

98/9/A/2005

WYROK

z dnia 4 października 2005 r.

Sygn. akt K 36/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski
Adam Jamróz
Jerzy Stępień – sprawozdawca
Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 października 2005 r., wniosku Zarządu Krajowego Niezależnego Związku Zawodowego Kierowców o zbadanie zgodności:

art. 77⁵ § 2, 3 i 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) z art. 2, art. 24, art. 32, i art. 36 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 77⁵ § 2, 3 i 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 24 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 36 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. W skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego 13 listopada 2003 r. wniosku Zarząd Krajowy Niezależnego Związku Zawodowego Kierowców wniósł, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 4 Konstytucji, o zbadanie zgodności art. 77⁵ § 2, 3 i 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.; dalej: k.p. lub kodeks pracy) z art. 2, art. 24, art. 32 i art. 36 Konstytucji.

Artykuł 77⁵ § 2, 3 i 4 k.p. został wprowadzony do kodeksu pracy na mocy ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146 ze zm.).

Artykuł 77⁵ § 2 k.p. stwierdza, że minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju. Zdaniem wnioskodawcy, rozporządzenie powinno w szczególności określać wysokość diet, z uwzględnieniem czasu trwania podróży, a w przypadku podróży poza granicami

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 października 2005 r. w Dz. U. Nr 201, poz. 1678.

kraju – walutę, w jakiej będzie ustalana dieta i limit na nocleg w poszczególnych państwach, a także warunki zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków.

Z kolei art. 77⁵ § 3 kodeksu pracy stwierdza, że warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pracownikowi zatrudnionemu u innego pracodawcy niż wymieniony w § 2 określa się w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym lub nie jest obowiązany do ustalania regulaminu wynagradzania.

Natomiast art. 77⁵ § 4 kodeksu pracy określa, że postanowienia układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę nie mogą ustalać diety za dobę podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju w wysokości niższej niż dieta z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju określona dla pracownika, o którym mowa w § 2.

W ocenie Zarządu Krajowego powyższe regulacje naruszają przepis art. 2 i art. 32 Konstytucji i wyrażone w nich zasady sprawiedliwości i równości społecznej, gdyż różnicują uprawnienia pracowników w zakresie należności z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju od rodzaju pracodawcy, z którym wiąże ich umowa o pracę.

Kwestionowane przepisy kodeksu pracy naruszają też art. 24 Konstytucji, który stanowi, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, która sprawuje nadzór nad warunkami jej wykonywania. Ponadto art. 36 Konstytucji gwarantuje także obywatelom polskim opiekę podczas ich pobytu poza granicami kraju.

Zdaniem wnioskodawcy, pominięcie w art. 77⁵ § 4 kodeksu pracy stwierdzenia, że postanowienia układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę nie mogą ustalać diety za dobę podróży służbowej poza granicami kraju w wysokości niższej niż dieta z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju określona dla pracownika, o którym mowa w § 2 tego artykułu, jest sprzeczne z zasadami wyrażonymi w art. 2, art. 24, art. 32 i art. 36 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, w którym uznał, że art. 77⁵ § 2, 3 i 4 kodeksu pracy jest zgodny z art. 24, art. 32 i art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 36 Konstytucji.

W art. 77⁵ § 1 k.p. – stwierdził Prokurator Generalny – przyznane zostało każdemu pracownikowi, bez względu na „rodzaj” pracodawcy, prawo do uzyskania od pracodawcy należności na pokrycie kosztów podróży służbowej wykonywanej na jego zlecenie. W art. 77⁵ § 2 k.p. ustawodawca zawarł upoważnienie dla ministra właściwego do spraw pracy do określenia warunków wypłacania należności z tytułu wykonywania na polecenie pracodawcy zadań służbowych poza siedzibą pracodawcy lub stałym miejscem pracy oraz ich wysokości, przysługujących pracownikom zatrudnionym w jednostkach organizacyjnych państwowej i samorządowej sfery budżetowej. W art. 77⁵ § 3 k.p. zaś regulację warunków wypłacania tych należności ustawodawca przekazał partnerom społecznym.

Upoważnienie zawarte w art. 77⁵ § 2 k.p. nie ustala wysokości diet przysługujących z tytułu podróży służbowych i nie różnicuje ich wysokości w zależności od „rodzaju” pracodawcy. Delegacja ta, podobnie jak inne upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, zawiera zapowiedź przyszłego prawa, konkretyzującego prawo pracowników państwowej i samorządowej sfery budżetowej do uzyskania od pracodawcy należności na pokrycie kosztów podróży służbowej, w zakresie warunków ich wypłacania i wysokości. W art. 77⁵ § 3-5 kodeksu pracy normuje tryb ustalania warunków wypłacania i wysokości należności z tego tytułu oraz wysokość minimalnej diety dla tej grupy pracowników. Art. 77⁵ § 3 k.p. regulację warunków wypłacania należności z tytułu podróży służbowych przysługujących tej grupie pracowników

pozostawił partnerom społecznym – w układach zbiorowych pracy, pracodawcy – w regulaminie wynagradzania oraz stronom umowy o pracę. Tryb regulacji warunków wypłacania należności i ich wysokości ustawodawca uzależnił więc od „rodzaju” pracodawcy, zaś kryterium różnicującym pracodawców jest źródło finansowania świadczeń pracowniczych. Nie można więc podzielić poglądu wnioskodawców, że ustawodawca, upoważniając (art. 77⁵ § 2 k.p.) do określenia wskazanej materii w akcie wykonawczym wyłącznie w odniesieniu do grupy pracowników sfery budżetowej, zaś w odniesieniu do pracowników niezatrudnionych w sferze budżetowej regulację warunków wypłacania należności pozostawiając partnerom społecznym (art. 77⁵ § 3 k.p.), naruszył zasadę równości.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarówno przekazanie przez ustawodawcę do regulacji aktem wykonawczym szczegółowej materii dotyczącej należności z tytułu delegacji służbowych dla pracowników sfery budżetowej, jak i pozostawienie uregulowania tej materii dla pozostałych pracowników partnerom społecznym, przy równoczesnym zagwarantowaniu minimalnej wysokości diety, jest zgodne z art. 24 Konstytucji.

W odniesieniu do zarzutu wnioskodawcy, że kwestionowane przepisy naruszają art. 36 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, iż zaskarżone przepisy nie zawierają regulacji dotyczącej zakresu opieki udzielanej przez władze publiczne pracownikom przebywającym za granicą bądź postępowania ubiegania się o udzielenie pomocy, lecz dotyczą trybu ustalania warunków i wysokości należności oraz minimalną wysokość diety. Art. 36 Konstytucji nie jest więc właściwym wzorcem kontroli art. 77⁵ § 2, 3 i 4 kodeksu pracy.

3. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko, w którym stwierdził, że art. 77⁵ § 2, 3 i 4 kodeksu pracy jest zgodny z art. 2, art. 24, art. 32 i art. 36 Konstytucji. Powołując się na motywy ustawodawcze Marszałek przypomniał, że celem zaskarżonej nowelizacji kodeksu pracy była racjonalizacja wydatków pracodawców. W związku z tym projekt przewidywał po pierwsze, upoważnienie ministra właściwego do spraw pracy do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju i poza jego granicami, w szczególności diet, zwrotu kosztów przejazdów i noclegów, a także innych wydatków – tylko dla pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej.

Po drugie zaś, chodziło o ustalanie szczegółowych warunków wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pozostałych pracowników – w układach zbiorowych pracy lub regulaminach wynagradzania albo w umowach o pracę.

Decentralizacji kompetencji w zakresie ustalania warunków wypłacania należności z tytułu podróży służbowej dla pracowników zatrudnionych poza sferą budżetową towarzyszy gwarancja ustawowa w zakresie prawa pracownika do otrzymania należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową.

Tryb regulowania wysokości i warunków ustalania należności pracowniczych z tytułu podróży służbowej jest analogiczny do obowiązującego trybu regulowania zasad wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą. Ogólnie (przez Radę Ministrów, właściwych ministrów lub Ministra Pracy i Polityki Społecznej) są ustalane warunki wynagradzania i świadczenia związane z pracą tylko dla pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej. Pozostali pracodawcy ustalają samodzielnie warunki wynagradzania pracowników i przyznawania świadczeń związanych z pracą.

Wprowadzone zróżnicowanie jest więc w pełni zasadne oraz służy realizacji innej konstytucyjnej zasady, jaką jest zasada wolności działalności gospodarczej, zapisana w art. 22 Konstytucji. W tym znaczeniu zaskarżone przepisy nie naruszają art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Ponadto Marszałek podkreślił, że zaskarżone przepisy nie ustalają faktycznej wysokości diet przysługujących z tytułu podróży służbowych. Zawierają bowiem jedynie delegację upoważniającą do wydania aktu wykonawczego określającego uprawnienia z tytułu podróży służbowej dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej oraz ustalają warunki realizacji tych uprawnień przez pracowników spoza sfery budżetowej.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut naruszenia art. 24 i art. 36 Konstytucji należy oddalić jako bezzasadny. Wymienione postanowienia ustawy zasadniczej nie mogą stanowić wzorca kontroli konstytucyjności przepisów normujących zasady ustalania i zwrotu należności z tytułu podróży służbowej. Przepisy te nie normują bowiem sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy ani wykonywania opieki nad obywatelem polskim przebywającym za granicą.

II

Na rozprawie 4 października 2005 r. wnioskodawca oraz przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymali swoje stanowiska wyrażone uprzednio na piśmie. Natomiast przedstawiciel Sejmu, w związku z argumentacją przedstawioną podczas rozprawy przez uczestników postępowania, zmienił stanowisko wyrażone na piśmie. Wnioskował on o orzeczenie, że art. 77⁵ § 2, 3 i 4 kodeksu pracy jest zgodny z art. 24, art. 32 i art. 2 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 36 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zaskarżone przepisy art. 77⁵ kodeksu pracy mają następujące brzmienie:

„§ 2. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju. Rozporządzenie powinno w szczególności określać wysokość diet, z uwzględnieniem czasu trwania podróży, a w przypadku podróży poza granicami kraju – walutę, w jakiej będzie ustalana dieta i limit na nocleg w poszczególnych państwach, a także warunki zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków.

§ 3. Warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pracownikowi zatrudnionemu u innego pracodawcy niż wymieniony w § 2 określa się w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu wynagradzania.

§ 4. Postanowienia układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę nie mogą ustalać diety za dobę podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju w wysokości niższej niż dieta z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju określona dla pracownika, o którym mowa w § 2”.

Dla pełnego zrozumienia mechanizmu ochrony poziomu świadczeń, których celem jest pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową, konieczne jest – zdaniem

Trybunału Konstytucyjnego – przytoczenie *in extenso* dodatkowo niezaskarżonego § 5 art. 77⁵ k.p. Stanowi on, że „W przypadku gdy układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania lub umowa o pracę nie zawiera postanowień, o których mowa w § 3, pracownikowi przysługują należności na pokrycie kosztów podróży służbowej odpowiednio według przepisów, o których mowa w § 2”.

Treść przytoczonych przepisów jednoznacznie wskazuje, że kwestie dotyczące tych należności uregulowano w zasadzie dwutorowo. W stosunku do pracowników państwowej i samorządowej sfery budżetowej, określenie trybu ustalania warunków oraz wysokości diet ustawa przekazuje do szczegółowej regulacji ministrowi właściwemu do spraw pracy w drodze rozporządzenia. W odniesieniu zaś do pracowników spoza tego kręgu ustawodawca pozostawił tę kwestię stronom stosunku pracy, a więc pracodawcom i pracownikom (§ 3), obligując ich do określenia warunków wypłacania należności z tego tytułu w układach zbiorowych pracy lub w regulaminie wynagradzania, bądź wprost w umowie o pracę. Mamy tu do czynienia z rozwiązaniem analogicznym, jak w przypadku wynagrodzeń pracowniczych. Limity wynagrodzeń w sferze budżetowej są ściśle określone, zaś limity w sferze pozabudżetowej – przy zachowaniu powszechnie obowiązujących uregulowań ustawodawstwa pracy – zależą od umowy pracodawcy i pracownika. Mechanizm przewidziany w § 5 pełni natomiast swoistą funkcję gwarancyjną, na wypadek gdyby układ zbiorowy, regulamin pracy, czy umowa o pracę pozostawiły te kwestie poza przedmiotem ustaleń.

Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności przeanalizował motywy ustawodawcze, jakie legły u podstaw takiego właśnie rozwiązania. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw przesłanych do Sejmu wraz z projektami aktów wykonawczych (druk sejmowy nr 335) stwierdzono, że obowiązujący art. 77⁵ kodeksu pracy oraz wydane na jego podstawie rozporządzenia wykonawcze regulują problematykę należności pracowniczych z tytułu podróży służbowej dla pracowników zatrudnionych zarówno w jednostkach sfery budżetowej, jak i w podmiotach gospodarczych.

W świetle powyższych przepisów podróż służbowa określana jest jako wykonywanie zadania służbowego poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy, w terminie i miejscu określonym przez pracodawcę. Na podstawie obecnych przepisów pracownikowi przysługuje dieta oraz zwrot kosztów przejazdów, dojazdów, noclegów i innych udokumentowanych wydatków. Definicja podróży służbowej – zdaniem projektodawcy zaskarżonych przepisów – budziła jednak dużo kontrowersji, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników odbywających takie podróże wielokrotnie, tj. pracowników, dla których podróż, jako stałe pokonywanie przestrzeni, jest rodzajem wykonywanej pracy. Coraz częściej – podkreślono w uzasadnieniu przedłożenia rządowego – zgłaszana jest potrzeba odmiennego traktowania przypadków podróży służbowej odbywanej doraźnie od podróży służbowej polegającej na stałym pokonywaniu przestrzeni. Nadto, obecne uregulowania podróży służbowej są kwestionowane przez przewoźników głównie ze względów finansowych, bowiem wypłacane diety w obligatoryjnie ustalonej wysokości obciążają koszty pracy, stając się jednym z elementów obniżających rentowność przedsiębiorcy.

Zgodnie z wyrażoną *expressis verbis* intencją projektodawcy celem nowelizacji była racjonalizacja wydatków pracodawców (Sejm RP, IV kadencja, druk sejmowy nr 335). W związku z tym projekt przewidywał, po pierwsze, upoważnienie ministra właściwego do spraw pracy do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju i poza jego granicami, w szczególności diet, zwrotu kosztów przejazdów i

noclegów, a także innych wydatków – tylko dla pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej. Po drugie, projekt ustalał szczegółowe warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pozostałym pracownikom – w układach zbiorowych pracy lub regulaminach wynagradzania albo w umowach o pracę.

Rządowe uzasadnienie nowelizacji stwierdza, że przekazaniu kompetencji do ustalania warunków wypłacania należności z tytułu podróży służbowej dla pracowników zatrudnionych poza sferą budżetową towarzyszy gwarancja ustawowa w zakresie prawa pracownika do otrzymania należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową.

Proponowany tryb regulowania wysokości i warunków ustalania należności pracowniczych z tytułu podróży służbowej jest analogiczny do obowiązującego trybu regulowania zasad wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą. Odgórnie (przez Radę Ministrów, właściwych ministrów lub Ministra Pracy i Polityki Społecznej) są ustalane warunki wynagradzania i świadczenia związane z pracą tylko dla pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej. Pozostali pracodawcy ustalają samodzielnie warunki wynagradzania pracowników i przyznawania świadczeń związanych z pracą – konkluduje uzasadnienie rządowego projektu kwestionowanej nowelizacji.

2. W kontekście uzasadnienia projektu rządowego należy przypomnieć brzmienie ust. 2 art. 59 Konstytucji. Stanowi on, że „Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień”.

Przepis ten został poddany szczegółowej analizie przy rozstrzygnięciu sprawy o sygn. K 22/01. Z przepisu tego wynika m.in. swoboda podejmowania decyzji w sprawie związania się wynegocjowanym układem zbiorowym oraz możliwie szeroki zakres swobód w zakresie kształtowania treści układów zbiorowych.

Prawo partnerów społecznych do zawierania układów zbiorowych i innych porozumień jest więc nie tylko środkiem realizacji interesów związków zawodowych, ale przede wszystkim służy ono realizacji interesów pracowników i pracodawców. Przepis ten nakłada ponadto na ustawodawcę obowiązek uznania mocy obowiązującej układów zbiorowych, zawieranych przez partnerów społecznych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie (zob. wyrok TK z 23 października 2001 r., OTK ZU nr 7/2001, poz. 215, s. 1077).

Uzupełniając i rozwijając powyższe ustalenia, Trybunał w wyroku z 10 czerwca 2003 r. (sygn. SK 37/02) stwierdził, że Konstytucja nie określa bliżej zakresu spraw, które mają być regulowane w drodze układów zbiorowych. Prawodawca konstytucyjny pozostawia dość szeroką swobodę co do ukształtowania zakresu i znaczenia układów zbiorowych jako formy normowania stosunków pracy, nie podlega wszakże dyskusji, że regulacje ustawowe nie mogą naruszać samej istoty prawa do zawierania układów zbiorowych. Trybunał podkreślił wówczas, że prawo do zawierania układów zbiorowych, regulujących określone sprawy z zakresu prawa pracy, nie stoi w sprzeczności z ogólnym prawem pracodawcy do kierowania pracą swoich pracowników w ramach wyznaczonych przez obowiązujące ustawodawstwo i układy zbiorowe. Do istoty prawa pracy należy bowiem świadczenie pracy pod kierownictwem pracodawcy. Prawo do zawierania układów zbiorowych nie wyklucza również jednostronnego normowania pewnych zagadnień przez pracodawcę (zob. OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 53, s. 698-699).

Do takich zagadnień zaliczają się m.in. ustalenia pracodawcy w odniesieniu do diet za podróże służbowe.

3. Wnioskodawca twierdzi, że znowelizowane przepisy kodeksu pracy różnicują uprawnienia pracowników w odniesieniu do należności z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju w zależności od rodzaju pracodawcy, z którym są oni związani umową o pracę.

W związku z powyższym na wstępie należy zwrócić uwagę, że kwestionowane przepisy nie ustalają wprost wysokości diet przysługujących z tytułu podróży służbowej i nie różnicują ich wysokości w zależności od rodzaju pracodawcy. Ustawodawca natomiast uzależnia tryb regulacji warunków wypłacania należności oraz ich wysokość od źródła finansowania świadczeń pracowniczych. Innymi słowy, chodzi w tym przypadku nie o poziom świadczeń, ale o system wskazany w art. 77⁵ k.p., dotyczący diet należnych osobom, które świadczą pracę poza miejscem zatrudnienia.

System ten w art. 77⁵ k.p. różnicuje metody określania diet w sferze budżetowej i pozabudżetowej i to kryterium stanowi podstawę wprowadzonego podziału. Należy zatem zbadać, czy to rozróżnienie jest usprawiedliwione w świetle wskazanych wzorców konstytucyjnych.

W tej części rozważań konieczne jest także podkreślenie, że status sfery budżetowej, jeśli chodzi o określenie jakichkolwiek wydatków jest szczególnie. Wynika to stąd, że wydatki sfery budżetowej, jako wydatki publiczne, są reglamentowane. Jest to prosta konsekwencja faktu, że poziom wszelkich świadczeń pracowniczych jest ostatecznie zdeterminowany kwotami określonymi w odpowiednich budżetach – bądź to państwa, bądź to w budżetach poszczególnych jednostek samorządowych, stąd mechanizmy wydatkowania w tej sferze muszą charakteryzować się daleko posuniętą szczegółowością, a co za tym idzie – także pewną sztywnością. Nie jest to konieczne w sferze pozabudżetowej i tu należy upatrywać przyczyny braku analogicznych ustawowych ograniczeń dla tego kręgu podmiotów. System stworzony przez art. 77⁵ k.p. przewiduje więc dla sfery pozabudżetowej negocjacyjny system określenia poziomu diet. Zawiera on regulacje zawarte w układach zbiorowych pracy, regulaminach czy umowach. W tym zakresie ważna rola przypada związkom zawodowym czy Komisji Trójstronnej.

Trybunał Konstytucyjny w pełni zdaje sobie sprawę, że nikła możliwość negocjacyjna, zarówno przyznawana sobie samym przez związki zawodowe, jak i wynikająca z niewielkiego poziomu uzwiązkowienia oraz trudności związane z gospodarczą nierównością, u genezy której leżą większe możliwości kapitału niż pracy, powodują, iż systemy negocjacyjne w sferze pozabudżetowej mają charakter ułomny. To zaś rzutuje na gwarancje dotyczące należytego poziomu świadczeń. Nie jest to wszakże problem konstytucyjny. Na tym poziomie analizy rozwiązań ustawowych konieczne jest więc jedynie zbadanie, czy wprowadzone zróżnicowanie jest dostatecznie usprawiedliwione.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który zawsze podkreślał względny charakter zasady równości wobec prawa, równość ta nie oznacza zakazu różnicowania pozycji podmiotów. Według Trybunału Konstytucyjnego zasada równości sprowadza się do formuły: „równych należy traktować równo, a podobnych – podobnie” (por. wyrok TK z 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3; podobnie wyroki z: 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41); 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70; 12 maja 1998 r., sygn. U. 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 34; 23 czerwca 1999 r., sygn. K. 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101; 8 maja 2001 r., sygn. P. 15/00, OTK ZU nr 4/2001,

poz. 83. Z formuły tej wynika, że zachowanie równego traktowania jest konieczne w obrębie danej klasy (kategorii) podmiotów, charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną). Natomiast nie jest wykluczone zróżnicowanie sytuacji podmiotów należących do różnych kategorii, choć oczywiście wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach.

Związek Zawodowy Kierowców zaskarża przepisy mające charakter uniwersalny, należy więc mieć na uwadze, że przepisy te odnoszą się do ogółu zatrudnionych, a nie tylko do kręgu reprezentowanego przez wnioskodawcę. Nie ma przy tym pewności, czy akurat kierowcy są grupą najbardziej pod tym względem upośledzoną. Prowadzi to tylko do jednego wniosku – określenie poziomu godziwości czy należytości świadczeń związanych z dietami za podróże służbowe jest uzależnione od wielu czynników i może nawet od większej ilości czynników niż te, które zostały wskazane w przepisach regulujących w sposób sztywny diety pracowników sfery budżetowej. Dzieje się tak dlatego, że pracownicy sfery budżetowej zazwyczaj przemieszczają się w delegacjach służbowych różnymi środkami komunikacji. Poza tym jedni z nich muszą korzystać np. z hoteli, a inni nie.

Istotną cechą różnicującą obydwie, objęte zaskarżonymi przepisami, grupy pracownicze jest charakter źródła finansowania świadczeń i rozróżnienie to – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – jest w tym wypadku konstytucyjnie usprawiedliwione. Prowadzi to do konkluzji, że przepisy wskazane we wniosku jako przedmiot kontroli konstytucyjnej, upoważniając w art. 77⁵ § 2 k.p. do określenia wskazanej materii w akcie wykonawczym wyłącznie w odniesieniu do grupy pracowników sfery budżetowej, zaś w odniesieniu do pracowników niezatrudnionych w sferze budżetowej pozostawiając regulację warunków wypłacania należności partnerom społecznym (art. 77⁵ § 3 k.p.), nie naruszają ani zasady równości (art. 32), ani też art. 2 Konstytucji, w szczególności wyrażonej w nim zasady sprawiedliwości społecznej.

4. Kwestionowana regulacja nie stoi również w sprzeczności z zasadą ochrony pracy i nadzoru przez państwo nad warunkami jej wykonywania. Z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. Realizację gwarancji ochrony pracy stanowią przepisy m.in. kodeksu pracy. Wśród nich ustawodawca zawarł przepisy bezwzględnie obowiązujące oraz te, które mogą być stosowane z woli stron. Chroniąc pracownika, jako najczęściej słabszą stronę stosunku pracy, kodeks wprowadza zasadę jego uprzywilejowania. Art. 9 § 2 k.p. określa, że postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Zasada ta zawarta jest również w art. 18 k.p., zgodnie z którym postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne niż przepisy prawa pracy.

Kształtowanie treści stosunku pracy na podstawie woli stron jest więc ograniczone normami bezwzględnie obowiązującymi, które mogą zostać zmienione jedynie na korzyść pracownika. Normy te określają więc minimum uprawnień i maksimum obowiązków pracownika. Przepisem takim jest właśnie kwestionowany art. 77⁵ § 4 k.p., a przewidziane nim regulacje mają charakter gwarancji pewnego ustawowego minimum, co jest wyrazem ochrony Rzeczypospolitej Polskiej nad warunkami wykonywania pracy.

Przywołać w tym miejscu należy art. 65 ust. 4 Konstytucji, który stanowi, że minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa. Tym bardziej więc poziom innych świadczeń, w tym także świadczeń będących przedmiotem obecnie rozpatrywanej przez Trybunał sprawy nie może być określony ponadustawowo. Prowadzi to do jednoznacznego wniosku, że w polskim systemie konstytucyjnym gwarancję minimalnego poziomu świadczeń związanych ze standardem pracy określa ustawa, a nie Konstytucja.

W tym kontekście należy zauważyć, że funkcję gwarancyjną pełnią tu łącznie dwa przepisy kodeksu pracy: § 4 oraz *nota bene* niezaskarżony w niniejszej sprawie § 5 art. 77⁵ k.p. Te dwa przepisy pełnią taką funkcję na wypadek, gdy systemy negocjacyjne okażą się zbyt słabe (§ 4), lub gdy nie ma żadnych rozwiązań dotyczących poziomu diet za podróże służbowe (§ 5).

Z punktu widzenia istoty gwarancyjnego charakteru kwestionowanego art. 77⁵ k.p. stwierdzić należy, że przepis § 4 wyznacza rzeczywiście minimalny poziom ochrony. Tylko, że przedmiotem wątpliwości w niniejszej sprawie jest to, czy owo *minimum minimorum* – by użyć terminologii wnioskodawcy – powinno być określone na takim poziomie, na jakim jest określony poziom w sferze budżetowej, czy też jest dopuszczalny margines swobody ustawodawcy. Ponieważ minimalne świadczenia – jak już była o tym mowa – są określane w ustawodawstwie zwykłym, a nie w Konstytucji, to dlatego swoboda regulacyjna ustawodawcy zwykłego, która doszła do głosu w art. 77⁵ § 4, może być uznana za adekwatną z punktu widzenia wzorców konstytucyjnych przywołanych w niniejszej sprawie.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega natomiast inny problem na tle tego przepisu. Jeżeli nic nie zostało powiedziane w instrumentach negocjacyjnych, to w takim wypadku do głosu dochodzi § 5 kwestionowanego przepisu, który odsyła do normatywnych ustaleń wysokości diet dla sfery budżetowej. Natomiast gdyby ten sam przepis odsyłał do § 4 kwestionowanego art. 77⁵ k.p., czyli do owego *minimum minimorum* na wypadek braku jakichkolwiek regulacji, to też nie można byłoby postawić tej regulacji zarzutu niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że tego rodzaju konstrukcja może budzić wątpliwości z punktu widzenia przyzwoitej legislacji, kiedy to paradoksalnie § 5 – niezaskarżony w sprawie – daje silniejszą gwarancję niż § 4. Trybunał zwraca jednak uwagę, że gdyby zaskarżeniem został objęty § 5, to wtedy naturalnym postulatem byłby postulat obniżenia świadczeń z zakresu diet. Ale to również nie jest problem konstytucyjny. To jest problem nieadekwatności przyjętego rozwiązania, czy wręcz braku umiejętności ustawodawcy w odnalezieniu najwłaściwszej formuły dla wyznaczonego celu ustawy, ale nie to oznacza, że przepisowi brak tym samym dostatecznej jasności, czy precyzji, co mogłoby być podstawą do jego zakwestionowania z punktu widzenia art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że konieczne jest odróżnianie tego, co może być przedmiotem zarzutu niekonstytucyjności od tego, co może być przedmiotem zarzutu nieadekwatności, nieodpowiedniości prawnopolitycznej czy braku konsekwencji ustawodawcy. I z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w rozważanej sprawie, ponieważ Trybunał Konstytucyjny określa swoją wypowiedź ramami wniosku.

Powyższe prowadzi do konkluzji, że zaskarżony przepis pozostaje w zgodzie także z art. 24 Konstytucji.

5. W odniesieniu do wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli wynikającego z art. 36 Konstytucji wyrażającego prawo obywatela przebywającego za granicą do opieki ze strony Państwa, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie jest on

adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów. Prawo do opieki dotyczy bowiem stanu faktycznego, gdy obywatel polski znajduje się za granicą i opieka ze strony przedstawicieli Państwa jest mu niezbędna z uwagi na zaistniałą sytuację.

Dla przykładu, kierowca polski ulegając za granicą kolizji drogowej ma prawo do pomocy konsularnej na równi z każdym innym obywatelem polskim znajdującym się w podobnej sytuacji. Treść prawa do opieki wynikająca z art. 36 Konstytucji nie ma zatem żadnego związku z kwestiami dotyczącymi ustalania warunków wypłacania oraz wysokości należności przysługujących pracownikowi za podróże służbowe.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.