



**ORZECZENIE**  
**GLÓWNEJ KOMISJI ORZEKAJĄCEJ W SPRAWACH**  
**O NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH**

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2018 r.

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

**Przewodniczący:** *Członek GKO:*

**Agata Mikołajczyk**

**Członkowie:** *Członek GKO:*

**Katarzyna Ronikier-Dolańska**

*Członek GKO:*

**Emil Kawa (spr.)**

Protokolant:

**Paweł Matusiak**

przy udziale Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych Pawła Laudańskiego, po rozpoznaniu, na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2018 r., odwołania złożonego przez Obwinionego (...) – zam. (...), od orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w Sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 6 listopada 2017 r. sygn. akt: RIO-KO-26/2017, którym Komisja uznała (...) - pełniącego w czasie zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych funkcję Wójta Gminy (...), odpowiedzialnego za naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w:

1. art. 17 ust. 1b pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 z późn. zm.) zwanej dalej uondfp, polegające na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został

**Sygn. akt BDF1.4800.15.2018**

wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych, gdyż w dniu (...) maja 2014 r. z Bankiem Spółdzielczym z siedzibą w (...) zawarł aneks Nr 2 do umowy o prowadzenie rachunków bankowych z dnia (...) maja 2010 r, mocą którego przedłużono termin obowiązywania tej umowy do dnia (...) maja 2018 r., z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych i tym samym naruszając przepisy art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych;

2. art. 18 pkt 1 uoofp, polegające na przeprowadzeniu na koniec 2013 r. i 2014 r. inwentaryzacji, według zestawienia :

Lp.	Konto	Na dzień 31.12.2013 r.			Na dzień 31.12.2014 r.		
		Saldo Wn	Saldo Ma	Termin weryfikacji	Saldo Wn	Saldo Ma	Termin weryfikacji
<b>Aktywa i pasywa organu</b>							
1.	222	1,14	0,00	25.02.2014	1,91	0,00	25.02.2015
2.	223	0,00	3 517,07	25.02.2014	271,52	0,00	25.02.2015
3.	224	17 804,76	1 787,79	25.02.2014	23 398,75	88 944,98	25.02.2015
4.	909	0,00	173 721,00	25.02.2014	0,00	169 970,00	25.02.2015
5.	960	13 130 094,46	0,00	25.02.2014	29 070 271,82	0,00	25.02.2015
6.	961	0,00	3 335 370,87	25.02.2014	2 336 321,69	0,00	25.02.2015
<b>Aktywa i pasywa jednostki (Urzędu Gminy)</b>							
1.	020	101 938,13	0,00	14.03.2014	101 938,13	0,00	16.03.2015
2.	030	1 500,00	0,00	14.03.2014	1 500,00	0,00	16.03.2015
3.	071	0,00	6 670 198,72	14.03.2014	0,00	8 239 495,60	16.03.2015
4.	072	0,00	301 053,44	14.03.2014	0,00	318 529,85	16.03.2015
5.	080	4 609 044,87	0,00	14.03.2014	5 679 763,64	0,00	16.03.2015
6.	141	0,00	0,00	14.03.2014	0,00	0,00	16.03.2015
7.	221	1 397 891,36	0,00	14.03.2014	1 125 305,80	0,00	16.03.2015
8.	222	0,00	0,00	14.03.2014	0,00	0,00	16.03.2015
9.	223	0,00	90,43	14.03.2014	0,00	209,65	16.03.2015
10.	224	0,00	0,00	14.03.2014	0,00	0,00	16.03.2015
11.	225	104 017,00	16 269,00	14.03.2014	135 221,25	11 868,00	16.03.2015
12.	229	0,00	66 458,72	14.03.2014	0,00	112 444,46	16.03.2015
13.	231	0,00	88 142,55	14.03.2014	0,00	96 495,15	16.03.2015
14.	234	16 013,24	0,00	14.03.2014	18 816,55	0,00	16.03.2015
15.	851	0,00	2 520,02	14.03.2014	0,00	5 992,09	16.03.2015

w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, tj. po 15 dniu roku następnego, co było niezgodne z art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.).

Komisja Orzekająca I instancji wymierzyła Obwinionemu łączną karę zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi na okres 2 lat i obciążyła obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania na rzecz Skarbu Państwa w wysokości 316,18 zł.

**orzeka**

**na podstawie art. 147 ust. 1 pkt 2 uodnfp, uchyla zaskarżone orzeczenie w zakresie dotyczącym wymierzonej kary i wymierza Obwinionemu karę nagany.**

**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**

Orzeczeniem z dnia 6 listopada 2017 roku Regionalna Komisja Orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie (zwana dalej także w skrócie „RKO” lub „Komisja”) uznała Pana (...), winnym naruszenia dyscypliny finansów publicznych popełnione w okresie pełnienia funkcji Wójta Gminy (...) w zakresie:

1. art. 17 ust. 1b pkt 1 uodnfp, polegającym na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach zamówieniach publicznych, gdyż w dniu 12 maja 2014 r. z Bankiem Spółdzielczym z siedzibą w (...) zawarł aneks Nr 2 do umowy o prowadzenie rachunków bankowych z dnia (...) maja 2010 r, mocą którego przedłużono termin obowiązywania tej umowy do dnia (...) maja 2018 r., z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych i tym samym naruszył przepisy art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych;
2. art. 18 pkt 1 uodnfp, polegającym na przeprowadzeniu na koniec 2013 r. i 2014 r. inwentaryzacji, według ww. zestawienia opisanego w punkcie 2 niniejszego orzeczenia, w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, tj. po 15 dniu roku następnego, co było niezgodne z art. 26 ust. 3 ustawy o rachunkowości.

Wniosek o ukaranie Pana (...) został złożony przez Zastępcę Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie w konsekwencji złożenia zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych przez Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Szczecinie pismami z dnia 30 czerwca 2016 r., 7 lipca 2016 r. i

20 lipca 2016 r. Rzecznik wnioskował o uznanie Pana (...) odpowiedzialnym za naruszenia dyscypliny finansów publicznych -i wymierzenie kary nagany.

Pan (...) z tytułu pełnionej funkcji Wójta Gminy (...) działał w imieniu Urzędu Gminy (...), stosownie do przepisu art. 26 ust. 1 oraz art. 33 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tym samym wchodzi w krąg podmiotów podlegających odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 uońdftp. Według art. 9 pkt 3 ustawy o finansach publicznych Urząd Gminy należy do jednostek tworzących sektor finansów publicznych.

W zakresie zarzutu pierwszego RKO uznała, że Obwiniony pełniąc funkcję Wójta Gminy (...) popełnił czyn określony w art. 17 ust. 1b pkt 1 uońdftp, polegający na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach zamówieniach publicznych.

W tym zakresie RKO uznała, że ustalenia Rzecznika we wniosku o ukaranie, odnoszące się do udzielenia zamówienia powyżej progu stosowania ustawy Prawy zamówień publicznych (Pzp) bez stosowania trybu wynikającego z tejże ustawy są prawidłowe i na tej podstawie należało uznać, że w tym zakresie zostały wypełnione znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W sposób bezsporny ustalono, że wartość szacunkowa usług bankowych udzielonego zamówienia z pominięciem stosowania ustawy Pzp wyniosła 37.195,52 euro. Na powyższe składały się koszty obsługi kredytu w 2013 r. – 37.377,80 zł x 4 lata = 149.511,20 zł : 4,0196 zł = 37.195,52 euro.). Tym samym zamawiający - Urząd Gminy (...) udzielając zamówienia w dniu 12 maja 2014 r. na okres 4 lat miał obowiązek stosowania ustawy Pzp.

Dodatkowo w zakresie tego zarzutu RKO wskazała, że z formalnoprawnego punktu widzenia aneks Nr 2 zawarty w dniu (...) maja 2014 r. z Bankiem Spółdzielczym z siedzibą w (...) do umowy o prowadzenie rachunków bankowych z dnia 13 maja 2010 r. o kredyt w rachunku bieżącym, umożliwił poza wszelką kontrolą zadłużenie przez Wójta Gminy Pana (...) budżetu Gminy (...) w okresie od dnia 12 maja 2014 r. do dnia 12 maja 2018 r. bez upoważnienia organu stanowiącego jednostki. Stosownie bowiem do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym decyzję o zaciągnięciu kredytu długoterminowego mogła podjąć wyłącznie Rada Gminy (...). Konkludując powstała sytuację RKO stwierdziła, że zobowiązania z tytułu zaciąganych kredytów krótkoterminowych, niespłacanych w

obowiązujących terminach i bez spełnienia wymaganych zasad, pogłębiały zapasć finansową Gminy (...).

RKO uznała, że w tym zakresie zostały naruszone nie tylko przepisy ustawy Pzp, ale także przepis art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który zobowiązuje jednostki sektora finansów publicznych do zawierania umów, których przedmiotem są m.in. usługi, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Usługa bankowa polegająca na udzieleniu kredytu w rachunku bieżącym powinna być objęta postępowaniem o udzielenie zamówienia na prowadzenie bankowej obsługi budżetu. Wyboru banku na prowadzenie bankowej obsługi budżetu jednostki winno być dokonane na zasadach określonych art. 264 ustawy o finansach publicznych, tj. na zasadach sformułowanych w przepisach o zamówieniach publicznych.

RKO stwierdziła, że z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d i ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych jednostki samorządu terytorialnego, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym. Natomiast, w myśl art. 60 ust. 2 pkt 1 tej samej ustawy, wójtowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy. Zgodnie z art. 264 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego może, w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej, zaciągać kredyty w wybranych przez siebie bankach, w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Z art. 264 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że w przypadku zaciągania kredytów w bankach jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są stosować przepisy o zamówieniach publicznych, odnoszące się do trybu, a nie do zasad udzielania zamówień publicznych.

Oceniając naruszenie dyscypliny finansów publicznych RKO wskazała, że od Wójta Gminy – kierownika jednostki - należy oczekiwać podejmowania decyzji w sprawach finansowych z poszanowaniem litery prawa. Standard wymagań wobec osób dysponujących środkami publicznymi przy podejmowaniu decyzji rodzących konsekwencje finansowe jest z pewnością wyższy niż w stosunku do przeciętnego obywatela. Z racji pełnionej funkcji kierownika jednostki jest osobą szczególnie odpowiedzialną za dobro finansów publicznych, w związku z czym, w zakresie gospodarowania środkami publicznymi poprzez zawarcie

## Sygn. akt BDF1.4800.15.2018

aneksu Nr 2 do umowy o prowadzenie rachunków bankowych, mógł podjąć jedynie takie działania, które miały umocowanie w obowiązującym stanie prawnym, tj. z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Natomiast odnośnie czynu określonego w art. 18 ust. 1 uoondfp

RKO ustaliła, że na koniec 2013 r. i 2014 r. Obwiniony przeprowadził inwentaryzację aktywów i pasywów, objętych ewidencją Urzędu Gminy aktywów i pasywów, po 15 dniu danego roku następnego, co było niezgodne z art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Z dokonanych ustaleń w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy RKO przyjęła za niesporne, iż w terminie do 15 stycznia 2014 r. nie przeprowadzono inwentaryzacji aktywów i pasywów metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. Dokonano tego dopiero w dniach 25 lutego i 14 marca 2014 r. Podobnie miała się sytuacja z inwentaryzacją w latach następnych, gdyż inwentaryzacji stanów kont księgowych według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. w wymaganym terminie do dnia 15 stycznia 2015 r., dokonano w dniu 25 lutym i 16 marca 2015 r.

W powyższym zakresie RKO dokonała ustaleń w oparciu o dowody, którymi w sprawie są:

1. decyzja Zarządu Województwa (...) z dnia (...) sierpnia 2013 r. o zwrocie przez Gminę środków z Europejskiego Rozwoju Regionalnego otrzymanych w ramach umowy pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie (...)” wraz z wyrokiem WSA w Szczecinie z dnia 23 lipca 2014 r. (sygn. akt I SA/Sz 251/14) i wyrok NSA z dnia 9 lutego 2016 r. (sygn. akt II GSK 2696/14);
2. sprawozdania:
  - a) Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2013 r. – data sporządzenia pierwotna 20.02.2014 r. oraz kolejne korekty 28.02.2014 r. i 2.04.2014 r.;
  - b) Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2014 – data sporządzenia pierwotna 20.02.2015 r. oraz kolejne korekty 27.02.2015 r. i 18.03.2015 r.;
  - c) Rb-28S od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2013 – data sporządzenia pierwotna 20.02.2014 r. oraz korekty 28.02.2014 r.;
  - d) Rb-28S od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2014 – data sporządzenia pierwotna 20.02.2015 r.;

3. uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie:
  - a) Nr (...) z dnia (...) kwietnia 2013 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy (...) sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy (...) za 2013 rok (korekta Nr (...) z dnia (...) czerwca 2014 r.);
  - b) Nr (...) z dnia (...) września 2014 r. w sprawie opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy (...) informacji o przebiegu wy-konania budżetu za pierwsze półrocze 2014 r.;
4. wyjaśnienie Skarbnika Gminy (...) z dnia 30 września 2016 r. (k. 763);
5. pismo Komisarza Rządowego Pana (...) z dnia 28 lutego 2017 r. (k. 905);
6. pismo Obwinionego z dnia 28 grudnia 2016 r. (k. 884);

Odnosząc się do przedmiotowego naruszenia RKO wskazała na istotę terminowości inwentaryzacji, która jest czynnością potwierdzającą stan aktywów i pasywów każdej jednostki, prowadzącej księgi i sporządzającej sprawozdania budżetowe i finansowe według wymogów ustawy o rachunkowości. Wskazała, że nieterminowe przeprowadzenie inwentaryzacji skutkowało niewiarygodnymi danymi o stanie zobowiązań finansowych Gminy (...) na koniec 2013 r., I półrocza 2014 r. oraz na koniec 2014 r. prezentowanymi w sprawozdaniach sporządzanych w Urzędzie Gminy. Inwentaryzacja przeprowadzona w latach 2014 i 2015 po 15 dniu roku następnego dała nieprawdziwy obraz o sytuacji finansowej Gminy (...).

Oceniając powyższe RKO uznała, że działanie Obwinionego w tym zakresie wyczerpało znamiona czynu polegającego na przeprowadzeniu inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, wskutek czego odbiorcy i czytający sprawozdania Gminy (...) otrzymywali fałszywy obraz o stanie zobowiązań wymagalnych. RKO podkreśla, że wobec katastrofalnego stanu finansów Gminy (...) Obwiniony powinien był dołożyć najwyższej staranności w działaniu z zakresu rachunkowości zasad wiernego obrazu i istotności, tj. zasad priorytetowych i podstawowych w rachunkowości Gminy (...). W sprawozdaniach finansowych winny być wykazane wszystkie pozycje, które mają istotne znaczenie dla oceny jednostki i zdarzeń gospodarczych oraz podejmowania decyzji. RKO stwierdziło, że generalne zasady rachunkowości zostały naruszone przez Pana (...) – Obwinionego, gdyż dane sprawozdawcze nie uwzględniały wielu zdarzeń ekonomicznych mających wpływ na funkcjonowanie Gminy.

RKO wskazała, że inwentaryzacja jest jednym z głównych mechanizmów kontrolnych rzetelności ksiąg rachunkowych prowadzonych w jednostce, ale jak każdy mechanizm zadziała tylko wówczas, kiedy jest prawidłowo przeprowadzona. W przypadku Gminy (...) wynik kontroli prowadzonych przez RIO potwierdziły, że mechanizmy te w rzeczywistości nie spełniały podstawowego wymogu rachunkowości, tj. rzetelnego i wiernego obrazu, co prowadziło do nadużyć w bieżącym funkcjonowaniu jednostki i w konsekwencji doprowadziło do całkowitego braku możliwości spłaty zadłużenia oraz utraty płynności finansowej.

Reasumując powyższe nieprawidłowości RKO wskazała, że na Obwinionym spoczywał szczególny obowiązek dbałości o dobro finansów publicznych, jak również nadzoru nad pracą podległych pracowników. Od kierownika jednostki należy oczekiwać podejmowania decyzji w sprawach finansowych z poszanowaniem litery prawa. Podkreślono, że standard wymagań wobec osób dysponujących środkami publicznymi przy podejmowaniu decyzji rodzących konsekwencje finansowe jest z pewnością wyższy niż w stosunku do przeciętnego obywatela. Z racji pełnionej funkcji kierownika jednostki wójt Gminy jest osobą szczególnie odpowiedzialną za dobro finansów publicznych. Dlatego też zawieranie umów z bankiem na prowadzenie rachunków bankowych poza trybem ustawowym oraz przeprowadzanie inwentaryzacji rocznych było niewątpliwie naruszeniem zarówno przepisów uondfp jak i odpowiednio art. 44 ust. 4 i art. 264 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości. W ocenie RKO Obwinionemu – Panu (...) - można przypisać winę za powyższe nieprawidłowości, gdyż przedmiotowych naruszeń można było uniknąć zachowując staranność jaka jest wymagana od kierownika jednostki.

Od powyższego orzeczenia RKO odwołanie złożył Obwiniony. Wniósł o uniewinnienie od zarzucanych czynów, a z ostrożności procesowej w przypadku utrzymania uznania winy o odstąpienie od ukarania bądź znacznego zmniejszenia kary.

W zakresie naruszenia pierwszego wskazanego w orzeczeniu RKO podał, że jest ono niezasadne, gdyż jego zdaniem „szacunkowa wartość zamówienia obliczona przed podpisaniem aneksu nie przekraczała 30.000 euro”. Podał także, iż podpisując aneks do umowy z bankiem oprócz wyliczonej wartości zamówienia publicznego obliczonej jako prowizji od czynności bankowych, brana była pod uwagę także kwestia, iż na terenie Gminy (...) w budynku Urzędu Gminy (...) (w wynajmowanych pomieszczeniach) istniała tylko filia jednego banku - (...). Sytuacja ta była korzystna dla Urzędu Gminy, gdyż nie było



konieczności przewożenia gotówki, zaoszczędzono środki finansowe na konwojowanie pieniędzy, itp. Podkreślił, że żaden inny bank nie wyrażał gotowości uruchomienia ani filii ani nawet punktu kasowego na terenie gminy (...). Zwrócił także uwagę na czynnik społeczny, tj dostępność placówki bankowej dla mieszkańców. Wskazał, że według jego wiedzy w przypadku obsługi budżetu gminy przez inny bank, to kierownictwo (...) było zdecydowane zlikwidować swój punkt co wiązałoby się ze znacznym utrudnieniem życia dla wszystkich mieszkańców gminy. Najbliższe banki są zlokalizowane w miastach (...) i są oddalone o 15-20 km od Gminy (...).

Natomiast w zakresie drugiego zarzutu dotyczącego przekroczenia terminu inwentaryzacji kont określonego w ustawie o rachunkowości podał, że jego zdaniem absolutnie nie jest winny tego zarzutu, gdyż dołożył wszystkich możliwych starań, aby dokumentacja księgowo-finansowa prowadzona była prawidłowo. Wydane zostało Zarządzenie Wójta Gminy zobowiązujące Skarbnika Gminy do rzetelnego i terminowego prowadzenia dokumentacji księgowo-finansowej i sprawozdawczości. Wielokrotnie prowadził w tej kwestii rozmowy ze Skarbnikiem Gminy na temat wyeliminowania trudności w tym zakresie. Stwierdził, że to nie problemy wewnętrzne Urzędu powodowały pewne opóźnienia w realizacji powyższych obowiązków, ale „od żądań instytucji kontrolnych Skarbnika nie mogłem uwolnić, od niekończących się kontroli, mnogości wyjaśnień, analiz, dodatkowych sprawozdań, zestawień itp.”. Dodał, że „abstrahując od kwestii kto jest osobą odpowiedzialną za nieterminowe sporządzenie sprawozdań chce zasygnalizować, że czyn dotyczący opóźnienia inwentaryzacji kont za rok 2013 uległ przedawnieniu, gdyż minęło już prawie 4 lata”.

Reasumując Obwiniony swoją argumentację zawartą w odwołaniu podał, że „odnoszę wrażenie jakoby RKO prowadziło ze mną jakąś prywatną wojnę. Wniosek o ukaranie złożono na 3 stronach, wnioskowaną karą była nagana. Po zapoznaniu się z wnioskiem stwierdziłem, że nie będę składał wyjaśnień ani wniosków dowodowych, liczyłem na rzetelność, wierzyłem w obiektywny, sprawiedliwy osąd RKO i..., srodze się zawiodłem, orzeczono karę dużo wyższą od wnioskowanej a na 24 stronach uzasadnienia wypisano wszystkie moje grzechy popełnione i niepopołnione z całego mojego zawodowego życia ubrane w spiskową teorię dziejów”.

**Główna Komisja Orzekająca, po rozpoznaniu sprawy na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2018 r zważyła, że odwołanie Obwinionego po części jest zasadne.**

Rozprawa przed GKO odbyła się z udziałem Zastępcy Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych (ZGRDFP). Obwiniony nie stawiał się na rozprawę – w aktach sprawy znajduje się zwrotne potwierdzenie prawidłowego przesłania i awizowania zawiadomienia o terminie rozprawy przesłanego do Obwinionego, które nie zostało podjęte. Zgodnie z treścią art. 121 ust. 2 uondfp „obecność na rozprawie obwinionego lub jego obrońcy nie jest obowiązkowa”. W związku z niestawiennictwem Obwinionego prawidłowo zawiadomionego o miejscu i terminie rozprawy GKO przeprowadziła rozprawę bez udziału Obwinionego (art. 121 ust. 3 uondfp).

Przystępując do rozpatrzenia sprawy GKO, zgodnie z ustawowym obowiązkiem wynikającym z art. 24 ust. 1 uondfp, dokonała porównania stanu prawnego obowiązującego w czasie popełnienia czynu ze stanem prawnym obowiązującym w czasie orzekania. Zgodnie z art. 24 ust. 1 uondfp jeżeli w czasie orzekania w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych obowiązuje ustawa inna niż w czasie popełnienia tego naruszenia, stosuje się ustawę nową, z tym że należy stosować ustawę obowiązującą w czasie popełnienia naruszenia, jeżeli jest ona względniejsza dla sprawcy.

GKO uznała, że RKO dokonała pełnej i prawidłowej analizy stanu prawnego jaki następował na przestrzeni okresu od popełnienia czynów zarzucanych Obwinionemu do czasu orzekania przez RKO. Zmiany w zakresie stanu prawnego zaszły w obszarze zamówień publicznych i dotyczą zmiany kwoty bagatelności, czyli progu od jakiej wartości zamówienia ustalonego zgodnie z art. 32 ust. 1 Pzp, stosowanie przepisów ustawy Pzp jest obowiązkowe. Aktualnie próg ten wynosi 30.000 euro. Przepis podwyższający tę kwotę z kwoty 14.000 euro wszedł w życie z dniem 16 kwietnia 2014 r. na mocy ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw. Zmiany w obszarze prawa zamówień publicznych obejmują ponadto istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy przepisy wykonawcze, dotyczące kurs złotego w stosunku do euro. Kurs ten został zmieniony także od 1 stycznia 2018 i wynosi obecnie 4,3117 zł. Powyższa zmiana oznacza, że począwszy od 1 stycznia 2018 r. wskazanej ustawy nie stosujemy do zamówień, których wartość nie przekracza 129.351 zł. netto (dotychczas obowiązująca kwota wynosiła 125.247 zł.) Przeliczając ustaloną w szacowaniu Rzecznika wartość zamówienia wynoszącą 149.511,20 zł, na kwotę euro po kursie obowiązującym od 1 stycznia 2018 roku to kwota ta wynosi 34.675,69 euro, czyli jest powyżej progu stosowania ustawy.

GKO podzieliła w tym zakresie stanowisko i wywody wyrażone w zaskarżonym orzeczeniu, gdzie RKO przyjęła, że w sprawie znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące w dniu wydania orzeczenia, gdyż przepisy prawa materialnego obowiązujące w czasie popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie były względniejsze dla Obwinionego. Dla porządku wskazać należy, że istotne dla tej sprawy przepisy sankcjonujące ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie uległy zmianie od czasu popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Na wstępie oceny merytorycznej zasadności odwołania Obwinionego, odniesienia GKO wymaga zarzut podniesiony w odwołaniu, że „czyn dotyczący opóźnienia inwentaryzacji kont za rok 2013 uległ przedawnieniu, gdyż minęło już prawie 4 lata”. W tym zakresie GKO ustaliła, iż niesporny w sprawie jest fakt, że Obwiniony przeprowadził inwentaryzację aktywów i pasywów, objętych ewidencją Urzędu Gminy po 15 dniu roku następnego (odpowiednio terminy przeprowadzenia inwentaryzacji to: 25 lutego i 14 marca 2014 r. oraz 25 lutego i 16 marca 2015 r.), co było niezgodne z art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, gdyż inwentaryzacja winna być przeprowadzona do 15 stycznia roku następnego za rok poprzedni. Tym samym w zakresie inwentaryzacji za rok 2013 zwłoka (a tym samym początek biegu przedawnienia karalności czynu) następowała po upływie wymaganego terminu inwentaryzacji, tj. od 16 stycznia 2014 r. Zgodnie z art. 21 uoandfp, naruszenie dyscypliny finansów publicznych uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. Stąd do przedmiotowego naruszenia dyscypliny finansów publicznych doszło odpowiednio w dniach 16 stycznia 2014 i 16 stycznia 2015 r.

Zgodnie z przepisem art. 38 ust.1 uoandfp „karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata. Jeżeli jednak w tym okresie wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu”. Z dokumentacji postępowania wynika, że Zastępca Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie postanowieniem z dnia 15 grudnia 2016 r., znak sprawy RDFP.090.16.RIO.M, dokonał wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia przez Pana (...) dyscypliny finansów publicznych w zakresie wskazanym w orzeczeniu RKO. Tak więc biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, GKO uznała, że brak jest podstaw do uznania, że nastąpiło już przedawnienie karalności naruszenia dyscypliny finansów publicznych w zakresie

niewykonania w terminie inwentaryzacji finansowo- księgowej za 2013 rok, albowiem okres karalności przedmiotowego czynu zakończy się z dniem 15 stycznia 2019 r. Przechodząc do oceny zasadności zarzutów i argumentacji odwołania na wstępie wskazać należy, że - zgodnie z art. 19 uoondfp - odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia. Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych. Ustalenie winy w momencie popełnienia czynu ma podstawowe znaczenie dla ustalenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stanowi warunek tej odpowiedzialności. Odnosząc się do ustaleń poczynionych przez RKO w zakresie wykazania winy w działaniu Obwinionego, GKO uznaje przedmiotowe ustalenia za zasadne i prawidłowe. Dodatkowo podkreśla, że w zakresie obu zarzucanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych Obwiniony miał pełną świadomość bezprawności w działaniu. Analizując zebrany materiał dowodowy przyjąć należy, że Obwiniony w sposób świadomy naruszył obowiązujące normy prawne w tym zakresie. Powyższe wynika nie tylko z samego zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, ale także z samej treści odwołania Obwinionego w którym przyznaje, że podejmując decyzje o zawarciu z Bankiem Spółdzielczym z siedzibą w (...) aneksu Nr 2 do umowy o prowadzenie rachunków bankowych z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych, kierował się także względami społecznymi oraz „wygodą” kierowanego przez niego Urzędu, gdyż ze względu na siedzibę banku w budynku Urzędu Gminy „nie było konieczności przewożenia gotówki, zaoszczędzano środki finansowe na konwojowanie pieniędzy, itp.”. Natomiast w zakresie naruszenia terminowości wykonania inwentaryzacji aktywów i pasywów, w odwołaniu wskazał, że pomimo poczynionych działań organizacyjnych, jak wydanie zarządzenia Burmistrza zobowiązującego Skarbnika Gminy do rzetelnego i terminowego prowadzenia dokumentacji księgowo-finansowej i sprawozdawczości, to jednak mnogość kontroli zewnętrznych uniemożliwiła terminowe wykonanie ustawowych wymagań. Jednakże żadnych stanowczych dalszych działań organizacyjnych, aby usprawnić przedmiotową sytuację nie podjął.

Odnosząc się do argumentacji Obwinionego do obu naruszeń, tj. przepisów ustawy Pzp, jak i ustawy o rachunkowości GKO uznała, że Obwiniony nie zastosował się do obowiązujących przepisów prawa w przedmiotowym zakresie, chociaż miał zarówno taką możliwość, jak i świadomość, że obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa narusza. GKO uznaje, że w

zakresie zawierania umów z bankiem na prowadzenie rachunków bankowych oraz przeprowadzenia inwentaryzacji Obwiniony mógł podejmować tylko takie działania, które miały umocowanie w obowiązującym stanie prawnym, tj. odpowiednio art. 44 ust. 4 i art. 264 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Jednakże, jak wyżej wskazano, Obwiniony w postępowaniu kierował się bardziej „tzw. czynnikiem społecznym” niż przepisami obowiązującego prawa, do stosowania których jako Wójt Gminy był bezwzględnie zobowiązany.

Analizując powyższy stan faktyczny oraz uzasadnienie podejmowanych przez Obwinionego jako kierownika jednostki działań GKO uznała, że Obwiniony miał świadomość i wiedzę prawidłowego wzorca postępowania, lecz wzorzec ten w sposób świadomy naruszył dopuszczając się działań bez stosowania się do litery obowiązującego prawa. W tej sprawie prawidłowy wzorzec postępowania kierownika jednostki sektora finansów publicznych jest bardzo prosty do określenia i zdefiniowania, gdyż dla prawidłowego postępowania wystarczyło przestrzegać obowiązującego w tym zakresie przepisy obowiązującego prawa. Obwiniony, jako Wójt z wieloletnim doświadczeniem niewątpliwie nie tylko mógł przewidzieć, że jego zachowanie skutkować będzie naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, ale jak powyżej wykazano taką możliwość przewidywał i z nią się godził. Z racji pełnionej funkcji kierownika jednostki Obwiniony był osobą szczególnie odpowiedzialną za przestrzeganie zasad finansów publicznych, czemu swoim postępowaniem uchybił. Przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych stanowią, że naruszeniem jest nie tylko działanie wbrew obowiązującym przepisom prawa, ale także zaniechanie realizacji obowiązków z nich wynikających, co miało miejsce w analizowanym stanie prawnym i faktycznym. GKO uznaje za zasadne w przedmiotowym zakresie przywołanie tezy z orzeczenia GKO, gdzie wskazano, że na kierowniku jednostki sektora finansów publicznych spoczywa szczególny obowiązek dbałości o dobro finansów publicznych, jak również nadzoru nad pracą podległych pracowników (orzeczenie z dnia 24 czerwca 2002 r., DF/GKO10dw-4616212002).

Obwiniony w odwołaniu wniósł o odstąpienie od ukarania bądź znacznego zmniejszenia kary. GKO stwierdza, że w świetle zgromadzonego przez RKO materiału dowodowego oraz dokonanych ustaleń, wina Obwinionego w zakresie zarzucanych mu czynów nie budzi wątpliwości. Wskazać należy, że art. 28 uoondfp definiuje znikomą szkodliwość naruszenia dyscypliny dla finansów publicznych oraz formułuje kryteria oceny stopnia tej szkodliwości,

co ma bezpośrednie przełożenie na możliwość umorzenia postępowania, odstąpienia od wymierzenia kary bądź ustalenia jej wysokości. Do przesłanek uwzględnianych przy tej ocenie należy waga naruszonych obowiązków, sposób i okoliczności ich naruszenia oraz skutki naruszenia. Stopień szkodliwości konkretnego czynu zarzucanego obwinionemu dla ładu finansów publicznych jest elementem, który podlega analizie Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie finansów publicznych.

W świetle powyższych ustaleń fakt naruszenia określonych przepisów prawa, przy pełnej świadomości bezprawności w działaniu przez Obwinionego jest zdaniem GKO niewątpliwy.

Tym samym brak jest podstaw uznania, że stopień szkodliwości dla finansów publicznych jest znikomy w okolicznościach świadomego naruszenia prawa poprzez niezastosowanie prawa zamówień publicznych, którego celem jest zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców przez zamawiającego dysponującego środkami publicznymi, jak i zaniechań w przedmiocie przeprowadzenia terminowego inwentaryzacji, tylko i wyłącznie z uwagi na zaniechania w przedmiocie sprawnego zorganizowania pracy podległych pracowników. Jak stwierdził w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 roku Naczelny Sąd Administracyjny sygn. akt II GSK 688/10 znikoma szkodliwość czynu to szkodliwość bardzo mała, niewielka, ledwo widoczna pod względem rozmiarów i znaczenia. Ponadto samej szkodliwości nie można utożsamiać wyłącznie ze stratami finansowymi ponoszonymi przez jednostkę finansów publicznych.

Gówna Komisji Orzekająca uznając że Obwiniony prawidłowo został uznany za odpowiedzialnego zarzucanych naruszeń dyscypliny finansów publicznych, uznaje także konieczność obciążenia Obwinionego kosztami postępowania zgodnie z art. 167 uodfp.

Zgodnie z przepisem art. 33 ust. 1 uodfp karę za naruszenie dyscypliny finansów publicznych wymierza organ orzekający biorąc pod uwagę jedną z kar wymienionych w katalogu oraz kierując się zasadami wymiaru kary uwzględniając stopień szkodliwości dla finansów publicznych naruszenia, stopień winy, motywy działania, sposób zachowania Obwinionego po stwierdzeniu naruszenia ukierunkowany na naprawienie skutków naruszenia, a także cele prewencyjnego oddziaływania wymierzonej kary.

W przedmiotowej sprawie wskazać należy, że zarówno Rzecznik RKO we wniosku o ukaranie jak i Zastępcą Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych na rozprawie przed GKO wnosili o ukaranie Obwinionego karą nagany uznając adekwatność takiej kary do

zarzucanych Obwinionemu naruszeń. Natomiast RKO uznała, że Obwinionemu należy wymierzyć karę wyższą tj. zakazu pełnienia na okres 2 lat funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Zdaniem GKO taka kara jest niewątpliwie najbardziej dotkliwą sankcją dla sprawcy naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

GKO analizując wniosek odwołania w zakresie wymiaru kary, jak i argumentację RKO przedstawioną w uzasadnieniu orzeczenia uznała, że wymierzona w pierwszej instancji kara nie jest adekwatna do czynów zarzucanych Obwinionemu i dokonała złagodzenia wymierzonej kary orzekając karę nagany. Z analizy treści uzasadnienia RKO w sposób oczywisty wynika, że Obwinionemu przypisuje się cały szereg naruszeń, których nie da się wprost wywieść z treści naruszeń wskazanych we wniosku o ukaranie Obwinionego oraz z sentencji orzeczenia RKO.

W tym zakresie odnosząc się do pierwszego z zarzucanych Obwinionemu czynów naruszenia dyscypliny, tj. zawarcia z pominięciem obowiązkowej procedury przetargowej dla wyłonienia banku mającego obsługiwać budżet Gminy, RKO w swoim orzeczeniu wskazała na szereg kwestii takich jak: katastrofalne zadłużenie budżetu Gminy, zaciąganie kredytów bez upoważnienia ze strony Rady Gminy, ukrywanie zadłużenia przed organami nadzoru itp.. GKO odnosząc się do powyższego zauważyła, że powyższe wskazania mające uzasadnić wymierzenie kary Obwinionemu zawarte w orzeczeniu RKO, nie mają żadnego odniesienia do istoty zarzutu postawionego Obwinionemu. W tym zakresie Obwinionemu został postawiony zarzut naruszenia przepisów prawa zamówień publicznych oraz art. 44 ust. 4 i 264 ust. 4 ustawy o finansach publicznych w zakresie przedłużenia obowiązującej umowy z bankiem na obsługę budżetu Gminy bez przeprowadzenia postępowania przetargowego. Zdaniem GKO, nie da się w sposób skutkowo-przyczynowy wywieść, że katastrofalne zadłużenie Gminy o którym mowa w uzasadnieniu RKO jest wynikiem zawarcia Aneksu nr 2 do umowy z bankiem, poza trybem przetargu publicznego.

W oparciu o znajdujące się w aktach sprawy wystąpienie pokontrolne z kontroli Gminy (...), przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, z 2015 roku można wywieść przykładowo, że wskaźnik zadłużenia Gminy w 2013 roku przekroczył dopuszczalną wartość 60 % i np. zadłużenie z roku 2010 wynoszące 6.267,5 tys. złotych wzrosło do kwoty 33.958,43 tys. zł na dzień 30 czerwca 2015 roku. Wskazać należy, że według oszacowania Rzecznika podanego we wniosku o ukaranie Obwinionego, wartość szacunkowa rocznego kosztu obsługi bankowej Gminy wynosiła 37.377,80 zł netto. Niewątpliwie wybór banku do obsługi budżetu

Gminy w trybie konkurencyjnym, mógł skutkować zmniejszenie tego kosztu o kwotę – zdaniem GKO, od kilku do kilkunastu tysięcy złotych. Tym samym, naruszenie przez Obwinionego przepisów ustawy Pzp, oprócz niewątpliwej naganności takiego zaniechania, mogło skutkować dla Gminy mniejszymi kosztami działalności, które jednak stanowią ułamek procenta wykazanej przez NIK kwoty zadłużenia Gminy. Tym samym, próba wywodzenia wpływu powyższego stanu faktycznego na wskazywaną sytuację finansową Gminy i przyjmowanie wpływu tej sytuacji na wymiar kary, w sytuacji kiedy zarzucane naruszenia nie są objęte wnioskiem o ukaranie GKO uznała za niedopuszczalne

Podobna sytuacja występuje w zakresie drugiego zarzucanego naruszenia dyscypliny finansów publicznych dotyczącego nieprzeprowadzenia w terminie za rok 2013 r. i 2014 r. inwentaryzacji aktywów i pasywów Gminy metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi i weryfikacji wartości tych składników. W tym zakresie RKO w uzasadnieniu orzeczenia wskazuje na takie skutki tego naruszenia, jak ukrywanie istotnych okoliczności o stanie zobowiązań Gminy, nie zawarcie w protokołach sprawozdawczych szeregu istotnych danych o sytuacji finansowej Gminy co wprowadzało w błąd organy nadzoru, jak np. RIO, błędów w zestawieniu sald księgowych, itd. Podkreślić należy, że w sentencji orzeczenia RKO jako podstawę naruszenia wskazuje tylko dokonanie ww. inwentaryzacji sald po upływie ustawowego terminu na ich wykonanie, tj. po 15 stycznia roku następnego. Tak jak w odniesieniu do pierwszego naruszenia, tak i w tym przypadku, zdaniem GKO, nie jest zasadne wywodzenie naruszeń, które nie zostały wprost postawione Obwinionemu. Trudno uznać za prawidłowe wywodzenie, iż z samego faktu sporządzenia sprawozdań po upływie ustawowego terminu, tj. w dniach 25 lutego i 14 marca 2014 r. oraz 25 lutego i 16 marca 2015 r. wynika np. fałszowanie danych sprawozdawczych.

GKO uznaje, że podstawą orzeczenia zarówno co do winy Obwinionego, jak i wymierzenia kary za naruszenia dyscypliny finansów publicznych mogą być tylko naruszenia wprost postawione we wniosku o ukaranie i w orzeczeniu Komisji I instancji. Przyjęcie innego stanowiska naruszałoby podstawowe prawo do obrony Obwinionego, który ma prawo znać jakie zarzuty są wobec niego kierowane i jakie jest uzasadnienie zasadności ich postawienia. Ponadto GKO stwierdza, że podstawą wymiaru kary Obwinionemu mogą być tylko zarzuty wprost wyartykułowane we wniosku o ukaranie, a nie tło sytuacji społeczno-gospodarczej Gminy.



Zauważyć należy także, iż z analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że w aktach sprawy znajduje się wniosek Rzecznika dyscypliny o wszczęciu w dniu 14 października 2016 r. wobec Pana (...) postępowania w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Jednakże postępowanie to postanowieniem z dnia 1 sierpnia 2017 roku co do części z postawionych zarzutów zostało umorzone, gdyż Rzecznik uznał, że czynu nie popełniono. Niewątpliwie, argumentacja zawarta w powyższym wniosku o wszczęcie postępowania jest po części przeniesiona do uzasadnienia przedmiotowego orzeczenia RKO.

GKO wskazuje, że złożony w odwołaniu wniosek o przesłuchanie w charakterze świadka Pani (...) ówczesnego Skarbnika Gminy nie został uwzględniony, gdyż zdaniem GKO fakt prowadzenia w jednostce sektora finansów publicznych kontroli nie zwalnia tej jednostki z przeprowadzenia działań inwentaryzacyjnych. Zeznania świadka nie miałyby więc znaczenia dla sprawy. Ponadto zgłoszenie tego dowodu nie wypełnia obowiązku ustawowego wynikającego z art. 90 uodnfp, gdzie w sposób jednoznaczny wskazano, że Obwiniony składając wniosek dowodowy o przesłuchanie świadka winien dokładnie oznaczyć fakty o których stwierdzenie wnosi, czego we wniosku z odwołania nie zwarto.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i rozważania GKO uznała, że wina Obwinionego w zakresie popełnienia zarzucanych mu czynów jest niewątpliwa i uznała, że adekwatną do tego zawinienia będzie kara nagany w miejsce orzeczonej przez RKO kary zakazu pełnienia przez okres 2 lat funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Zdaniem GKO, biorąc pod uwagę powyżej przedawnione wywody nie można uznać że w realiach niniejszej sprawy doszło do rażącego naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w szczególność, że zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji nie miało charakteru długotrwałego, a przy podpisywaniu aneksu Obwiniony pozostawał w przekonaniu, że dział na korzyść kierowanej przez niego wspólnoty samorządowej. Niemniej należy uznać zasadność stwierdzenia, że stopień szkodliwość dla finansów publicznych jest znaczny. Przede wszystkim zauważyć należy - o czym było już powyżej - że Obwiniony wypełni świadomie działał z naruszeniem przepisów prawa, świadczą o tym wypowiedzi jego samego. Co więcej nie może znaleźć uznania, poprzez niższy wymiar kary, działanie, gdzie z premedytacją nie stosuje się w jednostce prawa zamówień publicznych. Prawa którego nadrzędnymi zasadami jest zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Nie kompensuje takiego zachowania działanie na rzecz założonego przez Obwinionego dobra wspólnoty. Nie może usprawiedliwiać bezprawności działania tym bardziej, że narusza ono podstawowe

prawa, do których przestrzegania był zobowiązany Obwiniony. Za naganne należy także uznać w pełni świadome dopuszczenie do nieterminowego przeprowadzenia inwentaryzacji, i godzenie się z tym wobec okoliczności obciążenia pracą z tytułu innych zadań. Po pierwsze należy zauważyć, że obciążenie obowiązkami nie usprawiedliwia nieterminowej realizacji obowiązków nałożonych prawem tym bardziej, że sytuacji taka nie miała charakteru jednorazowego, zatem pomimo pierwszego uchybienia Obwiniony nie podjął kroków, które w kolejnym roku mogłyby ustrzec go od bezprawności działania. Zatem zdaniem GKO, wymierzona kara nagany wobec wykazanych okoliczności jest adekwatna do popełnionych czynów i spełnia nie tylko funkcję prewencji szczególnej ale także ogólnej.