

Warszawa, lipiec 2012

# Miejscowość pobliska jako miejsce zamieszkania pracownika

Marek Konrad Stachowski  
[mstachowski@prawnakancelaria.eu](mailto:mstachowski@prawnakancelaria.eu)

*Miejscowość pobliska*; dr Marek Stachowski; [mstachowski@prawnakancelaria.eu](mailto:mstachowski@prawnakancelaria.eu) lipiec 2012

str. 1

# Miejscowość pobliska jako miejsce zamieszkania pracownika.

## 1. Część ogólna.

### 1.1. Zakres przedmiotowy opracowania.

Przy rozważaniu czym jest miejscowość pobliska należy wskazać przede wszystkim, że termin ten został użyty przez ustawodawcę głównie do określenia miejscowości zamieszkania pracownika służb mundurowych.

Jest znamienne, że w ustawach o służbach mundurowych nie odnajdziemy jednolitego określenia czym jest miejscowość pobliska, choć należy uznać, że wszystkie używane definicje mają część wspólną odnosząc się do czasu i odległości.

Dla porównania definicji miejscowości pobliskiej zostaną przeanalizowane ustawy dotyczące służb mundurowych tj. ustaw: o państwowej straży pożarnej[1], o policji[2], o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych[3], o straży granicznej[4], Służbie Więziennej[5], o służbie celnej[6].

### 1.2. Miejscowość pobliska w świetle Kodeksu cywilnego.

Kodeks cywilny nie definiuje czym jest miejscowość pobliska. Niemniej do dalszych rozważań na temat definicji miejscowości pobliskiej posiłkować się należy art. 25 k.c., ponieważ definiuje on miejsce zamieszkania osoby fizycznej, a w konsekwencji ma bezpośredni wpływ na określenia miejscowości pobliskiej. Nie ulega żadnej wątpliwości, że miejsce zamieszkania osoby fizycznej jest pojęciem zaczerpniętym z kodeksu cywilnego. Pojęcie to występuje również w innych ustawach choćby w art. 221 ust. 4 k.p. czy w ustawie podatkowej art. 3. 1 u.o.p.d.f[9]. Warto zaznaczyć, że niezależnie od tego, w jakiej ustawie zostanie określony zwrot miejsce zamieszkania oznaczać to będzie miejsce zamieszkania osoby fizycznej według dyspozycji art. 25 k.c. i tak też będzie to postrzegane. Zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze przedmiotu pogląd dotyczący wykładni art. 25 k.c. jest zbieżny.

W myśl art. 25 k.c. nie chodzi jedynie o adres w sensie zameldowania, lecz o miejscowość, w której konkretna osoba fizyczna przebywa z zamiarem stałego pobytu, a rozszerzając myśl, jest to miejscowość, w której dana osoba fizyczna nie tylko zamieszkuje, ale z którą również wiąże swój ośrodek życia codziennego i konkretne plany życiowe[10]. Pojęcie zamieszkania z zamiarem stałego pobytu konsumuje dwie podstawowe przesłanki, tj. przebywanie (corpus) oraz zamiar stałego pobytu jako urzeczywistnionej woli (animus). W tym miejscu warto zaznaczyć, że sam fakt przebywania nie jest przesłanką trudną do ustalenia ale ustalenie woli jako zamiaru stałego pobytu jest dość problematyczne. Należy podzielić pogląd wyrażony przez S. Dmowskiego, że ustalenie zamiaru przebywania określa się poprzez kryterium zobiektywizowane, czyli o zamieszkiwaniu z zamiarem stałego pobytu mówi się wówczas, gdy występują okoliczności pozwalające przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosku, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby fizycznej[11]. Potwierdzenie linii orzeczniczej dotyczącej wykładni art. 25 k.c. można odnaleźć na gruncie przepisu art. 27 § 2 k.p.c. w związku z art. 25 k.c. - o ogólnej właściwości miejscowej sądu nie decyduje miejscowość, w której osoba pozwana jest

zameldowana, ale ta miejscowość, w której ona przebywa z zamiarem stałego pobytu[12]. Wyrazem tego jest treść pouczenia w postępowaniu sądowym lub przed innym organem państwowym lub samorządowym o obowiązku każdorazowego, z reguły w terminie siedmiodniowym, informowania o zmianie miejsca zamieszkania, a przykłady możemy odnaleźć np. w artykułach art. 41 k.p.c., 21. § 1. pkt. 3. k.p.a., art. 590. § 1.k.p.k., 169. § 4 k.k.w. i innych. Zatem za każdym razem chodzi o miejsce zamieszkania w myśl definicji określonej w art. 25 k.c.

W obecnym czasie pomimo jednolitego orzecznictwa i wykładni określenie "zamieszkanie" nadal kojarzy się z adresem zameldowania, choć jak zostało wykazane nie jest to warunek konieczny do spełnienia, gdyż zameldowanie jest pojęciem administracyjnym wprowadzonym dla usankcjonowania miejsca pobytu.

W każdym przypadku można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania (art. 28 k.c.), choć problem może powstać, gdy osoba fizyczna posiada dwa ośrodki swojego życia np. poprzez zamieszkiwanie przez jedną część roku w jednym miejscu, a przez drugą w innym. Wydaje się słusznym, że w takim przypadku należy wskazać, które miejsce jest miejscem głównym, choćby w celu określenia miejsca (adresu) do korespondencji.

Na gruncie cywilistycznym nie odnajdziemy zatem definicji miejscowości pobliskiej□, choć należy wskazać, że termin ten funkcjonował w uchylonej ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych w art. 3. pkt. 1 ust. 3 zdanie pierwsze[13].

Na marginesie rozważań na temat miejsca zamieszkania osoby fizycznej warto wspomnieć, że termin □miejsce zamieszkania□ również odnosi się do siedziby przedsiębiorcy. Zamiast pojęcia miejsca zamieszkania używane jest pojęcie □siedziba□, a więc główne miejsce wykonywania czynności związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej, rezydowania organów przedsiębiorstwa.

Ponadto na gruncie kodeksu rodzinnego[14] art. 23 k.r.o. nakłada na małżonków obowiązek wspólnego pożycia, choć miejsca zamieszkania małżonków mogą znajdować się w różnych miejscowościach. A zatem dyspozycja art. 25 i 28 nie jest związana z miejscem zamieszkania osoby fizycznej w kontekście pozostawania w związku małżeńskim.

Podsumowując należy stwierdzić, że określenie miejsca zamieszkania ma pragmatyczny wymiar. Chodzi głównie o zagadnienia związane z określeniem ośrodka życiowego osoby fizycznej i w konsekwencji - z punktu postępowania procesowego lub innego - określenia adresu związanego z doręczeniami. Może się przy tym zdarzyć, że adres do korespondencji nie jest tożsamy z miejscem zamieszkania lecz należy uznać to jako dopuszczalny wyjątek.

### **1.3. Miejscowość pobliska w □świelte ustawy Kodeks pracy.**

Kodeks pracy nie definiuje pojęcia miejscowość pobliska. Wskazuje jedynie na miejsce zamieszkania lub główne miejsce wykonywania pracy zawodowej pracownika. W przypadku, gdy zgodnie z dyspozycją art. 775§ 1 k.p. pracownik wykonuje na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy lub poza stałym miejscem pracy, przysługują mu należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową. Kodeks pracy natomiast określa miejsce zamieszkania pracownika w art. 221. § 1 ust 4 k.p., jak również poprzez zapis

przywołanego artykułu dotyczącego adresu do korespondencji jako możliwości zaistnienia przypadku, gdy miejsce zamieszkania niekoniecznie musi być związane z adresem do korespondencji. A zatem w świetle kodeksu pracy dla pracodawcy nie jest istotne jaki czas jest potrzebny pracownikowi na dotarcie do miejsca wykonywania pracy i jakie z tego tytułu ponosi koszty.

Pracodawca może, ale nie musi, w zakładowym regulaminie wynagradzania lub bezpośrednio w umowie o pracę określić sposób naliczania dodatkowego wynagradzania jako elementu rekompensującego koszty dojazdu pracownika z miejscowości innej niż miejsce wykonywania pracy. Takie świadczenia nie stanowią podstawy wynagrodzenia, gdyż są wyrazem woli pracodawcy i należy uznać za zasadne, gdy z jakichkolwiek uzasadnionych przyczyn pracodawca odstąpi od wypłacania dopłat na dojazdy. Problem ten jest problemem nieco szerszym i nie do końca związanym z przedmiotem opracowania, więc zostanie całkowicie pominięty.

Podsumowując należy jednoznacznie stwierdzić, że definicja pojęcia miejscowość pobliska nie mieści się w ramach dyspozycji kodeksu pracy. Na podstawie tejże ustawy pracownikowi nie przysługują żadne świadczenia związane z dojazdem do miejsca pracy. Wynika to również z podstawowej zasady swobody wyboru miejsca pracy i umów, o ile nie stoją one w sprzeczności z przepisami prawa.

## **2. Część szczegółowa.**

### **2.1. Wprowadzenie.**

Na bazie dotychczasowych rozważań, w kontekście kodeksu cywilnego i pracy należy uznać, że termin miejscowość pobliska nie funkcjonuje, a określony jest jedynie termin miejsce zamieszkania. Termin miejsce zamieszkania związany jest z terminem miejscowość pobliska w celu określania drogi i czasu, jaki musi pokonać pracownik z miejsca swego zamieszkania do miejsca wykonywania pracy. Termin miejscowość pobliska jest terminem określającym pewien przywilej związany z miejscem i rodzajem wykonywanej pracy. Przywilej ten, określony w ustawach szczególnych, nie przynależy każdemu pracownikowi. Wyrazem tego przywileju jest nie tylko określenie go w ustawach szczególnych, ale również jego brak w podstawowym akcie prawnym określającym prawa i obowiązki pracownicze tj. w kodeksie pracy.

Osobną kwestią jest to, czy termin miejscowość pobliska jest przywilejem uzasadnionym czy też nie, gdyż to zagadnienie nie jest związane z przedmiotem opracowania. Niemniej zdaniem autora jest to przywilej całkowicie nieuzasadniony.

W dalszej części opracowania uwaga skupi się na zdefiniowaniu pojęcia miejscowość pobliska dla określenia praw pracowników, do których odnosi się ten termin.

### **2.2. Miejscowość pobliska w ustawie o państwowej straży pożarnej**

*Art. 74. 1. Strażakowi mianowanemu na stałe przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. 1a. Jeżeli w miejscowości, w której strażak mianowany na stałe pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej nie ma możliwości przydzielenia lokalu mieszkalnego, strażak może otrzymać kwaterę tymczasową na okres pełnienia służby w tej miejscowości.*

2. Strażak w służbie przygotowawczej może otrzymać kwatery tymczasową w miejscowości, w której pełni służbę, albo w miejscowości pobliskiej. 2a. W przypadkach, o których mowa w ust. 1a i ust. 2, koszty zakwaterowania ponosi strażak.

3. 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) najbliższego miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższego miejsca zamieszkania. Do czasu tego nie wlicza się dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której strażak dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe.

4. W przypadku gdy z miejscowości, o których mowa w ust. 3, istnieje różne możliwości dojazdu, do obliczenia czasu przyjmuje się czas jazdy ze stacji (przystanku) o najdogodniejszym połączeniu.

Z powyższego przepisu jednoznacznie wynika, że według ustawy o P.S.P. za miejscowość pobliską uważa się taką miejscowość, w której mieszka strażak, a dojazd do miejsca wykonywania swoich obowiązków 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) najbliższego miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższego miejsca zamieszkania.

Warte uwagi jest to, że w zdaniu drugim art. 74. ust. 3. P.S.P. ustawodawca jednoznacznie określił, że do czasu dojazdu nie wlicza się czasu dotarcia strażaka do punktu, od którego rozpoczyna on dojazd do miejsca pełnienia służby. Nie oznacza to jednak, że droga strażaka do pracy tj. do miejsca pełnienia służby rozpoczyna się od punktu, w którym zacznie on korzystać ze środków komunikacji publicznej. Pojęcie drogi do pracy zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zwanej ustawą wypadkową[15]. Problematyka ta zostanie pominięta teraz i w dalszych rozważaniach, gdyż nie jest bezpośrednio związana z przedmiotem rozważań.

Samo pojęcie czasu dojazdu, użyte w definicji miejscowości pobliskiej, powinno uwzględniać najdogodniejsze dla strażaka połączenia w powiązaniu z godzinami jego służby, tak aby czas pozostawiania poza miejscem zamieszkania był jak najkrótszy[16].

Warto zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, przy analizie tego pojęcia, przesłankę dogodności dojazdu we wszystkie dni do miejsca pełnienia służby przez strażaka. Oznacza to, że ustawodawca pozwala kierować się jedynie obowiązującym rozkładem jazdy i nie wprowadza rozróżnienia na dni robocze i dni pozostałe, tym samym należy wziąć pod uwagę czas potrzebny na dojazd w celu pełnienia służby. W konsekwencji należy uznać, że miejscowość pobliska to taka, z której czas dojazdu w którykolwiek dzień tygodnia nie przekracza w obie strony dwóch godzin. To taki zapis by się znalazł, a skoro go nie ma, to należy rozumieć że chodzi o czas dojazdu celem pełnienia służby czyli w dni pełnienia służby[17].

### **2.3. Miejscowość pobliska w ustawie o policji.**

*Art. 88. 1. Policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych.*

2. Policjant w służbie przygotowawczej może otrzymać tymczasową kwaterę.
3. Policjant traci prawo do lokalu mieszkalnego w razie dyscyplinarnego wydalenia ze służby.
4. Miejscowość pobliską, o której mowa w ust. 1, jest miejscowość, z której czas dojazdu do miejsca pełnienia służby i z powrotem środkami publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z rozkładem jazdy, łącznie z przesiadkami, nie przekracza w obie strony dwóch godzin, licząc od stacji (przystanku) położonej najbliżej miejsca zamieszkania do stacji (przystanku) położonej najbliżej miejsca pełnienia służby bez uwzględnienia czasu dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której policjant dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe.

Podobnie jak w ustawie P.S.P. ustawodawca zdefiniował pojęcie miejscowości pobliska stosując kryterium czasu. Zatem nie ma znaczenia czy miejscowość pobliska leży 100 czy 20 km od miejsca pełnienia służby. Istotne jest to, w jakim czasie zostanie pokonana droga od miejsca, w którym funkcjonariusz zaczyna korzystać ze środków transportu publicznego lub zbiorowego. Jak już wspomniano do czasu dojazdu nie wlicza się czasu potrzebnego na dotarcie przez funkcjonariusza do miejsca, w którym rozpoczyna on drogę środkami publicznego transportu[18]. Natomiast Sąd Najwyższy uznał, że czas przesiadek wlicza się do czasu korzystania ze środków transportu zbiorowego. Oznacza, to że dla obliczenia czasu potrzebnego na zrealizowanie przesłanki określonej w art. 88 ust 4 ustawy o policji należy doliczyć czas przesiadki, który jest niczym innym jak czasem potrzebnym na dotarcie do miejsca przesiadki oraz czasem oczekiwania na następny środek transportu. Dla zobrazowania obliczania czasu można posłużyć się przykładem.

#### **Przykład.**

*Funkcjonariusz X o godzinie 7,00 rozpoczyna podróż wsiadając do PKS-u i jedzie 20 minut do punktu przesiadki. O 7,30 wsiada do następnego środka transportu, który przykładowo o godz. 8,00 podjeżdża do miejsca pełnienia służby. Różnica 10 minut to czas albo oczekiwania na drugi środek transportu albo też czas potrzebny na przemieszczenie się funkcjonariusza z jednego przystanku na drugi.*

Zatem słusznie Sąd Najwyższy uznał w swym uzasadnieniu, że czasokres dojazdu należy liczyć od stacji (przystanku) położonej najbliżej miejsca zamieszkania do stacji (przystanku) położonej najbliżej miejsca pełnienia służby bez uwzględnienia czasu dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której policjant dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe. Nie wlicza się czasu oczekiwania na pierwszy środek transportu ani czasu oczekiwania na moment rozpoczęcia służby po przybyciu na miejsce pełnienia służby. Jedynie czas przesiadek uwzględnia się w ogólnym czasie dojazdu[19].

W konsekwencji nie ma znaczenia, czy podróż komunikacją publiczną od miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby trwa dla przykładu 30 minut, a drugie 30 minut jest czasem oczekiwania na następny środek transportu. Istotne jest to, że czas określony na dojazd tj. od momentu rozpoczęcia podróży do miejsca jej zakończenia wynosi 1 godzinę, a w obie strony 2 godziny.

Należy takie rozumowanie Sądu uznać za właściwe i logiczne. Pojęcie miejscowości pobliska zostało w art. 88 ust. 4 ustawy o policji zdefiniowane w sposób precyzyjny, nie pozostawiający wątpliwości co do przyjętego przez ustawodawcę znaczenia tego określenia i poprzestanie na wykładni językowej jest w tym wypadku wystarczające, zaś próby wyjaśnienia omawianego pojęcia w inny sposób niż wynikający z definicji ustawowej nie mogą być zaakceptowane[20].

## **2.4. Miejscowość pobliska w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych.**

Ustawa o służbie wojskowej określenie terminu miejscowość pobliska odsyła do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej dalej określanej jako ZSZRP.

Konsekwentnie z analizy przepisów o P.S.P i ustawy o policji należałoby wywieść, że miejscowość pobliska w myśl przepisów o służbie wojskiej to również miejscowość oddalona od miejsca pełnienia służby czy też pracy o dwie godziny licząc w obie strony, i zapisu podobnego jak w ww. ustawach należałoby szukać również w ZSZRP.

*Art. 1a. 1. Ilekroć w ustawie jest mowa o:*

*7). Termin miejscowość pobliska zdefiniowany został w art. 1a. 1 ust 7 ZSZRP. miejscowości pobliskiej - należy przez to rozumieć miejscowość, do której najkrótszy czas dojazdu lądowym środkiem publicznego transportu zbiorowego nie przekracza zgodnie z rozkładem jazdy dwóch godzin, w obie strony łącznie z przesiadkami, licząc od stacji (przystanku) najbliższej miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższego miejsca zamieszkania;*

A zatem definicja miejscowość pobliska niczym się nie różni od wcześniej przytaczanych definicji. Dla określenia pojęcia miejscowość pobliska posłużono się determinantem czasu.

Warte uwagi jest orzeczenie Sądu Najwyższego, w którym stwierdza się, że dosłowne odczytywanie przepisu art. 1a ust. 1 pkt 7 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej prowadzić by mogło do sytuacji naruszających konstytucyjnie chronioną zasadę równości wobec prawa. Po pierwsze nie wszystkie miejscowości posiadają komunikację w obrębie miejscowości. Po drugie komunikacja miejska z przyczyn oczywistych nie uwzględnia najkrótszej drogi wyjazdu z danej miejscowości. Dojazdy komunikacją miejską wraz z przesiadkami, w obrębie większych aglomeracji miejskich, ze względu na wielość przystanków i ruch miejski mogą bez wątpliwa przekroczyć w obie strony 2 godziny jazdy i wtedy, w ujęciu prezentowanym przez skarżącego, mimo, że żołnierz de facto zamieszkiwałby w miejscowości pełnienia służby lub tuż za jej granicami, przysługiwałoby mu prawo do zwrotu kosztów dojazdów.[21].

Odnosząc się do wyrażonej przez Sąd Najwyższy tezy, że choć definicja miejscowości pobliskiej zawarta w art. 1a ust. 1 pkt. 7 ZSZRP, która wskazuje jednoznacznie, że chodzi o przejazd od stacji (przystanku) najbliższego miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższego miejsca zamieszkania, to należy rozważyć problem czasu jako przesłanki, którą posługuje się ustawodawca. W tym celu do definicji określonej w art. 1a ust. 1 pkt. 7 ZSZRP nie można stosować wykładni zawężającej, ale należy uwzględnić również wykładnię rozszerzającą, która miała swoje odbicie w treści uchylonego przepisu § 2 pkt. 7 Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r.[22] w sprawie należności żołnierzy zawodowych z tytułu przeniesienia i podróży służbowych. Poza determinantem określającym miejscowość pobliską, jakim jest czas, uwzględniono również uwarunkowanie - dogodne połączenie komunikacyjne, które niewątpliwie związane jest z czasem przejazdu.

A zatem zasadnicze znaczenie przy ocenie, czy miejscowość, w której mieszka żołnierz jest miejscowością pobliską i czy z tego tytułu przysługiwać mu zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby jest czas. A contrario jeśli czas przejazdu przekroczy dwie

godziny wówczas należałoby nie posługiwać się terminem miejscowość pobliska a terminem miejscowość. Bo tylko miejscowością pobliską można uznać miejscowość, która położona jest w obrębie czasu przejazdu do miejsca pełnienia służby i z powrotem do miejsca zamieszkania.

Dojazd z takiej miejscowości do miejsca pełnienia służby i następnie powrót do niej środkami lądowego transportu publicznego nie powinien przekroczyć łącznie dwóch godzin. Nie ulega wątpliwości, że kierując się wykładnią logiczną i autentyczną przepisu art. 1a ust. 1 pkt. 7 ZSZRP należy kierować się wytycznymi wskazanymi w przepisie oraz należy uwzględniać jedynie przewoźników publicznych zapewniających transport z jednej miejscowości do drugiej i tylko przystanki tych środków transportu można uwzględniać w obrębie danej miejscowości[23]. Za konkretyzacją przytoczonego przepisu następuje poprzez wyznaczniki: stacja (przystanek) najbliższy miejscu pełnienia służby oraz stacja (przystanek) najbliższy miejscu zamieszkania. Niemniej w ocenie Sądu Najwyższego dosłowne odczytywanie art. 1a ust. 1 pkt. 7 ZSZRP może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa tj. art. 32 Konstytucji RP.

Słusznie Sąd zauważył, że nie wszystkie miejscowości posiadają komunikację w swoim obrębie oraz że komunikacja miejska z przyczyn oczywistych nie uwzględnia najkrótszej drogi wyjazdu z danej miejscowości. W konsekwencji dojazdu komunikacją miejską wraz z przesiadkami, w obrębie większych aglomeracji miejskich, ze względu na wielość przystanków i ruch miejski mogą bez wątpienia przekroczyć w obie strony 2 godziny jazdy, a w konsekwencji żołnierzowi de facto zamieszkałemu miejscowości pełnienia służby lub tuż za jej granicami, przysługiwałoby prawo do zwrotu kosztów dojazdów, choć logicznie rzecz ujmując byłaby to ta sama miejscowość. A zatem interpretacja przepisu powinna być uniwersalna i wykluczać sprzeczności[24].

## **2.5. Miejscowość pobliska w ustawie o służbie więziennej.**

*Art. 170. 1. Funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej.  
2. Członkom rodziny funkcjonariusza wymienionym w art. 176 przysługuje prawo do zamieszkania w przydzielonym funkcjonariuszowi lokalu mieszkalnym.  
3. Przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej przysługującej funkcjonariuszowi uwzględnia się jego stan rodzinny oraz stopień służbowy lub zajmowane stanowisko.  
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) najbliższego miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższego 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.  
5. Funkcjonariusz w służbie przygotowawczej może otrzymać kwatery tymczasową.*

W świetle powyższych rozważań należy uznać, że miejscowość pobliska określona w art. 170 ust. 4 ustawy o służbie więziennej jest praktycznie tożsama z przywołanymi powyżej ustawami. Zobacz uwagi do 2.2;2.3;2.4.

## **2.6. Miejscowość pobliska w ustawie o straży granicznej.**

*Art. 92. 1. Funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem*



liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych.  
1a. Jeżeli w miejscowości, w której funkcjonariusz pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej nie ma możliwości zrealizowania prawa, o którym mowa w ust. 1, funkcjonariusz może otrzymać tymczasową kwaterę na okres pełnienia służby w tej miejscowości.

2. Funkcjonariusz w służbie przygotowawczej może otrzymać tymczasową kwaterę.

3. Miejscowość pobliską, o której mowa w ust. 1, jest miejscowość, od której granic administracyjnych najkrótsza odległość drogą publiczną do granic administracyjnych miejscowości pełnienia służby nie przekracza 30 km.

Odminną definicję miejscowości pobliskiej prezentuje ustawa o straży granicznej dalej OSG. Z przytoczonego przepisu wynika, że ustawodawca do określenia miejscowości pobliskiej posłużył się kryteriami najkrótszej drogi i odległości od miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby, która nie może przekraczać 30 km.

A zatem czas dojazdu nie ma znaczenia, choćby po najkrótszej drodze dojazdowej, nie przekraczającej 30 km od miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby, czas dojazdu przekraczał czas określony wyżej wymienionych ustawach. Warto nadmienić, że przywołany art. 92 ust 3 OSG jest zgodny z Konstytucją[25]

Zachodzi pytanie, czemu ustawodawca odszedł od kryterium czasu określonego w ustawach pragmatycznych innych służb mundurowych. Wydaje się, że przesłanką ważącą na innym sformułowaniu definicji miejscowość pobliska jest specyfika służby straży granicznej, która w odróżnieniu od pozostałych służb mundurowych pełniona jest w szczególnych warunkach tj. wzdłuż granicy państwa, na obszarach, na których sieć połączeń komunikacyjnych nie jest tak gęsta jak w innych częściach kraju[26]. Wydaje się słusznym stwierdzenie Marszałka Sejmu, że kryterium odległości jest kryterium mierzalnym i niezmiennym[27]. A zatem tylko poprzez to kryterium można określić w OSG czy dana miejscowość odpowiada definicji □miejscowości pobliskiej.

## **2.7. Miejscowość pobliska w ustawie o służbie celnej.**

Art. 93. 1. W przypadku, o którym mowa w art. 92 ust. 1, jeżeli zapewnienie funkcjonariuszowi odpowiednich warunków mieszkaniowych jest niemożliwe lub utrudnione oraz jeżeli on sam lub jego małżonek nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, funkcjonariuszowi przysługuje zwrot udokumentowanych kosztów przeniesienia lub równoważnik pieniężny.  
2. miejscowością pobliską jest miejscowość, od której granic administracyjnych najkrótsza odległość drogą publiczną do granic administracyjnych miejscowości pełnienia służby nie przekracza 30 km.

Podobnie jak w ustawie OSG również w ustawie o służbie celnej dla zdefiniowania pojęcia miejscowość pobliska ustawodawca posłużył się kryterium odległości miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby. Zobacz uwagi do pkt. 2.6.

## **3. Wybrane zagadnienia związane terminem miejscowość pobliska.**

### **3.1. Gmina, a miejscowość.**

Gmina to wspólnota samorządowa mieszkańców na określonym terytorium, chociaż może również występować jako jednostka samorządu specjalnego np. gmina wyznaniowa, gmina szkolna[28]. W systematyce prawa administracyjnego wyróżniamy:

- gminę miejsko-wiejską;
- gminę wiejską;
- gmina wiejska o miejskich uprawnieniach finansowych;
- powiat grodzki.

### **3.2. Gmina Warszawska a miejscowość pobliska.**

W kontekście Warszawy[29] lub innych aglomeracji podobnych do Warszawy należy uznać, że określenie miejscowość pobliska odnosi się do skonkretyzowanego obszaru miejskiego bądź wiejskiego. Przeniesienie na grunt warszawski definicji miejscowości pobliskiej w odniesieniu do czasu dojazdu jest bardzo problematyczne. Prawdą jest, że przy wykorzystaniu środków transportu miejskiego nie zawsze w obrębie Warszawy i gmin warszawskich czas dojazdu wyniesienie dwie godziny. Niemniej w dalszym ciągu mamy do czynienia z obszarem jednej miejscowości. De lege ferenda, zapis o miejscowości pobliskiej powinien zostać wyrugowany z systemu prawa, a jedynie pozostawić kryterium czasu lub odległości.

### **3.3. Środki transportu publicznego i zbiorowego.**

Zasady organizacji szeroko rozumianego rynku transportu publicznego reguluje ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[30]. Ponadto ustawa reguluje: zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej, w transporcie drogowym, kolejowym, innym szynowym, linowym, linowo-terenowym, morskim oraz w żegludze śródlądowej; zasady finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w transporcie. Przepisów ustawy nie stosuje się do regularnego przewozu osób realizowanego:

- międzynarodowym transporcie drogowym;
- międzynarodowym transporcie morskim;
- międzynarodowej żegludze śródlądowej;
- celach turystycznych.

Zatem w kontekście rozważań na temat miejscowości pobliskiej w odniesieniu do dojazdów środkami transportu publicznego zastosowanie będą miały przepisy przywołanej ustawy.

Organizatorem[31] publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze.

Należy wskazać na obowiązki organizatora transportu publicznego, do których należą zadania związane planowaniem, organizowaniem i zarządzaniem środkami transportu publicznego. W związku z tym jednostka samorządu terytorialnego związana z wykonywaniem zadań organizatora transportu zbiorowego, będzie zobowiązana do

opracowania i przyjęcia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, mającego rangę aktu prawa miejscowego.

Należy również wspomnieć, że ustawa wprowadza także pojęcie operatora publicznego transportu zbiorowego. Jest nim samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie.

A zatem przewóz o charakterze użyteczności publicznej to powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze

#### **4. Podsumowanie.**

W kontekście rozważań na temat określenia definicji miejscowość pobliska należy uznać, że muszą zostać spełnione dwa kryteria

1. Czasu dojazdu
2. Odległość.

W pierwszym przypadku czas dojazdu nie może przekraczać dwóch godzin, w drugim odległość mnie może przekraczać 30 km. Wydaje się, że problem powstaje wówczas, gdy czas dojazdu z analizowanych ustaw odniesie się do jednej dużej aglomeracji, dla przykładu Warszawy, gdzie dojazd środkami komunikacji miejskiej nie tylko może wynosić dwie godziny ale również przekraczać ten czas.

Zdaniem autora przepis dotyczący miejscowości pobliskiej jest przepisem ukrytego i całkowicie nie uzasadnionego przywileju, który powinien zostać wyrugowany z systemu prawa. Po pierwsze jako dyskryminujący dla innych grup zawodowych, po drugie nieodpowiadający współczesności. Nie ulega wątpliwości, że termin miejscowość pobliska został skonstruowany na potrzeby służby w celu uzyskania dodatkowych przywilejów w postaci przydziału mieszkania, dodatków mieszkaniowych czy też zwrotu kosztów dojazdu do pracy. Niemniej należy uznać za słuszne zdanie Trybunału Konstytucyjnego, iż przywołane przepisy nie naruszają zasady równości wobec prawa, gdyż Trybunał Konstytucyjny nie bada przesłanek, jakimi kieruje się ustawodawca. Trybunał przypomina, iż w zakresie jego działania nie mieści się ocena celowości przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych. W konsekwencji Trybunał nie może rozstrzygać, czy określone dla definicji miejscowości pobliskiej kryterium 30-kilometrowej odległości wyznaczonej drogą publiczną jest trafne, czy też - jak sugeruje wnioskodawca - winno uwzględniać inne odległości np. wyznaczone drogą kolejową.[32]

W przypadku chęci pozostawienia przez ustawodawcę przywilejów dla służb mundurowych wynikających z dojazdów, należałoby, o czym zostało już wspomniane, wyrugować termin miejscowość pobliska a pozostawić jedynie kryterium czasu i odległości z uwzględnieniem dużych aglomeracji miejskich.

#### **Opracował**

---

## Literatura.

- [1] Dz.U. z 2009 nr 12 poz. 68
- [2] 2007 r. Nr 43, poz. 277,
- [3] Dz.U. z 2010 nr 90 poz. 593 w odniesieniu do ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 398,
- [4] Dz.U. 1990 Nr 78 poz. 462
- [5] Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 - uchylony
- [6] Dz.U. Nr 168, poz. 1323,
- [7] Dz.U.1998.21.94
- [8] Dz.U.1964.16.93
- [9] Podatek dochodowy od osób fizycznych -Dz.U.2010.51.307
- [10] Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 13 lutego 1976 r., I CR 930/75, LexPolonica nr 301139; Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 26 marca 1973 r., I CZ 38/73, LexPolonica nr 318250; Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 3 maja 1973 r. I CZ 48/73 LexPolonica nr 318251; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2003 r., V SA 529/2002, LexPolonica nr 2126976
- [11] S. Dmowski (w.): Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna, red. S. Dmowski, S. Rudnicki □ komentarz do art. 25 k.c., Warszawa 2011
- [12] Postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 3 maja 1973 r., I CZ 48/73, LexPolonica nr 318251
- [13] Ustawa Najem lokali mieszkalnych i dodatki mieszkaniowe. Dz.U.1998.120.787 - Lokal zamienny nie może mieć wyposażenia technicznego gorszego od lokalu dotychczas zajmowanego i powinien znajdować się w tej samej lub w pobliskiej miejscowości.
- [14] Ustawa Kodeks rodzinny i opiekuńczy Dz.U.1964.9.59.
- [15] Dz. U. 2002 Nr 199 poz. 1673
- [16] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 kwietnia 2009 r., II SA/Sz 135/2009, LexPolonica nr 2457658
- [17] II SA/Sz 135/2009, op. cit. uzasadnienie
- [18] Dla ułatwienia dalszych rozważań środki transportu publicznego oraz transportu zbiorowego będą używane jako tożsame . W dalszej części opracowania pojęcia te zostaną dookreślone.
- [19] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, z dnia 26 listopada 2008 r., II SA/Bd 685/2008, LexPolonica nr 2302311
- [20] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, z dnia 23 listopada 2009 r., I OSK 366/2009, LexPolonica nr 2303936
- [21] Wyrok Wojewódzkiego Sdu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 sierpnia 2011 r., II SA/OI 398/2011, LexPolonica nr 2787765
- [22] Dz. U. 2004 r. Nr 140 poz. 1487.
- [23] II SA/OI 398/2011 op.cit uzasadnienie
- [24] II SA/OI 398/2011 op.cit uzasadnienie
- [25] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2011 r. (sygn. akt K 4/09). Dz.U.2011.86.480
- [26] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 kwietnia 2011 r., K. 4/2009, LexPolonica nr 2493928
- [27] Marszałek Sejmu w piśmie z 26 czerwca 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że: art. 92 ust. 3 ustawy o Straży Granicznej jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- [28] Zobacz ustawy : Samorząd gminny. Dz.U.2001.142.1591;
- [29] Zobacz USTAWA z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, Dz.U.2002.41.361.
- [30] Dz.U.2011.5.13
- [31] Organizator przewozów dokonuje wyboru operatora w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U.2010.113.759, ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi albo poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Dz.U.2009.19.101
- [32] Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego Tw 41/2007