

**Uchwała nr 3/2026**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 19 stycznia 2026 r.**

**w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia do wniosków**  
**zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 3 grudnia 2025 r.**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu:

- 1) oddała zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych nr 9 i 11,
- 2) uwzględniła zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 10.

**Uzasadnienie**

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 grudnia 2025 r. znak WK.WR.40.29.2025.101, skierowanym do Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7), zwanej dalej „u.r.i.o.”, wskazała na nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone w trakcie przeprowadzonej w okresie od 14 sierpnia do 16 października 2025 r. kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta i Gminy Bogatynia. Wystąpienie pokontrolne zostało doręczone adresatowi w dniu 5 grudnia 2025 roku.

Pismem z dnia 18 grudnia 2025 r. (przekazanym Izbie w formie doręczenia elektronicznego w dniu 19 grudnia 2025 r.) Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia wniósł zastrzeżenia do zawartych w wystąpieniu pokontrolnym wniosków:

1. Do wniosku nr 9 — stawiając Izbie zarzut naruszenia przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2024 r. poz. 1135), zwanej dalej „u.p.s.”, oraz przepisów § 8 Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 204/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia z dnia 28 lipca 2022 r. — poprzez ich niewłaściwe zastosowanie w sprawie, wyrażające się w błędnym przyjęciu, że przyznanie dodatków specjalnych Zastępcy Burmistrza oraz Sekretarzowi nie było wynikiem faktycznego wystąpienia przesłanek przewidzianych w art. 36 ust. 5 ww. ustawy, tj. zarówno okresowego zwiększenia obowiązków służbowych jak i powierzenia dodatkowych zadań. W ocenie Burmistrza przyznanie tych dodatków „miało charakter okresowy, odpowiadający rzeczywistemu czasowi wykonywania dodatkowych obowiązków i realizacji powierzzonego zakresu zadań. Okresowe zwiększenie obowiązków wynikało bowiem z faktycznych potrzeb organizacyjnych Urzędu, w tym z braku obsadzenia stanowiska drugiego Zastępcy Burmistrza. W takiej sytuacji powierzenie Zastępcy Burmistrza oraz Sekretarzowi dodatkowych obowiązków było niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Urzędu i realizacji zadań gminy, a przyznany dodatek specjalny stanowił rekompensatę za faktycznie zwiększony zakres obowiązków, co jest zgodne z ustawą i regulaminem. Kluczowe znaczenie ma przy tym element okresowości, który — co słusznie podkreślano w orzecznictwie — nie może być rozpatrywany w oderwaniu od realiów konkretnego stanu faktycznego. Okresowość nie oznacza z góry określonego, maksymalnego czasu trwania dodatku, lecz jego funkcjonalne powiązanie z czasem rzeczywistego zwiększenia obowiązków lub realizacji dodatkowych zadań. W analizowanym stanie faktycznym dodatki były przyznawane na oznaczone okresy, pozostawały w bezpośrednim związku z faktycznym zwiększeniem zakresu obowiązków i były każdorazowo uzasadnione okolicznościami organizacyjnymi jednostki. Nie miały one charakteru trwałego ani automatycznego składnika wynagrodzenia, co wyklucza uznanie sposobu ich przyznania za obejście przepisów ustawy”.
2. Do wniosku nr 10 — zarzucając Izbie naruszenie przepisu art. 161 w zw. z art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.), zwanej dalej „K.p.”, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na niesłusznym uznaniu, że doszło do naruszenia w zakresie wykorzystywania urlopu wypoczynkowego przez Burmistrza, podczas gdy brak było podstaw do takiego

stwierdzenia, bowiem z ustaleń kontroli jednoznacznie wynika, że pracodawca prawidłowo wykonał obowiązki wynikające z art. 161 oraz art. 168 K.p., zapewniając Burmistrzowi możliwość wykorzystania urlopu wypoczynkowego w ustawowych terminach, a niewykorzystanie części urlopu wynikało wyłącznie z obiektywnego obciążenia Burmistrza obowiązkami służbowymi.

W złożonych zastrzeżeniach zwrócono m.in. uwagę, że niewykorzystana część urlopu wypoczynkowego mieściła się w ustawowym terminie, w jakim pracownik może skorzystać z zaległego urlopu, a „*Sama okoliczność posiadania przez Burmistrza urlopu zaległego nie może być traktowana jako naruszenie prawa, zwłaszcza że jego bieżące niewykorzystanie wynikało wyłącznie ze specyfiki pełnionej funkcji oraz związanej z nią konieczności stałego wykonywania licznych obowiązków służbowych, które obiektywnie ograniczały możliwość skorzystania z urlopu w pełnym wymiarze*”. Podkreślono również, że przyczyną niewykorzystania części urlopu nie były jakiekolwiek zaniechania po stronie pracodawcy, a wypłata ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop „*była działaniem całkowicie prawidłowym i znajduje pełne oparcie w art. 171 Kodeksu pracy. Urlop objęty ekwiwalentem nie był przedawniony, a jego wysokość została ustalona zgodnie obowiązującymi zasadami*”.

Wnoszący zastrzeżenia zwrócił również uwagę na związany z pełnieniem funkcji burmistrza wysoki stopień odpowiedzialności i stałe obciążenie obowiązkami, w związku z czym zakres faktycznej możliwości wykorzystania urlopu jest z natury ograniczony. „*W takich okolicznościach nie istniały podstawy do »przenoszenia« niewykorzystanego urlopu na kolejną kadencję w trybie art. 171 § 3 Kodeksu pracy. Wraz z zakończeniem kadencji Burmistrza w dniu 7 maja 2024 r. stosunek pracy uległ rozwiązaniu, co zgodnie z przepisami prawa pracy powoduje konieczność rozliczenia wszelkich należności przysługujących pracownikowi, w tym ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W tym samym czasie Burmistrzowi wystawiono również świadectwo pracy, co stanowiło formalne potwierdzenie zakończenia stosunku pracy i jest integralnie związane z obowiązkiem wypłaty ekwiwalentu. Wypłata ekwiwalentu w tym okresie była więc nie tylko prawidłowa merytorycznie, ale również wynikała z ustawowego obowiązku pracodawcy wobec pracownika, którego stosunek pracy uległ zakończeniu*”. W ocenie Wnoszącego zastrzeżenia wypłata ekwiwalentu była zgodna z prawem i w pełni uzasadniona.

3. Do wniosku nr 11 — zarzucając Izbie naruszenie art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153), zwanej dalej „u.s.g.”, poprzez błędną jego wykładnię, polegającą na przyjęciu, że wydanie przez Burmistrza zarządzenia nr 202/2022 w sprawie wprowadzenia „Instrukcji korzystania i eksploatacji samochodów służbowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni” oraz zawarcie z Burmistrzem umowy o korzystanie z samochodu służbowego do celów prywatnych stanowi naruszenie art. 50 ust. 1 u.s.g., podczas gdy prawidłowa wykładnia przepisu, zgodna z jego literalnym brzmieniem, powinna prowadzić do przyjęcia, że w rzeczywistości nie doszło do naruszenia obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem mienia, bowiem pojazd służył wyłącznie do realizacji zadań publicznych.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w wyżej wymienionych wnioskach pokontrolnych zaleciła, co następuje:

- „9. Przyznawanie dodatków specjalnych zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135) oraz § 8 Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 204/2022 Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia z dnia 28 lipca 2022 roku.
10. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.), w szczególności w zakresie wykorzystywania urlopu wypoczynkowego przez Burmistrza zgodnie z art. 161 i art. 168 ustawy.
11. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153), w szczególności w zakresie zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym zgodnie z przeznaczeniem tego mienia, stosownie do przepisu art. 50 ust. 1 ustawy”.

Rozpatrując wniesione zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

## I. Odnośnie do wniosku pokontrolnego nr 9

Podstawą sformułowania wniosku nr 9 była stwierdzona w trakcie kontroli okoliczność nieprawidłowego, w ocenie kontrolujących, naliczania i wypłacania dodatków specjalnych Zastępcy Burmistrza (od 12 lipca 2022 r.) oraz Sekretarzowi (od 1 sierpnia 2023 r.). Burmistrz przyznawał rokrocznie osobom pełniącym te funkcje dodatki specjalne na okres 12 miesięcy — ostatnie na okres od 1 sierpnia 2025 r. do 31 lipca 2026 roku. W ocenie kontrolujących dodatki te przyznawano w sposób ciągły i nieprzerwany za wykonywanie tych samych obowiązków służbowych przez okres 4 lat, tj. niezgodnie z uregulowaniami art. 36 ust. 5 u.p.s. oraz § 8 Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni.

Wnoszący zastrzeżenia wskazał, że przyznawanie dodatków specjalnych było wynikiem zarówno okresowego zwiększenia obowiązków służbowych jak i powierzenia dodatkowych zadań, zatem przy spełnieniu przesłanek przewidzianych w art. 36 ust. 5 u.p.s. Zwrócił również uwagę, że ustawodawca nie określił, co należy rozumieć pod pojęciem okresowości (brak definicji legalnej), zatem pojęcie to należy interpretować zgodnie z ogólnymi regułami języka polskiego. W ocenie Wnoszącego zastrzeżenia przyznanie dodatku na okres 12 miesięcy spełnia te kryteria, podobnie jak fakt przyznania kolejnego dodatku na 12 miesięcy również spełnia warunki okresowości.

Z takim stanowiskiem Wnoszącego zastrzeżenia — w ocenie Kolegium Izby — nie sposób się zgodzić z niżej przedstawionych powodów.

Zgodnie z ogólną zasadą zawartą w art. 36 ust. 1 u.p.s. pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Na wynagrodzenie pracownika — w myśl ust. 2 ww. artykułu — składa się wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Poza wskazanymi wyżej składnikami wynagrodzenia ustawodawca wprowadził składniki dodatkowe. Jednym z nich jest dodatek specjalny. Zgodnie z art. 36 ust. 3 u.p.s. wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny, mający charakter obligatoryjny. Prawo do dodatku specjalnego osoby pełniące ww. funkcje mają bowiem zagwarantowane ustawowo, bez potrzeby ustalenia, czy doszło do okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, *„albowiem osoba piastująca ww. stanowiska ma z tego tytułu zwiększony zakres obowiązków służbowych, zarówno takich, które są ściśle związane z pełnioną funkcją, jak i takich, które mogą się w przyszłości zaktualizować”* (tak w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 982/21).

Z kolei regulacja art. 36 ust. 5 u.p.s. wskazuje na możliwość przyznania w określonej sytuacji dodatkowego składnika wynagrodzenia. Jest to składnik fakultatywny, co oznacza, że samo zwiększenie obowiązków lub powierzenie dodatkowych zadań pracownikowi nie rodzi po stronie pracodawcy obowiązku jego przyznania. O przyznaniu dodatku specjalnego (oraz jego wysokości) decyduje wola pracodawcy.

Dokonując zestawienia brzmienia ust. 3 i 5 w art. 36 u.p.s., stosując zasadę wykładni językowo-logicznej przy rozumowaniu a contrario, należy uznać, że wolą prawodawcy było nadanie dodatkowi specjalnemu wypłacanemu pracownikom samorządowym na podstawie art. 36 ust. 5 okresowego charakteru. Przyznanie tego dodatku uzależnione jest bowiem od spełnienia określonych w tym przepisie przesłanek: okresowego zwiększenia obowiązków służbowych danego pracownika lub powierzenia mu dodatkowych zadań. Określenie przez ustawodawcę w art. 36 ust. 5 u.p.s. konkretnych przesłanek, uprawniających pracownika do otrzymania dodatku specjalnego, zamiast powiązania przedmiotowego dodatku — jak to uczyniono w przypadku ust. 3 tego samego artykułu — z pełnieniem określonej funkcji (wójta, burmistrza, prezydenta miasta czy starosty i marszałka województwa), bezwzględnie wskazuje na okresowość sytuacji wymienionych w powyższym przepisie, tj. okresowe zwiększenie obowiązków służbowych oraz okresowe powierzenie dodatkowych zadań, co w konsekwencji powoduje, że dodatek specjalny ma charakter świadczenia tymczasowego wypłacanego przez określony czas, obejmujący owo okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub okresowe powierzenie dodatkowych zadań.

Przyznawanie dodatków specjalnych w sferze samorządowej było wielokrotnie przedmiotem zainteresowania zarówno judykatury jak i orzecznictwa administracyjno-sądowego. Zgodnie z jednolitym stanowiskiem orzecznictwa: *„Z kolei świadczenie, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.p.s., mające charakter fakultatywny, może zostać przyznane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza stricte bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to świadczenie*

*o charakterze jednorazowym lub krótkookresowym, które może zostać ustalone dla wszystkich kategorii pracowników samorządowych, w tym zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, kierowniczych stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi z wyłączeniem osób wskazanych w art. 36 ust. 3 u.p.s. W tej mierze podzielić należy oparty na podobnych argumentach pogląd wyrażony w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 725/18” — tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 maja 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 500/19; również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 stycznia 2022 r. sygn. akt III OSK 982/21.*

W literaturze przedmiotu wskazuje się natomiast, że: „ustalając przesłanki nabycia prawa do omawianego dodatku [...] należy pamiętać, że jest to świadczenie, które może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań poza bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to zatem świadczenie o charakterze jednorazowym lub też krótkookresowym. W żadnym zaś razie nie może być elementem stałym wynagrodzenia” (por. A. Rycak, Komentarz do art. 36, art. 37 ustawy o pracownikach samorządowych, komentarze Lex).

Z przedstawionego w protokole kontroli stanu faktycznego jednoznacznie wynika, że dodatki specjalne przyznawane Zastępcy Burmistrza oraz Sekretarzowi miały charakter ciągły, ponadto wskazane zadania uzasadniające ich przyznanie powtarzały się w kolejnych latach.

Należy zwrócić również uwagę na samą nazwę dodatku — „specjalny”, który według Słownika języka polskiego PWN oznacza szczególny, wyjątkowy (zob. Słownik języka polskiego PWN <https://sjp.pwn.pl/slowniki/specjalny.html>). Z powyższego należy wysnuć wniosek, że przedmiotowy dodatek powinien być przyznawany w sytuacjach szczególnych, wyjątkowych, uwarunkowanych okresowością zwiększonych obowiązków lub zadań, jak również pozbawionych cech ciągłości i mechanicznego odnawiania.

Z uzasadnień przyznania dodatków służbowych wynika, że są to zadania o charakterze ciągłym, które winny być przypisane w zakresach czynności w ramach obowiązków służbowych tych osób. Przyznawanie zatem dodatku specjalnego na kolejne lata za wykonywanie tych samych czynności mimo odrębnych decyzji — w ocenie Kolegium Izby — nie nadaje mu cechy „okresowości”. Ciągły charakter tego świadczenia przesądza, że dodatek taki staje się stałym elementem wynagrodzenia.

Zdaniem Kolegium „dodatkowe” zadania wskazane jako podstawa do przyznanych dodatków specjalnych (udział w sesjach rady, czy też reprezentowanie jednostki w wydarzeniach zewnętrznych) mieszczą się w zakresie zadań przewidzianych dla tych stanowisk w Statucie Miasta i Gminy Bogatynia (§ 27 Statutu), bądź bezpośrednio wynikają z zapisów Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Bogatyni stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 195/2021 z dnia 29 października 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu. Zgodnie z § 14 i § 15 Regulaminu do zadań Zastępcy Burmistrza i Sekretarza należą m.in. „wykonywanie zadań w zakresie udzielonych upoważnień i poleceń służbowych wydawanych przez burmistrza” oraz „prowadzenie innych spraw gminy w zakresie ustalonym przez burmistrza”. Nadzór i koordynacja zadań realizowanych zarówno przez Zastępcę, jak i Sekretarza w granicach umocowania przez Burmistrza winny wynikać z wewnętrznego podziału obowiązków między tymi osobami z zakresu zarządzania. Z ustaleń kontroli nie wynika, że Zastępcy Burmistrza czy Sekretarzowi zostały powierzone czasowo dodatkowe, ponadstandardowe obowiązki wynikające z nadzwyczajnych okoliczności lub zdarzeń. Podkreślić również należy, że jeżeli pracodawca zamierza na czas nieokreślony (stały) powierzyć pracownikowi dodatkowe obowiązki, wykraczające poza dotychczas wykonywany zakres pracy, powinien to zrobić w formie wypowiedzenia zmieniającego lub zawarcia z pracownikiem porozumienia zmieniającego dotychczasowe warunki pracy.

Dodatkowo należy podnieść, że zadania, za które został przyznany dodatek specjalny Sekretarzowi, mają charakter stały i powtarzalny. W sytuacji, gdy przyznane dodatki były przyznawane nie okresowo, ale stale, pracodawca w istocie uczynił dodatek specjalny jednym ze stałych, wypłacanych co miesiąc składników wynagrodzenia, co jednoznacznie sprzeczne jest z intencją ustawodawcy.

Kolegium Izby wskazuje, że postanowienia uzasadniające przyznanie dodatku specjalnego zarówno wynikające z regulaminu, a także indywidualnych aktów kreujących przyznanie dodatku specjalnego nie mogą być sprzeczne z normą prawną wynikającą z art. 36 ust. 5 u.p.s. W zakresie wskazanych zatem w przepisie postanowień odnoszących się zarówno do warunku jak i sposobu przyznawania dodatku — nie mogą one naruszać postanowień tej normy prawnej. Taki sposób pojmowania tego przepisu uzasadniany jest przez zastosowanie wykładni językowej, która polega na ustaleniu znaczenia i zakresu wyrażen tekstów prawnego ze względu na język, w którym zostały sformułowane. Zastosowanie tej wykładni nie pozostawia żadnej wątpliwości przy odcodowaniu normy prawnej. Także zastosowanie wykładni systemowej polegającej

na ustaleniu znaczenia przepisów ze względu na usytuowanie interpretowanego aktu normatywnego w systemie prawnym (tu w systemie norm prawa pracy) daje podstawy do przyjęcia — podobnie jak przy zastosowaniu wykładni językowej — iż zamiarem ustawodawcy, zarówno przy zwiększeniu obowiązków służbowych jak też powierzeniu dodatkowych zadań, jest okresowość tych sytuacji, a nie stwarzanie cech stałości. Jest to zatem świadczenie o charakterze jednorazowym lub też krótkookresowym. W żadnym zaś razie nie może być elementem stałym wynagrodzenia.

Z powyższych względów, zdaniem Kolegium Izby, zastrzeżenie wniesione do wniosku pokontrolnego nr 9 nie zasługuje na uwzględnienie, sformułowany na podstawie opisu nieprawidłowości wystąpienia wniosek pokontrolny jest zasadny, a podstawa prawna przy jego formułowaniu była prawidłowa.

## **II. Odnośnie do wniosku pokontrolnego nr 10**

Podstawą sformułowania wniosku nr 10 było stwierdzenie w toku kontroli, że po zakończeniu kadencji 2018–2024 Burmistrzowi naliczono i wypłacono w maju 2024 r. ekwiwalent za niewykorzystane 25 dni (200 godzin) urlopu wypoczynkowego z 2023 r. oraz 11 dni (88 godzin) urlopu za 2024 rok w łącznej kwocie 34.102,08 zł. Z przepisów art. 161 w związku z art. 168 K.p. wynika tymczasem, że pracodawca jest obowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo, a urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego.

Rozpatrując zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 10, Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 161 K.p. pracodawca jest obowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo. Przepis ten określa termin wykonania przez pracodawcę ciążącego na nim obowiązku udzielenia w naturze pracownikowi corocznego, nieprzerwanego urlopu wypoczynkowego. Wyjątek od obowiązku udzielenia urlopu w tym roku, w którym pracownik nabył do niego prawo, jest przewidziany w art. 168 — urlopu niewykorzystanego w zaplanowanym terminie należy udzielić pracownikowi najpóźniej do końca trzeciego kwartału następnego roku kalendarzowego.

Wnoszący zastrzeżenia podniósł, że niewykorzystana część urlopu wypoczynkowego mieściła się w ustawowym terminie, w jakim pracownik może skorzystać z zaległego urlopu. Sama okoliczność posiadania przez Burmistrza urlopu zaległego nie może być traktowana jako naruszenie prawa, zwłaszcza że jego bieżące niewykorzystanie wynikało wyłącznie ze specyfiki pełnionej funkcji oraz związanej z nią konieczności stałego wykonywania licznych obowiązków służbowych, które obiektywnie ograniczały możliwość skorzystania z urlopu w pełnym wymiarze.

Wobec powyższego — uwzględniając stan faktyczny sprawy oraz treść regulacji stanowiących podstawę sformułowania wniosku — zastrzeżenie dotyczące wniosku nr 10 należało uwzględnić.

## **III. Odnośnie do wniosku pokontrolnego nr 11**

Podstawą sformułowania wniosku nr 11 było stwierdzenie w toku kontroli, że w dniu 27 lipca 2022 r. Burmistrz wydał zarządzenie nr 202/2022 w sprawie wprowadzenia „Instrukcji korzystania i eksploatacji samochodów służbowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni”. W dniu 16 sierpnia 2022 r. Zastępca Burmistrza, reprezentując pracodawcę, zawarł natomiast z Burmistrzem umowę o korzystanie z samochodu służbowego VOLVO model XC60 o numerze rejestracyjnym DZG69602 do celów prywatnych. Umowa została zawarta na okres do 31 grudnia 2023 roku. Kolejne umowy o identycznej treści zostały zawarte w dniach 1 stycznia 2024 r. (na okres kadencji) oraz 7 maja 2024 r. (na okres kadencji). W ocenie kontrolujących określone w Instrukcji oraz powyższych umowach zasady użyczenia do celów prywatnych składnika mienia komunalnego, jakim był samochód służbowy VOLVO model XC60 nr rej. DZG69602, pozostawały w sprzeczności z zasadami gospodarowania mieniem komunalnym (art. 50 ust. 1 u.s.g.).

Wnoszący zastrzeżenia podniósł, że Izba błędnie zinterpretowała art. 50 ust. 1 u.s.g., przyjmując, że wydanie przez Burmistrza zarządzenia nr 202/2022 oraz zawarcie umowy dopuszczającej możliwość korzystania z samochodu służbowego do celów prywatnych stanowi naruszenie tego przepisu. Zdaniem Wnoszącego zastrzeżenia Izba formułując wniosek nr 11 dokonała błędnej wykładni art. 50 ust. 1 u.s.g., utożsamiając samo istnienie regulacji wewnętrznych oraz umowy przewidującej możliwość użycia samochodu do celów prywatnych z naruszeniem obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym.

Według Wnoszącego zastrzeżenia samochód służbowy VOLVO model XC60 był wykorzystywany wyłącznie w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. Wskazał on, że pomimo formalnego istnienia umowy dopuszczającej możliwość korzystania z pojazdu — w wyjątkowych sytuacjach — także do celów prywatnych, nigdy z takiej możliwości nie skorzystano, co znajduje potwierdzenie w prowadzonej ewidencji, kartach drogowych oraz dokumentacji rozliczeniowej. W jego ocenie, tym samym nie doszło do jakiegokolwiek faktycznego użycia pojazdu niezgodnie z jego przeznaczeniem.

Zdaniem Wnoszącego zastrzeżenia art. 50 ust. 1 u.s.g. odnosi się do rzeczywistego wykonywania zarządu mieniem, a nie do hipotetycznych możliwości jego wykorzystania. Samo stworzenie instrumentu prawnego, który w sposób kontrolowany i rozliczalny reguluje postępowanie w sytuacjach wyjątkowych, nie może być utożsamiane z naruszeniem obowiązku zachowania szczególnej staranności, jeżeli instrument ten służy ochronie interesów gminy oraz pracodawcy, nie skutkuje niegospodarnym wykorzystaniem mienia i pozostaje funkcjonalnie związany z realizacją zadań publicznych. Przepis ten nie penalizuje bowiem abstrakcyjnego ryzyka, lecz wadliwy zarząd skutkujący realnym odejściem od przeznaczenia mienia.

W zastrzeżeniach podkreślono także, że celem zarządzenia nr 202/2022 oraz zawartej umowy było wyłącznie zabezpieczenie interesów pracodawcy i pracownika, zapewnienie transparentności, rozliczalności oraz jasnych zasad postępowania na wypadek sytuacji nagłych i nieprzewidzianych, mogących wystąpić w trakcie wykonywania obowiązków służbowych. Rozwiązania te miały charakter porządkujący i prewencyjny, a nie przyzwalający na dowolne korzystanie z mienia komunalnego, co jednoznacznie potwierdza fakt, że od momentu zawarcia pierwszej umowy nie wystąpił ani jeden przypadek wykorzystania przez Burmistrza samochodu służbowego do celów prywatnych.

Wnoszący zastrzeżenia zaznaczył także, że zarówno zarządzenie, jak i zawarta umowa nie rozporządzały mieniem w sensie cywilnoprawnym, a miały wyłącznie charakter techniczno-podatkowy. Nie doszło bowiem do zmiany przeznaczenia składnika mienia komunalnego, jakim był samochód służbowy, ani do przekazania go do swobodnego, osobistego użytku Burmistrza. Akt ten miał charakter wewnętrzny i organizacyjny, a jego istotą było jedynie uregulowanie zasad użytkowania samochodów służbowych w ramach stosunku pracy w związku z wykonywaniem obowiązków publicznych. Samochód ten przez cały okres pozostawał w dyspozycji Gminy Bogatynia i był przeznaczony do realizacji jej zadań publicznych.

Zdaniem Wnoszącego zastrzeżenia, okoliczność, że zarządzenie oraz zawarte umowy posługują się pojęciem „celów prywatnych”, nie może być interpretowana w oderwaniu od rzeczywistego sposobu korzystania z pojazdu. *„W realiach niniejszej sprawy samochód służbowy przez cały okres użytkowania pozostawał w dyspozycji pracodawcy — Gminy Bogatynia — i był wykorzystywany wyłącznie w funkcjonalnym związku z pełnieniem obowiązków Burmistrza”.*

Z takim stanowiskiem Wnoszącego zastrzeżenia — w ocenie Kolegium Izby — nie sposób się zgodzić z niżej przedstawionych powodów.

Przepis art. 50 ust. 1 u.s.g. stanowi, że obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Powołana regulacja wyznacza powinności osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym. Wymóg zachowania przez te osoby szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem został w nim powiązany z wykonywaniem tego zarządu zgodnie z jego przeznaczeniem. Podkreślić zatem należy, że przeznaczeniem mienia komunalnego jest wykonywanie przy jego pomocy zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego. Wyklucza to, w ocenie Kolegium, możliwość wykorzystywania mienia komunalnego do celów prywatnych przez osoby zarządzające mieniem. Dysponowanie mieniem komunalnym niezgodnie z jego przeznaczeniem stanowi naruszenie art. 50 ust. 1 u.s.g.

Wbrew twierdzeniom zawartym w złożonych zastrzeżeniach, zakresu stosowania art. 50 ust. 1 nie można ograniczać jedynie do rzeczywistego wykonywania zarządu mieniem, pomijając hipotetyczne możliwości jego wykorzystania. Do takiej wykładni powołanej regulacji w szczególności nie uprawnia w żadnej mierze literalne jej brzmienie. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że „Użyte w art. 50 u.s.g. pojęcia »zarząd« i »zarządzanie« należy rozumieć szeroko jako podejmowanie wszelkiego rodzaju czynności dotyczących mienia komunalnego. Chodzi przy tym o czynności w ramach zwykłego zarządu, jak i czynności przekraczające zwykły zarząd. W pojęciu zarządu mieszczą się więc czynności prawne oraz czynności faktyczne, a także czynności procesowe. Chodzi tu zarówno o czynności zarządcze wykonywane w formach prawa cywilnego, jak i czynności podejmowane w formach właściwych dla prawa administracyjnego” (zob. wyrok NSA z dnia 21 września 2011 r. sygn. akt I OSK 1022/11, LEX nr 1131463). Pojęcia „zarządu”

i „zarządzania” mieniem użyte na gruncie art. 50 ust. 1 u.s.g. są też szeroko interpretowane w literaturze przedmiotu (zob. K. Bandarzewski [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022 oraz J. Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 50). Podkreślić należy także, że w literaturze wskazuje się, że do naruszenia art. 50 ust. 1 u.s.g. może dojść m.in. na skutek podjęcia uchwały rady gminy lub wydania zarządzenia wójta, które są wyraźnie niekorzystne dla interesów majątkowych gminy przez narażanie jej na nadmierne ryzyko w obrocie cywilnoprawnym (J. Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 50).

W kontekście argumentacji sformułowanej w zastrzeżeniach — wskazującej na konieczność oddzielenia rzeczywistego wykonywania zarządu mieniem od hipotetycznych możliwości jego wykorzystania — zaznaczenia wymaga, że sprzeczność z prawem określonej czynności/aktu ma miejsce również gdy działania podejmowane na ich podstawie mogą prowadzić do takich naruszeń.

Nie sposób zgodzić się też z zawartą w zastrzeżeniach argumentacją dotyczącą charakteru regulacji zawartej w instrukcji oraz umów zawieranych z Burmistrzem. Według Wnoszącego zastrzeżenia nie rozporządzały one mieniem w znaczeniu cywilnoprawnym, miały one wyłącznie charakter techniczno-podatkowy oraz że na ich podstawie nie doszło do zmiany przeznaczenia składnika mienia komunalnego, jakim był samochód służbowy, ani do przekazania go do swobodnego, osobistego użytku Burmistrza. Powyższej argumentacji nie potwierdzają postanowienia ww. zarządzenia (Instrukcji) ani treść umów. Wynikało z nich bowiem, że:

- „*Samochód służbowy może być wykorzystywany przez użytkownika samochodu do celów prywatnych*” (§ 1 ust. 3 Instrukcji),
- „*Samochód służbowy może zostać udostępniony do celów prywatnych na zasadach określonych w niniejszej instrukcji oraz w umowie zawartej z użytkownikiem samochodu, której wzór stanowi załącznik nr 1 do Instrukcji*” (§ 3 ust. 2 Instrukcji),
- „*Pracodawca powierza Pracownikowi do użytkowania do celów prywatnych z obowiązkiem zwrotu samochód służbowy, o którym mowa w § 1 ust. 1 niniejszej umowy, zwany dalej samochodem. Użytkownikowi samochodu wraz z samochodem wydane zostają: 1 komplet kluczyków, dowód rejestracyjny, polisa OC*” (§ 2 ust. 1 ww. umów),
- „*Pracownik uprawniony jest do parkowania samochodu w miejscu zamieszkania w sposób gwarantujący bezpieczeństwo samochodu*” (§ 2 ust. 2 ww. umów).

Podsumowując, wykładnia art. 50 ust. 1 u.s.g. stanowiącego podstawę sformułowania wniosku pokontrolnego nr 11 została dokonana prawidłowo. Przepis ten wyznacza obowiązki osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym. Wymóg zachowania przez te osoby szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem został w nim powiązany z wykonywaniem tego zarządu zgodnie z jego przeznaczeniem. Literalna wykładnia tej regulacji nie daje podstaw do definiowania użytych w niej pojęć wyłącznie poprzez odniesienie do rzeczywistego wykonywania zarządu mieniem, z pominięciem hipotetycznych możliwości jego wykorzystania. Regulacja ta obejmuje wszelkiego rodzaju czynności dotyczące mienia komunalnego, bez względu na to, czy sprzeczny z prawem skutek ich podjęcia już nastąpił, czy może wystąpić.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

Joanna Radziejka