

Bogatynia, 18 grudnia 2025 r.

Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia
Urząd Miasta i Gminy w Bogatyni
ul. Daszyńskiego 1
59-920 Bogatynia

**Kolegium Regionalnej
Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu**

**za pośrednictwem
Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu**

**Zastrzeżenia
do wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
WK.WR.40.29.2025.101 z dnia 3 grudnia 2025 roku**

Na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) zgłaszam zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 2025 roku w zakresie:

1. naruszenia art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) oraz § 8 Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przyznanie Zastępcy Burmistrza i Sekretarzowi dodatków specjalnych nastąpiło niezgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) oraz § 8 Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni, podczas gdy brak było podstaw do takiego stwierdzenia, bowiem z ustaleń kontroli jednoznacznie wynika, że dodatki

specjalne zostały przyznane w związku z wystąpieniem przesłanek przewidzianych w art. 36 ust. 5 ustawy, tj. okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, a także miały charakter okresowy, odpowiadający rzeczywistemu czasowi zwiększenia zakresu obowiązków lub realizacji dodatkowych zadań, co pozostaje w pełnej zgodności zarówno z ustawą, jak i z § 8 Regulaminu wynagradzania

- tj. wniosek pokontrolny nr 9 o treści: „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.”

2. naruszenia 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.) 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 Kodeksu pracy, zapewniając Burmistrzowi możliwość wykorzystania urlopu wypoczynkowego w ustawowych terminach, a niewykorzystanie części urlopu wynikało wyłącznie z obiektywnego obciążenia Burmistrza obowiązkami służbowymi

- tj. wniosek pokontrolny nr 10 o treści: „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.”

3. naruszenia art. 50 § 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) poprzez jego błędną 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 § 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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

- tj. wniosek pokontrolny nr 11 o treści: „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.”

Uzasadnienie

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, w następstwie przeprowadzonej kontroli gospodarki finansowej Gminy Bogatynia, przekazała Burmistrzowi Miasta i Gminy Bogatynia wystąpienie pokontrolne zawierające ustalenia oraz wnioski pokontrolne.

Po zapoznaniu się z treścią wystąpienia oraz wnioskami pokontrolnymi, stwierdzam, że część zawartych w nim zarzutów jest niezasadna. Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, zgłaszam następujące zastrzeżenia wraz z ich uzasadnieniem:

1. naruszenia art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) oraz § 8 Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni

Odnosząc się do zarzutu Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w zakresie przyznania Zastępcy Burmistrza i Sekretarzowi dodatków specjalnych niezgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, należy wskazać, że przyznanie dodatków było wynikiem faktycznego wystąpienia przesłanek przewidzianych w art. 36 ust. 5 ustawy, tj. zarówno okresowego zwiększenia obowiązków służbowych jak i powierzenia dodatkowych zadań. Przyznanie dodatków wbrew twierdzeniom Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu miało charakter okresowy, odpowiadający rzeczywistemu czasowi wykonywania dodatkowych obowiązków i realizacji powierzonego 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.

W tym miejscu ponownie wskazuję na orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z 23 czerwca 2016 r. (BDF1.4800.10.2016), w którego uzasadnieniu wskazano, że: - Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych upoważnia do przyznania dodatku specjalnego w sytuacji „okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań”. Ustawa ani rozporządzenie w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych nie precyzują przesłanek nabycia, wysokości i okresu przyznawania dodatku. Natomiast w par. 11 ust. 1 regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w (...) ustalono, że z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, pracownikowi może być przyznany dodatek specjalny, w wysokości adekwatnej do wykonywanych dodatkowych obowiązków lub zadań, z uwzględnieniem ich ilości oraz potrzebnych do ich wykonywania kwalifikacji. Zapis ten, stanowiący podstawę formalną przyznawania dodatków w tej sprawie, jest analogiczny do zapisu ustawowego. Nie ma żadnych podstaw gramatycznych, żeby przepis ten wyklądać w sposób sugerowany przez rzecznika tj. przyjmować, iż przesłanka powierzenia dodatkowych zadań również musi być związana z występowaniem cechy "okresowości".

Stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej, zgodnie z którym doszło do dezaktualizacji określonej linii orzeczniczej, w szczególności w zakresie wykładni pojęcia „okresowości” oraz oceny, kiedy przyznanie dodatku może stanowić konstytutywny element naruszenia przepisów, nie zasługuje na aprobatę. W tym kontekście niezasadne jest twierdzenie, jakoby orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 23 czerwca 2016 r., sygn. BDF1.4800.10.2016, utraciło aktualność, albowiem nie opiera się ono na historycznym stanie prawnym, lecz formułuje uniwersalne zasady wykładni przepisów o charakterze represyjnym, w tym zasadę rozstrzygania nieusuwalnych wątpliwości interpretacyjnych na korzyść

obwinionego oraz zakaz przypisywania bezprawności działaniu wynikającemu z wyboru jednej z równorzędnych, językowo dopuszczalnych interpretacji przepisu, które pozostają w pełni aktualne i znajdują oparcie w konstytucyjnych standardach państwa prawa.

Natomiast, odmienne okoliczności faktyczne i organizacyjne niniejszej sprawy w porównaniu ze stanem faktycznym, na tle którego zapadło orzeczenie GKO z dnia 15 maja 2023 r. (BDF1.4800.104.2022), powoływane przez Regionalną Izbę Obrachunkową, powodują, że orzeczenie to nie może być automatycznie przeniesione na realia niniejszej sprawy, a tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że linia interpretacyjna w nim wyrażona znajduje w tym przypadku zastosowanie. Wskazać bowiem należy, że w przywołanym przez Regionalną Izbę Obrachunkową orzeczeniu GKO (o którym mowa w zdaniu poprzedzającym) dodatki specjalne przyznawane były za zadania, których realizacja wynikała wprost z treści umowy o pracę/stosunku pracy, w tym z zakresu obowiązków. Powyższa okoliczność legła u podstaw zakwestionowania przez GKO przyznania dodatku specjalnego albowiem zakresy obowiązków z umowy o pracę oraz z powierzenia dodatku specjalnego pokrywały się – co niewątpliwie nie miało miejsca w Urzędzie Miasta i Gminy Bogatynia.

Regionalna Izba Obrachunkowa zarzuciła w toku kontroli, że dodatki „przyznano w sposób nieprzerwany przez okres 4 lat co wskazuje iż nie traktowano tego składnika jako fakultatywnego elementu wynagrodzenia, a przedstawione w opisie uzasadnienie zwiększenia zakresu działań nie posiadało przymiotu okresowości”. Ustalenie takie jest arbitralne i dowolne. Skoro ustawodawca nie określił co należy rozumieć pod pojęciem okresowości (brak definicji legalnej), to należy pojęcie interpretować zgodnie z ogólnymi regułami języka polskiego. Przyznanie dodatku na okres 12 miesięcy spełnia te kryteria, podobnie jak fakt przyznania kolejnego dodatku na 12 miesięcy również spełnia warunki okresowości.

Tak ustalony stan faktyczny wskazuje, że przyznane dodatki specjalne miały charakter okresowy, proporcjonalny do rzeczywiście wykonywanych dodatkowych obowiązków, co pozostaje w pełnej zgodności zarówno z ustawą, jak i z § 8 Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych. W związku z tym przyznanie dodatków specjalnych nie może być uznane za niezgodne z prawem, a zarzut opiera się na błędnej wykładni przepisu, pomijającej literalne brzmienie art. 36 ust. 5 oraz ustaloną faktyczną okoliczność okresowości zwiększenia obowiązków lub powierzenia dodatkowych zadań.

2. naruszenie 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.)

W zakresie rzekomego nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.) wskazać należy, że Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu prawidłowo ustaliła stan faktyczny poprzez stwierdzenie, 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 r. w łącznej kwocie 34.102,08 zł.

Uznanie przez Regionalną Izbę Obrachunkową, że w zakresie wykorzystywania urlopu wypoczynkowego przez Burmistrza doszło do naruszenia art. 161 oraz art. 168 Kodeksu pracy, nie znajduje oparcia w ustalonym stanie faktycznym ani w treści obowiązujących przepisów. Z materiału dowodowego zgromadzonego przez samą Izbę wynika bowiem jednoznacznie, 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.

Podkreślić należy, że w dniu zakończenia kadencji Burmistrz posiadał zaledwie 25 dni urlopu zaległego za rok 2023, który zgodnie z art. 168 Kodeksu pracy powinien zostać wykorzystany najpóźniej do 30 września 2024 r. Tak niewielki wymiar urlopu niewykorzystanego przez Burmistrza – przy uwzględnieniu charakteru i specyfiki pełnionej funkcji organu wykonawczego gminy – świadczy o tym, że przepisy dotyczące udzielania urlopu były w jednostce faktycznie respektowane. W praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego rzadko spotyka się sytuację, w której organ wykonawczy dysponuje tak ograniczonym wymiarem zaległego urlopu, co jedynie potwierdza, że pracodawca należycie realizował obowiązki w tym zakresie, a Burmistrz – na ile pozwalały na to realia pełnienia funkcji – korzystał z urlopu na bieżąco.

W świetle zgromadzonego materiału dowodowego – w tym wyjaśnień Sekretarza – nie budzi wątpliwości, że przyczyną niewykorzystania części urlopu nie były jakiegokolwiek zaniechania po stronie pracodawcy.

Istotnym jest również fakt, że 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 z obowiązującymi zasadami, co potwierdziła sama Izba. Należy podkreślić, że w realiach pełnienia funkcji Burmistrza — stanowiska o wysokim stopniu odpowiedzialności i stałym obciążeniu obowiązkami — 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. Wypłata ekwiwalentu — a nie dalsze kumulowanie zaległości — stanowiło rozwiązanie racjonalne, zgodne z prawem i w pełni uzasadnione okolicznościami faktycznymi.

W konsekwencji, właściwe zastosowanie 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.) powinno prowadzić do ustalenia, że w kontrolowanym okresie przepisy te zostały przez pracodawcę prawidłowo zastosowane, a wypłata ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy Burmistrza po zakończeniu kadencji była zasadna i zgodna z obowiązującymi przepisami prawa.

3. naruszenie art. 50 § 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

Regionalna Izba Obrachunkowa błędnie zinterpretowała art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przyjmując, że wydanie przez Burmistrza zarządzenia nr 202/2022 w sprawie „Instrukcji korzystania i eksploatacji samochodów służbowych” oraz zawarcie umowy dopuszczającej możliwość korzystania z samochodu służbowego do celów prywatnych stanowi naruszenie tego przepisu.

Regionalna Izba Obrachunkowa, formułując wniosek pokontrolny dotyczący korzystania z samochodu służbowego VOLVO XC60 nr rej. DZG 69602, dokonała błędnej wykładni art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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.

W realiach niniejszej sprawy bezsporne jest, że samochód służbowy VOLVO XC60 był wykorzystywany wyłącznie w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych. 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. Tym samym nie doszło do jakiegokolwiek faktycznego użycia pojazdu niezgodnie z jego przeznaczeniem.

Należy podkreślić, że art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Celem zarządzenia nr 202/2022 w sprawie wprowadzenia „Instrukcji korzystania i eksploatacji samochodów służbowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni” 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.

Nie może umknąć uwadze, 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.

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.

Mając powyższe na względzie, wnoszę o uwzględnienie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej.