

Definicję miejscowości pobliskiej miejscu pełnienia służby określa art. 169 ust. 2 ustawy o KAS, zgodnie z którym:

Miejscowością pobliską jest miejscowość, od której granic administracyjnych najkrótsza odległość drogą publiczną do granic administracyjnych miejscowości pełnienia służby nie przekracza 30 km.

Posługiwanie się w praktyce tak określoną definicją bez właściwej wykładni – jak wykazę poniżej - wydaje się wręcz niemożliwe.

Definicję „**miejscowości**” określa art. 2 (w szczególności pkt 4 w związku z pkt. 1) ustawy z dnia 29 sierpnia 2003r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. 2023 poz. 166 ze zm.), którego fragment cytuję poniżej:

**Art. 2.** Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) jednostka osadnicza – wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkany przez ludzi;
- 2) kolonia – jednostkę osadniczą powstałą jako rezultat ekspansji miejscowości poza obszar wcześniej istniejącej zabudowy, w szczególności: kolonię miasta, kolonię wsi;
- 3) miasto – jednostkę osadniczą o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych posiadającą prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami;
- 4) miejscowość – jednostkę osadniczą lub inny obszar zabudowany odróżniające się od innych miejscowości odrębną nazwą, a przy jednakowej nazwie – odmiennym określeniem ich rodzaju;
- 8) osada – niewielką jednostkę osadniczą na terenie wiejskim o odmiennym (wyróżniającym się) charakterze zabudowy albo zamieszkaną przez ludność związaną z określonym miejscem lub rodzajem pracy, w szczególności: osadę młyńską, osadę leśną, osadę rybacką, osadę kolejową, osadę po byłym państwowym gospodarstwie rolnym; osada może być samodzielna lub może stanowić część innej jednostki osadniczej;
- 9) osiedle – zespół mieszkaniowy stanowiący integralną część miasta lub wsi;
- 10) przysiółek – skupisko kilku gospodarstw położonych poza zabudową wsi stanowiące integralną część wsi;
- 11) rodzaj miejscowości – określenie charakteru miejscowości ukształtowanej w procesie rozwoju osadnictwa, w szczególności: miasto, osiedle, wieś, osada, kolonia, przysiółek i ich części;
- 12) wieś – jednostkę osadniczą o zwartej lub rozproszonej zabudowie i istniejących funkcjach rolniczych lub związanych z nimi usługowych lub turystycznych nieposiadającą praw miejskich lub statusu miasta.

Z powołanych przepisów wynika, że do **miejscowości** zaliczyć można w szczególności:

*część kolonii, część miasta, część osady, część wsi, kolonię, kolonię kolonii, kolonię osady, kolonię wsi, miasto, osadę, osadę kolonii, osadę leśną, osadę leśną wsi, osadę osady, osadę wsi, osiedle, osiedle wsi, przysiółek, przysiółek kolonii, przysiółek osady, przysiółek wsi, wieś a nawet schronisko turystyczne.*

Wg stanu na 2019r. urzędowo uznanych było w naszym kraju 102 875 miejscowości, z których żadna nie stanowiła jednostki administracyjnej, o której mowa w ustawie z dnia 24 lipca 2004r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U z 1998 r. Nr 96, ze zm.).

Z dniem 01-01-1999r. został zmieniony w naszym kraju podział terytorialny. Zgodnie nim terytorium Polski podzielone zostało na jednostki administracyjne: **województwa**, **powiaty** oraz **gminy** (jako jednostki administracyjne najniższego rzędu). Tym samym powołana ustawa nie ustanowiła „**miejscowości**” jednostką administracyjną. Z tego względu w obiegu prawnym nie funkcjonuje żadna legalna definicja „**granicy administracyjnej miejscowości**” - rozumiana jako granica przestrzenna terenu będącego we władaniu danej jednostki administracyjnej po wprowadzeniu podziału terytorialnego.

Skoro więc nie ustanowiono żadnej legalnej definicji „**granicy administracyjnej**” na poziomie miejscowości (np. granicy administracyjnej: wsi, osady, kolonii, przysiółka, schroniska turystycznego etc.), dlatego też nie stworzono map określających granice administracyjne miejscowości. Skutkiem tego literalne posługiwanie się przepisem art. 169 ust. 2 ustawy o KAS wydaje się niemożliwe.

Mając na uwadze, że nie istnieje żadna legalna definicja granic administracyjnych miejscowości (choć potoczna w obiegu pozaprawnym istnieje) to oczywiście nie można również ustalić odległości pomiędzy niezdefiniowanymi granicami drogą publiczną, o której mowa w przepisie art. 169 ust. 2 ustawy o KAS. Zatem powinna już dawno zostać stworzona wykładnia tego przepisu, w oparciu o którą właściwe służby naszych pracodawców podejmowałyby decyzje o przyznaniu równoważnika. Jeżeli jednak taka wykładnia nie istnieje to należałoby sprawę przedstawić przed właściwym sądem powszechnym. W toku postępowania należałoby uzasadnić zrezygnowanie z wykładni językowej na rzecz wykładni celowościowej. Argumentem na rzecz takiego rozstrzygnięcia wydaje się orzeczenie pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2004r. w sprawie o sygn. akt III CZP 37/04, w którym Sąd stwierdził, że w doktrynie i w orzecznictwie trafnie akcentuje się prymat wykładni językowej nad pozostałymi rodzajami wykładni, tj. systemową i **celowościową**. Jednocześnie przyjmuje się słusznie, że w uzasadnionych sytuacjach wolno odstąpić od literalnego znaczenia przepisu. Może to mieć miejsce, gdy wykładnia językowa pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią innych norm, **prowadzi do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji, rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi**.

Podobne stanowisko zaprezentował SN w postanowieniu z dnia 28-02-2009r. sygn. akt II CP 119/08, stwierdził bowiem, że:

Chociaż reguły wykładni norm prawnych przydają prymat wykładni językowej, to nie może ona prowadzić do rezultatów absurdalnych (*argumentum ad absurdum*) i wyraźnie sprzecznych z celami regulacji. W takim wypadku, stosując inne metody wykładni, można przywrócić wyinterpretowanym normom wewnętrzną spójność z wartościami, którym służą i pełną korelację z zasadami systemu, w którym funkcjonują.

Treść tego orzeczenia stanowi kolejny argument na rzecz zastąpienia mającej prymat wykładni językowej wykładnią celowościową, która zmierza do ustalenia treści przepisu ze względu na cel, któremu ten przepis służy. Mając na uwadze, że racjonalny ustawodawca treścią przepisu prawnego materializuje swoje intencje a nie na odwrót - kluczowym dla określenia zbioru znaczeń danej regulacji prawnej jest określenie celu powołania danej normy prawnej i dopiero w tym otoczeniu badanie jej konkretnego językowego znaczenia.

Oczywistym celem regulacji zawartej w art. 244 ustawy o KAS jest zrekompensowanie funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej części kosztów związanych ze znacznie utrudnionym (ponad 2 godzinny) oraz odległym (powyżej 30 km) dojazdem do miejsca pełnienia służby. W tym celu ustawodawca wskazał definicje: dojazdu znacznie utrudnionego oraz miejscowości pobliskiej, po to aby stworzyć jasne i obiektywne kryteria przyznawania równoważnika w oparciu o jednostki mierzalne (czas i odległość). Niestety w przypadku dużych aglomeracji miejskich rozumienie określenia miejscowości pobliska prowadzi do absurdalnych rezultatów oraz rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć i dlatego nie stanowi już obiektywnego kryterium odległości.

Natomiast rozumienie przepisu art. 169 ust. 2 w sposób następujący:

*Miejscowością pobliską jest miejscowość zamieszkania funkcjonariusza, jeżeli najkrótsza odległość drogą publiczną od granicy działki ewidencyjnej stanowiącej miejsce zamieszkania funkcjonariusza do granicy działki ewidencyjnej miejsca pełnienia służby nie przekracza 30 km.*

lub w sposób przedstawiony przez Pana Przewodniczącego byłoby obiektywne i zgodne z celem, któremu ten przepis służy.

Ponadto całkowicie uzasadnione jest zastąpienie nie określonej żadną legalną definicją nieostrego pojęcia „**granica administracyjna miejscowości**”, zdefiniowanym określeniem „**granica działki ewidencyjnej**”. Definicja taka została zamieszczona w przepisie § 2 pkt 2 rozporządzenia ministra rozwoju, pracy i technologii z dnia 27 lipca 2021r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021r, poz. 1390), który prezentuję poniżej:

§ 2. Użyte w rozporządzeniu określenia oznaczają:

- 1) ustawa – ustawę z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne;
- 2) granica działki ewidencyjnej – linię łamaną albo odcinek, wspólną dla dwóch sąsiadujących ze sobą działek ewidencyjnych albo wspólną dla działki ewidencyjnej i granicy państwa – w przypadku działek ewidencyjnych przylegających do granicy państwa;

Należy również zauważyć, iż chociaż definicja miejscowości pobliskiej zawarta w ustawie o KAS funkcjonuje dopiero od 1 marca 2017r., to jednak jej

pierwotzór istniał w obiegu prawnym od dziesięcioleci również w innych formacjach mundurowych bądź umundurowanych. Przykładem tego jest definicja miejscowości pobliskiej zawarta w § 2 ust. 2 uchylonego już rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 maja 2004r w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości (Dz. U z 2004r. nr 120, poz. 1254) zgodnie z którym:

2. Za miejscowość pobliską uważa się miejscowość, do której czas dojazdu publicznymi środkami transportu, przewidziany w rozkładzie jazdy, łącznie z przesiadkami, nie przekracza w obie strony dwóch godzin, licząc od stacji (przystanku) najbliższej miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższej miejsca zamieszkania, bez uwzględnienia dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której funkcjonariusz dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe.

Identycznie brzmi definicja miejscowości pobliskiej określona w art. 170 ust. 4 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 9 kwietnia 2010r. o Służbie Więziennej (tj. Dz. U z 2022r., poz. 2470 ze zm.), wg którego:

4. Za miejscowość pobliską uważa się miejscowość, do której czas dojazdu publicznymi środkami transportu przewidziany w rozkładzie jazdy, łącznie z przesiadkami, nie przekracza w obie strony dwóch godzin, licząc od stacji (przystanku) najbliższej miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższej miejsca zamieszkania. Do czasu tego nie wlicza się dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której funkcjonariusz dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe.

Podobne rozwiązania funkcjonują chociażby w następujących przepisach:

- ❶ art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (tj. Dz. U z 2003r. poz. 171 ze zm.),
- ❷ art. 74 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej (tj. Dz. U. z 2022r. poz. 1969 ze zm.),
- ❸ art. 21a ust. 7 ustawy z 22 czerwca 1995r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej (tj. Dz. U. z 2022r. poz. 1623 ze zm.).

W wyniku czego definicja miejscowości pobliskiej, dla funkcjonariuszy formacji, o których mowa powyżej oznacza zupełnie co innego niż dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Ponadto brzmienie definicji miejscowości pobliskiej w powołanych

ustawach odpowiada brzmieniu definicji dojazdu znacznie utrudnionego wskazanej w art. 168 ust. 3 ustawy o KAS (zob. tekst poniżej).

Oznacza to, że racjonalny ustawodawca w ustawie o KAS zamienił definicję miejscowości pobliskiej funkcjonującą w obiegu prawnym na definicję dojazdu znacznie utrudnionego oraz dodatkowo wprowadził nową definicję miejscowości pobliskiej, która jak dowiodłem prowadzi do absurdalnych rezultatów oraz rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć.

**Stąd inicjatywa Związku wydaje się celowa, chociaż mając na względzie przedstawione argumenty, do czasu ewentualnej zmiany prawa już teraz możemy podjąć próby wyegzekwowania przepisu zgodne z celem, któremu ma on służyć.**