



ORZECZENIE
GŁÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH
O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

Warszawa, dnia 7 grudnia 2015 r.

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

Przewodniczący:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Marek Gluch</i>
Członkowie:	<i>Członek GKO:</i>	<i>Jacek Najfeld (spr.)</i>
	<i>Członek GKO:</i>	<i>Ireneusz Piasecki</i>
Protokolant:		<i>Dorota Machnicka</i>

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Jacka Krawczyka, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 7 grudnia 2015 r., odwołania Obrońcy Obwinionej (...) - pełniącej w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 6 sierpnia 2015 r., sygn. akt: DB-0965/63/14, którym Regionalna Komisja Orzekająca uznała Obwinioną (...) winną naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w **art. 11** ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegającego na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, poprzez dokonanie wydatków w 2013 roku w łącznej kwocie 10.015,92 zł (z kwoty ogółem 15.023,88 zł) z tytułu wypłaty diet radnych uczestniczących w posiedzeniach Gminnej Komisji (...) (zmiana kwalifikacji prawnej zarzutu na rozprawie w dniu 22.08.2014 r.); stosownie do list płac za udział w posiedzeniu Gminnej Komisji (...) radnym naliczono i wypłacano „wysokość diety równą 28% maksymalnej wysokości diety”; zestawienie poniżej:

Lista plac	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. 25 ust. 4 i ust. 8 w związku z art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz z § 2, 3 i 4 uchwały (...) 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 (...), a także art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2013 r., poz. 885 ze zm.);

oraz wymierzyła Obwinionej karę upomnienia i obciążyła obowiązkiem zwrotu na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania w wysokości 291,71zł,

na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168 oraz z 2012 r. poz. 1529) utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie.

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 naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (zwana dalej także „RKO”)

orzeczeniem z dnia 6 sierpnia 2015 roku, po rozpoznaniu sprawy przekazanej do ponownego rozpatrzenia orzeczeniem GKO z 8 grudnia 2014 r. (sygn. akt BDF1/4900/99/100-101/14), uznała Obwinioną Panią (...), pełniącą w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Burmistrza Miasta i Gminy (...), winną popełnienia naruszenia określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (zwanej dalej „ustawą”), polegającym na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych wydatków, poprzez dokonanie w 2013 r. wydatków w łącznej kwocie 10.015,92 zł tytułem wypłaty diet radnym uczestniczącym w posiedzeniach Gminnej Komisji (...). Powyższe stanowiło naruszenie art. 25 ust. 4 i ust. 8 w związku z art. 18 ust. 1 oraz art. 12 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz § 2, 3 i 4 uchwały nr (...) Rady Miejskiej w (...) (zwanej dalej także „RM w (...)”) z dnia 27.06.2007 r. w sprawie ustalenia diet radnych RM w (...) i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotów kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługującym radnym RM w (...), a także art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy wymierzono Obwinionej karę upomnienia.

RKO w uzasadnieniu swojego orzeczenia ustaliła i zważyła, co następuje.

Zebrany materiał dowodowy jednoznacznie potwierdza dokonanie przez Obwinioną w 2013 r. wydatków ze środków publicznych w łącznej kwocie 10.015,92 zł tytułem wypłaty diet radnym uczestniczącym w posiedzeniach Gminnej Komisji (...).

Uchwałą nr (...) z dnia 27.06.2007 r. RM w (...) ustaliła wysokość diet radnych RM w (...) i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących Radnym RM w (...). Paragraf 1 ww. uchwały stanowi, iż „Radny jest zobowiązany brać udział w pracach Rady Miejskiej i jej komisjach oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, a także określa wysokość diet przysługujących Przewodniczącemu i Wiceprzewodniczącym Rady Miejskiej, Przewodniczącym Komisji Rady i Radnym. W uchwale tej Rada nie ustaliła zasad przyznawania diet dla radnych wybranych lub desygnowanych do prac w innych instytucjach samorządowych, jak również wysokości tych diet.

Zarządzeniem nr (...) z dnia 20.01.2011 r. Burmistrz Miasta i Gminy (...) powołał gminną Komisję (...) oraz określił regulamin, organizację i tryb jej działania. Do składu Komisji powołano 9 członków, w tym 3 radnych Gminy (...).

Następnie zarządzeniem nr (...) z dnia 04.10.2013 r. Burmistrz określając wynagrodzenie za udział w pracach Komisji przewidział również diety dla radnych biorących udział w pracach Komisji, tj. diety w wysokości 600 zł brutto za jedno posiedzenie.

Stosownie do przepisów ustawy o samorządzie gminnym, radny jest obowiązany brać udział w pracach gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany (art. 24). Na zasadach określonych przez radę gminy, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych (art. 25 ust. 4). Rada gminy przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego (art. 25 ust. 8).

W ocenie RKO, z ww. przepisów wynika, iż w przypadku wybrania lub desygnowania radnego do prac w innych instytucjach samorządowych, mógłby on otrzymywać diety, o ile rada gminy ustaliłaby zasady ich przyznawania. W uchwale nr (...) RM w (...) nie określiła zasad przyznawania diet dla radnych wybranych lub desygnowanych do prac w innych instytucjach samorządowych. Stosownie do art. 25 ust. 4 i ust. 8 w związku z art. 18 ust. 1

oraz art. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że organem wyłącznie właściwym w sprawach diet radnych jest rada gminy. Radnemu przysługują diety na zasadach ustalonych wyłącznie przez radę gminy, zaś przy ustalaniu wysokości diet radnych, rada gminy uwzględniła funkcje pełnione przez radnego.

Zdaniem RKO, Obwiniona bezpodstawnie wywiodła z treści swojego zarządzenia nr (...) z dnia 20.01.2011 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji (...) regulę, iż wynagrodzenie, o którym mowa w § 10 tego zarządzenia, przyjmuje postać odrębnej diety dla członka Gminnej Komisji, który równocześnie jest radnym. Powoływany w wyjaśnieniach Obwinionej § 1 uchwały RM w (...) z dnia 27.06.2007 r., wskazuje jedynie na obowiązek radnego do brania udziału w pracach RM i jej komisjach oraz innych instytucjach samorządowych, do których ten radny został wybrany lub desygnowany, a praktycznie powieliła on literalne brzmienie przepisów art. 24 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten jednak nie stanowi podstawy do roszczeń z tytułu niewypłaconych diet, ponieważ reguluje on kwestie powinności radnych a nie wynikające z nich przywileje.

Zasady ustalania diet oraz ich wysokości określa na zasadzie wyłączności rada gminy i to w sposób wyraźny, zaś wszelkie próby poszukiwania dorozumianej podstawy prawnej wypłat tych należności należy uznać za bezprawne w świetle art. 25 ust. 4 i 8 w zw. z art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie RKO, przyjęcie odmiennej interpretacji prowadzi do sytuacji wypłat radnym diet, których zasady wypłaty i ich wysokości rada gminy w ogóle nie ustaliła.

W związku z powyższym wypłata radnym należności z tytułu ich udziału w pracach Gminnej Komisji (...) w 2013 roku w łącznej wysokości 10.015,92 zł, w ocenie RKO, stanowi naruszenie art. 25 ust. 4 i ust. 8 w zw. z art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, § 2, 3 i 4 uchwały nr (...) RM w (...) z dnia 27.06.2007 r. w sprawie ustalenia diet radnych RM w (...) i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotów kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym RM w (...), a także art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a tym samym wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy, odpowiedzialności podlegają kierownicy jednostek sektora finansów publicznych, a zatem Obwiniona, jako burmistrz (...), spełnia przesłanki tej odpowiedzialności.

Obwiniona działała bez zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach i chociaż nie miała bezpośredniego zamiaru popełnienia zarzucanych jej czynów, to możliwość ich popełnienia mogła przewidzieć. Obwiniona miała możliwość zgodnego z prawem zachowania się, przedkładając Radzie Miasta i Gminy propozycję wprowadzenia do uchwały o dietach radnych stosownych przepisów związanych z udziałem radnych w pracach Gminnej Komisji (...).

RKO uznała, mając na uwadze normę wywiedzioną z przepisów art. 19 ust. 2 zdanie drugie ustawy, że w zaistniałym stanie faktycznym i prawnym wina Obwinionej nie budzi wątpliwości. Kierując się regułami określonymi w art. 33 ustawy, RKO uznała, że przedmiot, zakres i okoliczności popełnienia przez Obwinioną (...) przypisanych jej czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych uzasadniają wymierzenie kary upomnienia.

Obrońca Obwinionej pismem z dnia 07.09.2015 r. odwołał się od ww. orzeczenia wnosząc o:

- uchylenie zaskarżonego orzeczenia komisji pierwszej instancji w części dotyczącej Obwinionej oraz uniewinnienie jej od zarzuconego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w związku z brakiem znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz brakiem zawinienia ,
- alternatywnie uchylenie przedmiotowego orzeczenia w części dotyczącej Obwinionej oraz odstąpienie od wymierzenia kary za czym przemawia niski stopień szkodliwości dla finansów publicznych popełnionego naruszenia, środki prewencyjne podjęte przez Obwinioną w przedmiotowej sprawie mające zapobiec dalszemu rzekomemu naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, wyróżnianie się przez Obwinioną wzorowym spełnianiem obowiązków zawodowych oraz brakiem karania za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie obrońcy Obwinionej, zaskarżone orzeczenie narusza:

1. art. 11 ustawy w zw. z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych poprzez błędną interpretację i uznanie, że w przedmiotowej sprawie doszło do spełnienia przesłanek naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz w konsekwencji naruszenie art. 135 ust.1 ustawy,
2. art. 11 ustawy w zw. z art. 131 ust. 1 ustawy przez wadliwą kwalifikację zarzutu „dokonanie wydatku niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych wydatków i w konsekwencji błędne przyjęcie, że świadczenie wypłacone członkom (będących radnymi) Gminnej Komisji (...) jest wynagrodzeniem, a nie dietą wypłaconą zgodnie z uchwałą budżetową Miasta i Gminy (...) na 2013 rok”,
3. art. 19 ust. 2 ustawy, poprzez przyjęcie, iż Obwinionej w okresie wskazanym we wniosku o ukaranie można przypisać winę naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a w konsekwencji naruszenie art. 78 ust. 3 ustawy poprzez jego niezastosowanie,
4. art. 134 ust. 1 ustawy, poprzez nierozpatrzenie przedłożonego przez Obwinioną materiału dowodowego a tym samym nierozważenie wszechstronnie zebranego materiału co miało wpływ na wydane orzeczenie w zakresie systemowego znaczenia nadanego przez organ stanowiący §1 uchwały Rady Miejskiej w (...) z dnia 27.06.2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługującym radnym RM w (...).

Przypisanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymaga łącznego spełnienia czterech warunków, rozpatrywanych w następującej kolejności

- 1) popełniony czyn kwalifikowany jest jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 5 – 18c ustawy),
- 2) sprawca czynu jest podmiotowo zdolny do ponoszenia odpowiedzialności,
- 3) naruszenie dyscypliny miało charakter zawiniony,
- 4) naruszenie dyscypliny finansów publicznych było szkodliwe dla finansów publicznych w stopniu wyższym niż znikomy.

Zdaniem obrońcy Obwinionej, w niniejszej sprawie nie doszło do spełnienia co najmniej trzech z ww. czterech przesłanek. Czyn zarzucany Obwinionej nie spełnia bowiem przesłanek

naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonych w art. 11 ustawy i w konsekwencji wyłączona jest szkodliwość dla finansów publicznych. Ponadto nie jest możliwe przypisanie Obwinionej winy w rozumieniu art. 19 ust. 2 ustawy.

W przedmiotowej sprawie podstawa dla wykonania wypłaty diet radnym z tytułu uczestnictwa w Gminnej Komisji (...), były przepisy ustawowe jak i akty wykonawcze, akty prawa miejscowego oraz wewnętrznego. W związku z powyższym zarzut naruszenia art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych jest nieuzasadniony.

W ocenie obrońcy bezsporne jest istnienie bezwzględne obowiązku wypłacenia radnemu diety z tytułu poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez radnego społecznie pracy na rzecz samorządu. Obowiązek ten ciąży na burmistrzu miasta. W przedmiotowej sprawie obowiązek wypłaty radnemu diety wynika z uchwały budżetowej oraz §1 uchwały nr (...) RM w (...) z dnia 27.06.2007 r. w sprawie ustalenia diet radnych RM w (...) i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotów kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługującym radnym RM w (...), rada gminy w drodze aktów prawa miejscowego określa jedynie zasady prawa radnego do wypłaty diet, bez określenia wysokości diet przysługujących radnym.

W niniejszej sprawie nie sposób uznać Burmistrza za winnego zarzucanemu mu czynu. Dołożył on bowiem staranności wymaganej od kierownika jednostki sektora finansów publicznych. Dokonując wypłat, Burmistrz kierował się ustawowym obowiązkiem wypłaty diet, zaś sam wydatek został dokonany w granicach określonych rozporządzeniem RM z dnia 26.07.2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet. W rozpoznawanej sprawie trudno uznać, że Obwiniona nie działała racjonalnie. Dokonując wypłaty diet radnym Obwiniona uniknęła konieczności zapłaty odsetek za zwłokę, gdy w przypadku braku zapłaty rzeczonych diet przysługiwałoby wymagalne roszczenie o ich zapłatę wraz z odsetkami.

Przyjmując stanowisko RKO za słuszne należałoby uznać, że w przedmiotowej sprawie Obwiniona nie miała możliwości zachowania, które nie naruszałoby normy prawnej, ponieważ dochowanie zasad dokonywania wydatków skutkowałoby z kolei naruszeniem obowiązku wypłaty zobowiązań. W tym przypadku nie można wymagać od osób odpowiedzialnych za dysponowanie środkami publicznymi, by dokonywały one oceny, który z przepisów jest istotniejszy, a który może zostać naruszony.

Jeżeli nawet uznać, że w niniejszej sprawie doszło do rzekomego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, to istnieją podstawy do uniewinnienia Obwinionej. Wątpliwości, jakie się pojawiają wskazują ewentualnie na usprawiedliwiony błąd co do prawa. Brak winy prowadzi do stwierdzenia, iż nie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, co stanowi podstawę do uchylenia orzeczenia oraz uniewinnienia Obwinionej.

Rozpatrując przedłożone odwołanie, Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych (zwana dalej „GKO”) zważyła, co następuje.

GKO uznaje za prawidłowe stanowisko RKO zawarte w zaskarżonym orzeczeniu.

W przedmiotowej sprawie Obwinionej można zarzucić popełnienie czynów, określonych w art. 11 ustawy, polegających na dokonaniu wydatków niezgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, wskutek dokonania w 2013 r. ze środków publicznych, wypłaty diet radnym uczestniczącym w posiedzeniach Gminnej Komisji (...). Burmistrz dokonując wypłat diet radnym naruszył wyłączne kompetencje organu stanowiącego

jednostki samorządu terytorialnego, tj. 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. W myśl tych przepisów radnemu przysługują diety na zasadach ustalonych wyłącznie przez radę gminy, zaś przy ustalaniu wysokości diet bierze ona pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym istnieje wręcz domniemanie kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym Burmistrz Miasta i Gminy (...) nie miał podstaw prawnych do interpretowania z treści swojego zarządzenia nr (...) z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji (...), iż wynagrodzenie, o którym mowa w § 10 tego dokumentu, przyjmuje postać odrębnej diety dla członka tej Komisji, pełniącego równocześnie funkcję radnego. Powyższe winno znaleźć odrębne i literalne potwierdzenie w uchwale RM w (...), zarówno co do zasad wypłaty diet, jak i ich wysokości w związku z pełnionymi przez radnych funkcjami. Jednakże takich zapisów nie ma w uchwale nr (...)RM w (...) z dnia 27.06.2007 r. w sprawie ustalenia diet radnych RM w (...)i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotów kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługującym radnym RM w (...), w zakresie pełnienia przez radnych funkcji w Gminnej Komisji (...). Powołany § 1 ww. uchwały mówi tylko o obowiązku radnego do brania udziału w pracach Rady Miejskiej i ich komisjach oraz innych instytucjach samorządowych, do których ten radny został wybrany lub desygnowany i jest on wyłącznie literalnym powtórzeniem art. 24 o samorządzie gminnym. Kwestie zasad ustalania diet oraz zasad ustalania wysokości diet winna określić na zasadzie wyłączności rada gminy i to w sposób wyraźny, gdyż wszelkie próby poszukiwania dorozumianej podstawy prawnej wypłat powyższych należności należy uznać za bezprawne na mocy art. 25 ust. 4 i ust. 8 w związku z art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a dokonanie takich wypłat za niemające podstawy prawnej. Twierdzenie Obwinionej, iż istnieje w tym zakresie odrębna podstawa prawna wynikająca z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie znajduje umocowania w obowiązującym systemie prawa, gdyż delegacja do ustalenia organizacji i trybu działania gminnej komisji (...) nie może prowadzić do naruszenia wyłącznej kompetencji RM w (...) do ustalania zasad wypłat i wysokości diet. Przyjęcie odrębnej interpretacji prowadziłoby w konsekwencji do niedopuszczalnej sytuacji wypłaty radnym diet, których zasad wypłaty rada gminy w ogóle nie ustaliła. Delegacje zawarte w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą prowadzić do podważenia wewnętrznych rozwiązań ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do zarzutów podniesionych w odwołaniu GKO zważyła, co następuje.

W zakresie 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 RKO 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, poprzez jego niezastosowanie. Obowiązujący w Gminie stan prawny, tak rangi ustawowej, jak i lokalnej, jak również akty wewnętrzne nie tworzyły podstaw prawnych do dokonania przedmiotowych wypłat ze środków publicznych.

W zakresie 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 (...) jest wynagrodzeniem podlegającym opodatkowaniu, a nie dietą zwolnioną z podatku, wypłaconą zgodnie z uchwałą budżetową Miasta i Gminy (...) na 2013

r., GKO stwierdza jednoznacznie, iż świadczenia wypłacone radnym, będącym członkami Gminnej Komisji (...) są dietami, które zostały wypłacone niezgodnie z zasadami określonymi przez Radę Gminy, z naruszeniem jej kompetencji i bez podstawy prawnej. Powyższe stwierdzenie nie prowadzi do konkluzji, że orzeczenie RKO 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 świadczenie identyfikuje się jako diety.

W zakresie 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 RKO 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, przyjmując, że ma odrębną podstawę do wypłaty tych diet na podstawie własnego zarządzenia, dokonując w konsekwencji wypłaty tych należności bez żadnej podstawy prawnej. Nie ma także w niniejszej sprawie podstaw do zastosowania art. 23 ustawy, ponieważ jeżeli Obwiniona działała w błędzie, to w żadnym wypadku nie był to błąd usprawiedliwiony w szczególności, że od kierowników jednostek winno się wymagać wysokiej świadomości prawa, w szczególności, że urzędy im podległe dysponują komórkami organizacyjnymi, które mogą rozstrzygać ewentualne wątpliwości w zakresie stosowania prawa. Pomimo powyższego Obwiniona błędnie zinterpretowała § 1 uchwały nr (...) RM w (...) z dnia 27.06.2007 r. w sprawie diet radnych Rady Miejskiej i sołtysów Gminy (...) oraz należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych krajowych i zagranicznych przysługujących radnym RM w (...) w związku zarządzenia (...) z 20.01.2011 r. w sprawie powołania Gminnej Komisji (...), trudno zatem mówić w tym o usprawiedliwionej nieświadomości skoro nie dochowała należytej staranności w zakresie prawidłowego stosowania prawa wymaganej od kierownika jednostki. Bezpodstawne jest również 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, w świetle zasad gospodarowania środkami publicznymi, w tym art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który wyraźnie odwołuje się do przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. 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 także wywodzenie podstawy dokonania tych wydatków z treści § 1 uchwały nr (...) RM w (...) z dnia 27.06.2007 r. Przepis ten mówi tylko o obowiązku radnego do brania udziału w pracach Rady Miejskiej i jej komisjach oraz innych instytucjach samorządowych, do których radny został wybrany desygnowany i stanowi literalne powtórzenie postanowień art. 24 ustawy o samorządzie gminnym, który sam w sobie nie reguluje kwestii wypłaty diet. Doszukiwanie się podstawy prawnej w uchwale budżetowej gminy nie jest zgodne z zasadami finansów publicznych, gdyż plan wydatków wyznacza wyłącznie zakres nieprzekraczalnych limitów tych wydatków, a nie stanowi wyłącznej podstawy prawnej ich dokonywania.

W zakresie zarzutu naruszenia art. 134 ust.1 ustawy, poprzez nierozpatrzenie przedłożonego przez Obwinioną materiału dowodowego a tym samym nie rozważenie wszechstronnie zebranego materiału dowodowego, co miało wpływ na wydane orzeczenie, GKO uważa, iż orzeczenie RKO nie narusza w tym zakresie prawa. Przedłożony materiał został rozpatrzony i wszechstronnie rozważony. Określenie dokonanych wypłat jako wynagrodzenie jest, w ocenie

GKO, niewłaściwe, ale mieści się w granicach dopuszczalnych wnioskowań dowodowych. Tym samym nie został naruszony art. 134 ust. 1 ustawy. Sama Obwiniona dopuszcza 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 (...), w którym jest mowa o wynagrodzeniu.

W zakresie zarzutu naruszenia art. 137 ust. 2 ustawy, poprzez wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia orzeczenia, w którym wskazuje się z jednej strony na okoliczność, iż wynagrodzenie członków Gminnej Komisji (...) nie może stanowić diety, a z drugiej, iż jej członkowie będącymi radnymi winni otrzymywać dietę, GKO stwierdza, że orzeczenie RKO nie narusza w tym zakresie prawa. Z uzasadnienia orzeczenia wynika jedynie, że członkowie Gminnej Komisji (...) mogą otrzymywać diety na zasadach wskazanych przez radę gminy na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności, brak jest podstaw do uniewinnienia obwinionej. W niniejszej sprawie nie zachodzą również przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary, obwiniona bowiem naruszyła jedną z kardynalnych zasad finansów publicznych, poprzez dokonywanie wydatków ze środków publicznych z naruszeniem przepisów dotyczących dokonania poszczególnych rodzajów wydatków.

Biorąc powyższe pod uwagę GKO orzekła, jak w sentencji.