

Art. 109 § 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze

Analizę treści art. 109 § 4 Prawa o prokuraturze rozpocząć trzeba w pierwszej kolejności od posłużenia się narzędziami wykładni językowej, której pierwszeństwo nie jest kwestionowane w piśmiennictwie i orzecznictwie (por. m.in. L. Morawski: Zasady wykładni prawa, wyd. II, Toruń 2010, s. 72 i n.; M. Zieliński: Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, wyd. 2, Warszawa 2002, s. 226; uchwała SN z dnia 21 września 2005 r., I KZP 29/2005, OSNKW 2005, z. 10, poz. 90).

Przepis ten stanowi mianowicie, że „Do prokuratora Prokuratury Krajowej stosuje się przepisy § 1 pkt 1 i 2 oraz § 2”. Zawiera on zatem odesłanie do innych jednostek redakcyjnych ar 109 Prawa o prokuraturze, które brzmią:

„Art. 109 § 1. Jeżeli delegowanie następuje do innej miejscowości niż miejscowość będąca siedzibą jednostki organizacyjnej prokuratury, w której prokurator pełni służbę, niebędącej miejscem jego stałego zamieszkania, prokuratorowi delegowanemu w okresie delegowania, jako pracownikowi w podróży służbowej, przysługują następujące należności, rekompensujące niedogodności wynikające z delegowania poza stałe miejsce pełnienia służby:

- 1) prawo do nieodpłatnego zakwaterowania w warunkach odpowiadających godności urzędu albo zwrot kosztów zamieszkania w miejscu delegowania w jednej z następujących form:
 - a) zwrotu kosztów faktycznie poniesionych – w wysokości określonej w fakturze,
 - b) miesięcznego ryczału – w kwocie nie wyższej niż 80 % kwoty bazowej, będącej podstawą ustalania wynagrodzenia zasadniczego prokuratora;
- 2) zwrot kosztów pierwszego przejazdu z miejsca stałego zamieszkania do miejsca delegowania, zwrot kosztów ostatniego przejazdu z miejsca delegowania do miejsca stałego zamieszkania oraz zwrot kosztów przejazdów odbywanych nie częściej niż raz w tygodniu do miejsca stałego zamieszkania i z powrotem – w wysokości nie większej niż równowartość ceny przejazdu środkami komunikacji kolejowej, z uwzględnieniem przysługującej prokuratorowi delegowanemu ulgi na dany środek transportu, bez względu na to, z jakiego tytułu ulga ta przysługuje; (...)

§ 2. Świadczenia i należności, o których mowa w § 1 pkt 1 i 2, nie przysługują, w przypadkach, gdy odległość od miejscowości, w której prokurator delegowany ma miejsce stałego zamieszkania, do miejscowości delegowania nie przekracza 60 km, chyba że organ powołany do kierowania jednostką, do której delegowanie następuje, na wniosek prokuratora delegowanego uzna, że nie jest celowy codzienny dojazd prokuratora delegowanego do miejscowości delegowania.”

Nie ulega wątpliwości, że językowa treść zacytowanych przepisów pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, iż dotyczą one uprawnień prokuratora delegowanego do jednostki organizacyjnej mającej siedzibę w miejscowości, niebędącej miejscem stałego zamieszkania prokuratora. Z kolei z treści art. 109 § 4 Prawa o prokuraturze posługując się instrumentami wykładni językowej można wysnuć jedynie wniosek, że te same zasady dotyczą także prokuratora Prokuratury Krajowej, który został delegowany do innej jednostki prokuratury, mającej siedzibę w miejscowości, która nie jest miejscem jego stałego zamieszkania. Dodać

można, że przepisy dopuszczają możliwość delegowania prokuratora Prokuratury Krajowej do innej jednostki prokuratury, zaś praktyka potwierdza, że wypadki takie miały miejsce.

W procesie tworzenia prawa instytucja odesłania stosowana jest w celu osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych (por. § 156 Zasad techniki prawodawczej – załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” – tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że podstawowym wymaganiem, które muszą spełniać odesłania, jest precyzja (por. S. Wronkowska, M. Zieliński: Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 300). W praktyce odróżnia się odesłania do stosowania danych przepisów wprost i odpowiednio. Nakaz stosowania określonych przepisów „odpowiednio” oznacza, że przy ich stosowaniu należy uwzględnić specyfikę spraw, których dotyczy takie odesłanie (por. G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016 i wskazane tam orzecznictwo). Zasluguje na podkreślenie, że w art. 109 § 4 Prawa o prokuraturze nie użyto odesłania do stosowania „odpowiednio” wskazanych tam przepisów, co od strony językowej nakazuje stosowanie ich wprost. Jest to odesłanie **ostre** (wyraźne), polegające na tym, że przepis odsyła do jednostek redakcyjnych konkretnie wskazanego aktu prawnego, np. artykułu, paragrafu (por. M. Kokoszyczyński [w:] T. Bąkowski i inni: Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, Warszawa 2003).

W orzecznictwie i doktrynie wykładni prawa przyjmuje się, że interpretatorowi wolno odstąpić od sensu językowego przepisu:

- w przypadku gdy sens językowy jest ewidentnie sprzeczny z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi, a z istotnych powodów uchylenie danego przepisu byłoby w danym momencie niemożliwe lub niecelowe,

- w przypadku, gdy wykładnia językowa prowadzi do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości musi być uznane za rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne lub niweczące *ratio legis* interpretowanego przepisu,

- w sytuacji, gdy wykładnia językowa prowadzi *ad absurdum*,

- w sytuacji oczywistego błędu legislacyjnego (por. L. Morawski: Zasady wykładni prawa..., s. 87-88).

Trudno uznać, aby w odniesieniu do art. 109 § 4 Prawa o prokuraturze zachodził któryś z wymienionych przypadków. Pewne wątpliwości może wzbudzać jedynie celowość wyrażenia w omawianym przepisie zasady, że przepisy w nim wskazane „stosuje się także do prokuratorów Prokuratury Krajowej”. Wszak – *lege non distinguente* – mogłoby się wydawać, że art. 109 § 1 pkt 1 i 2 oraz § 2 Prawa o prokuraturze stosować należy do wszystkich prokuratorów delegowanych, niezależnie od tego, jakiego są szczebla. Nie należy jednak pomijać, że w przepisach tej ustawy prokuratorzy Prokuratury Krajowej niejednokrotnie traktowani są jako posiadający status szczególny wobec innych (por. np. dotyczący wynagrodzenia art. 124 § 9, zgodnie z którym przepisów § 2-8 tego art. Nie stosuje się do prokuratorów Prokuratury Krajowej). Można zatem przyjąć, że z językowego punktu widzenia art. 109 § 4 Prawa o prokuraturze stanowi swoiste *superfluum* wobec wskazanych w nim przepisów, równocześnie zaś *a contrario* stanowi, że do prokuratorów Prokuratury

Krajowej delegowanych do innych jednostek nie stosuje się przepisów art. 109 § 1 pkt 3-6 oraz § 3.

W doktrynie prawa i orzecznictwie wyrażane jest jednak także stanowisko, że dokonywanie wykładni polega na zastosowaniu wszystkich metod (językowej, systemowej i funkcjonalnej) nawet wtedy, gdy wynik wykładni językowej jest jednoznaczny (tzw. derywacyjna teoria wykładni). Zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie oznacza więc, że w tym procesie wolno zignorować wykładnię systemową i funkcjonalną, a niekiedy i historyczną (por. wyrok SN z dnia 19 listopada 2008 r., V KK 74/08, OSNKW 2009, z. 3, poz. 21; M. Zieliński: Podstawowe zasady współczesnej wykładni prawa, [w:] P. Winczorek [red.]: Teoria i praktyka wykładni prawa, Warszawa 2005, s. 118).

W pierwszej kolejności należy zadać pytanie, czy intencją ustawodawcy było przyznanie uprawnień określonych w art. 109 § 1 pkt 1 i 2 oraz § 2 Prawa o prokuraturze prokuratorom Prokuratury Krajowej, którzy nie mieszkają w siedzibie tej prokuratury. Przypomnieć należy, że stosownie do § 121 § 1 Prawa o prokuraturze prokurator powinien mieszkać w miejscowości będącej siedzibą jednostki organizacyjnej prokuratury, w której pełni służbę. Zgodnie z § 2 tego artykułu, prokurator przełożony w uzasadnionych przypadkach może wyrazić zgodę na zamieszkanie prokuratora w innej miejscowości. Z kolei § 3 określa precyzyjnie, jakie świadczenia przysługują w takich przypadkach prokuratorowi, który uzyskał wspomnianą zgodę (zwrot kosztów przejazdu ustalonych na zasadach obowiązujących przy ustalaniu wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na terenie kraju). W przepisie tym nie ma żadnego zróżnicowania uprawnień prokuratorów w zależności od tego, czy są prokuratorami Prokuratury Krajowej, regionalnej, okręgowej czy rejonowej. Wymaga podkreślenia, że w uzasadnieniu „poselskiego” projektu ustawy – Prawo o prokuraturze (druk nr 162 Sejmu RP VIII kadencji) nie znalazło się także nawet słowo dotyczące uzasadnienia rozwiązania przyjętego w art. 109 § 4 ani też w art. 121. Nie sposób więc domniemywać na tej podstawie intencji ustawodawcy. Natomiast z miejsca zamieszczenia art. 121 Prawa o prokuraturze (znaczenie po przepisach dotyczących delegowania prokuratorów czy innych ich uprawnień) nie można przyjąć bezpośredniego związku pomiędzy art. 109 § 4 a art. 121 Prawa o prokuraturze (systematyzacja wewnętrzna – por. L. Morawski: Zasady wykładni..., s. 126). Z kolei rozważenia wymaga także posłużenie się zasadami wykładni systemowej zewnętrznej (L. Morawski: Zasady wykładni..., s. 126 i wskazane tam orzecznictwo). Wypada tu porównać brzmienie niektórych ustaw, zwłaszcza dotyczących uprawnień członków najwyższych organów władzy sądowniczej. I tak, w art. 47 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1254) określono, że sędzia Sądu Najwyższego powinien mieszkać w Warszawie. Pierwszy Prezes Sąd Najwyższego może wyrazić zgodę na zamieszkanie przez sędziego w innej miejscowości. W takim wypadku – zgodnie z § 2 – sędziemu mieszkającemu w innej miejscowości przysługuje bezpłatne zakwaterowanie w Warszawie oraz zwrot kosztów przejazdu i dodatek z tytułu rozłąki z rodziną na zasadach określonych w przepisach w sprawie wysokości i warunków wypłacania świadczeń urzędnikom państwowym przeniesionym do pracy w innej miejscowości. Do „odpowiedniego” stosowania tego też przepisu odsyła też w odniesieniu do sędziów NSA art. 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066). Natomiast w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego art. 17 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U.

z 2016 r., poz. 2073) stanowi, że sędziemu Trybunału Konstytucyjnego stale zamieszkałemu poza m.st. Warszawą przysługuje bezpłatne zakwaterowanie w m.st. Warszawie oraz zwrot kosztów przejazdu i dodatek z tytułu rozłąki z rodziną na zasadach określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 26 ust. 2a ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1511).

Jak widać, wszystkie wyżej wskazane akty prawne wprost regulują uprawnienia do zakwaterowania osób zamieszkałych poza Warszawą. Warto też wskazać, że w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2062) brak jest odpowiednika art. 109 § 4 Prawa o prokuraturze (choć art. 77 § 6 oraz art. 95 mają brzmienie analogiczne do art. 109 § 1 oraz art. 121 Prawa o prokuraturze).

Można zatem sądzić, że gdyby intencją ustawodawcy było podobne unormowanie uprawnień prokuratorów Prokuratury Krajowej, to powinno to znaleźć wyraz w odpowiednio ukształtowanym przepisie art. 121 Prawa o prokuraturze, nie zaś art. 109 tej ustawy, dotyczącym delegowania. Stosując się jednak do zasady racjonalności ustawodawcy, trudno domniemywać odmienną wykładnię omawianych przepisów.

Na marginesie należy zauważyć, że teza o równoważności statusu prokuratorów Prokuratury Krajowej i sędziów Sądu Najwyższego pod względem materialnym jest wysoce wątpliwa i opiera się tylko na zasadzie równości wynagrodzenia zasadniczego prokuratorów Prokuratury Krajowej z wynagrodzeniem zasadniczym sędziów Sądu Najwyższego (art. 124 § 1 Prawa o prokuraturze). Prokurator Prokuratury Krajowej może bowiem otrzymywać zarówno dodatek specjalny w wysokości aż do 40 % wynagrodzenia zasadniczego (por. art. 111 § 4 Prawa o prokuraturze w zw. z art. 111 § 2 tej ustawy), jak i nagrodę, o której mowa w art. 133 § 1 Prawa o prokuraturze, której wysokość praktycznie może być nieograniczona. Takich możliwości nie ma sędzia Sądu Najwyższego.

Względy natury systemowej oraz celowościowej nie dają zatem podstaw do wyeliminowania jednoznacznej treści językowej art. 109 § 4 Prawa o prokuraturze.

Osobną kwestią jest treść § 12 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie delegowania prokuratorów do Prokuratury Krajowej lub Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, a także świadczeń przysługujących prokuratorom delegowanym poza stałe miejsce pełnienia służby (Dz. U. z 2016 r. poz. 1995). Stanowi on mianowicie, że przepisy § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, § 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz § 8 ust. 1 mają zastosowanie do prokuratora Prokuratury Krajowej, dla którego stałe miejsce zamieszkania znajduje się w miejscowości niebędącej siedzibą Prokuratury Krajowej, jeżeli uzyskał zgodę, o której mowa w art. 121 § 2 ustawy. Przepis ten jest ewidentnie wychodzący poza upoważnienie ustawowe z art. 112 Prawa o prokuraturze – upoważniające Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu delegowania prokuratorów do Ministerstwa Sprawiedliwości, Prokuratury Krajowej oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, trybu i sposobu realizacji prawa do nieodpłatnego zakwaterowania i zwrotu kosztów zamieszkania w miejscu delegowania, w tym maksymalną wysokość zwrotu kosztów faktycznie poniesionych oraz wysokość miesięcznego ryczałtu, przy uwzględnieniu możliwości zróżnicowania jego wysokości w zależności od miejscowości delegowania, a także tryb i sposób realizacji świadczeń, o których mowa w art. 109 § 1 pkt 2-6, mając na względzie sprawność procedury delegowania oraz konieczność zapewnienia warunków do prawidłowego wykonywania obowiązków i

powierzonej prokuratorowi funkcji, jak również konieczność zwrotu wydatków poniesionych przez prokuratora, przy uwzględnieniu przeciętnych kosztów zakwaterowania i utrzymania się.

W doktrynie przyjmuje się, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność zarówno z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno z ustawą upoważniająca, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (por. K. Działocha [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, II tom, Warszawa 2001, s. 30).

Trybunał Konstytucyjny orzekając w pełnym składzie przyjął pogląd, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. orzeczenie z dnia 5 listopada 1986 r., U 5/86, OTK 1986, s. 24).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy. Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać w sposób co najmniej ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie (por. wyrok z dnia 29 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK ZU Nr 3/A/2009, poz. 28, s. 300 oraz powołane tam orzecznictwo).

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że przywołany przepis § 12 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości – porównując treść upoważnienia ustawowego zawartego w art. 112 Prawa o prokuraturze – wykracza poza to upoważnienie i reguluje materię ustawową.