Gminnej Komisji Urbanistyczno-Archi-tektonicznej nie może stanowić diety (s. 27 orzeczenia), a z drugiej, iż jej członkowie będącymi radnymi winni otrzymywać dietę (s. 28 orzeczenia), GKO stwierdza, że orzeczenie Komisji Orzekającej I instancji nie narusza w tym zakresie prawa. Z wywodów Komisji Orzekającej I instancji nie wynika wcale, że jej członkowie będącymi radnymi winni otrzymywać dietę, a wyłącznie, że mogą ją otrzymywać na zasadach wskazanych przez radę gminy w oparciu o art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, z czym zresztą zgadza się GKO.
5. W zakresie zarzutu naruszenia art. 131 ust. 3 ustawy, poprzez nieodroczenie rozprawy i brak przekazania odpowiedniej informacji w sytuacji zmiany kwalifikacji prawnej

naruszenia dyscypliny finansów publicznych, dokonanej na rozprawie pod nieobecności zarówno Obwinionego, jak i Jego obrońcy, GKO stwierdza, że obrońca był na rozprawie nie było natomiast Obwinionego. Naruszenie w tym zakresie procedury jest jednym z argumentów stanowiących podstawę do uchylecia orzeczenia Komisji Orzekającej I instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Biorąc powyższe pod uwagę GKO orzekła, jak w sentencji.