

93/A/2016

WYROK

z dnia 24 listopada 2016 r.

Sygn. akt K 11/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący

Leon Kieres

Julia Przyłębska

Stanisław Rymar – sprawozdawca

Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, na rozprawie w dniu 24 listopada 2016 r., wniosku Rady Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” o zbadanie zgodności:

- 1) art. 21a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (j.t. Dz.U.2012.1155, ze zm.) w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U.1998.21.94, ze zm.) w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U.167) w zakresie, w jakim przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do tego rozporządzenia lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 21a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. powołanej w punkcie 1 w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 ustawy z 26 czerwca 1974 r. powołanej w punkcie 1 w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U.236.1991, ze zm.) w zakresie, w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę przyznania kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrotu kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorzą-

* W dniu 24 listopada 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

dowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do tego rozporządzenia lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

- 3) § 16 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim stanowi podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu, przez co wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, z art. 77⁵ § 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. powołanej w punkcie 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 4) § 9 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 w zakresie, w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu, przez co wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, z art. 77⁵ § 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. powołanej w punkcie 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 5) § 16 ust. 4 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim zwalnia pracodawcę z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w § 16 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, nie precyzując jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg” (co ma szczególne znaczenie w przypadku pracownika kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym), z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą prawidłowej legislacji,
- 6) § 9 ust. 4 rozporządzenia powołanego w punkcie 2 w zakresie, w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę zwolnienia pracodawcy z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, nie precyzując jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg” (co ma szczególne znaczenie w przypadku pracownika kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym), z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą prawidłowej legislacji,
- 7) art. 77⁵ § 2 i 5 ustawy z 26 czerwca 1974 r. powołanej w punkcie 1 w związku z art. 21a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. powołanej w punkcie 1 z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 21a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (j.t. Dz.U.2012.1155, ze zm.) w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U.2016.1666, ze zm.) w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U.167) w zakresie, w jakim znajduje za-

stosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 21a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. powołanej w punkcie 1 w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 ustawy z 26 czerwca 1974 r. powołanej w punkcie 1 w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U.236.1991, ze zm.) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W dniu 10 lutego 2015 r. Związek Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” (dalej: wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności niektórych przepisów:

– ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (j.t. Dz.U.2012.1155, ze zm.; dalej: *ucpk*),

– ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U.21.94, ze zm.; dalej: *kp*),

– rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U.167; dalej: rozporządzenie z 2013 r.),

– rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U.236.1991, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.).

1.1. Jako przedmiot kontroli wnioskodawca wskazał w punkcie 1 *petitum* wniosku normę prawną wynikającą z pozostających w związku przepisów – art. 21a *ucpk*, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 *kp* oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. – w zakresie, w jakim przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia z 2013 r. lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu. Tak wskazana norma, zdaniem wnioskodawcy, narusza art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Druga grupa zarzutów skierowana została wobec normy wynikającej z pozostających w związku przepisów art. 21a *ucpk*, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 *kp* oraz § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, „w jakim, pomimo utraty mocy obowiązującej Rozporządzenia MPiPS

z 2002 r., stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę przyznania kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrotu kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do Rozporządzenia z 2002 r. lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu”. W ocenie wnioskodawcy, unormowanie to narusza art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto wnioskodawca jako odrębny i samodzielny przedmiot kontroli wskazał:

- § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim stanowi podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu (zarzut wykroczenia poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ § 2 kp, a tym samym naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji),

- § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej rozporządzenia z 2002 r., stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu (zarzut wykroczenia poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ § 2 kp i w konsekwencji naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji),

- § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim zwalnia pracodawcę z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2013 r. w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, nie precyzując jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg” (co ma szczególne znaczenie w przypadku pracownika kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym) (naruszenie art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady prawidłowej legislacji),

- § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej rozporządzenia z 2002 r. stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę zwolnienia pracodawcy z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2002 r. w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, nie precyzując jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg”, co ma szczególne znaczenie w przypadku pracownika kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym (naruszenie art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady prawidłowej legislacji),

- art. 77⁵ § 2 i 5 kp w związku z art. 21a ucpk (naruszenie art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji).

1.2. Wnioskodawca wskazał, że zakres wniosku, a także treść stawianych w nim zarzutów wynikają z dołączonej do wniosku uchwały Rady Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” z 5 lutego 2015 r. Mając na względzie konstytucyjne i ustawowe wymogi formalne stawiane podmiotom uprawnionym do zainicjowania kontroli konstytucyjności na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, wnioskodawca szczegółowo odniósł się do swego statusu jako ogólnokrajowej organizacji pracodawców, do treści uchwały w sprawie wystąpienia z wnioskiem do TK wydanej przez Radę Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” (będącą ogólnokrajową władzą organizacji pracodawców), a także wskazał przynależność przedmiotu zaskarżonych regulacji do zakresu działania wnioskodawcy.

1.3. Ponadto wnioskodawca zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o rozważenie możliwości wystąpienia, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: uTK z 1997 r.), do Sejmu oraz Rady Ministrów z postanowieniem sygnalizującym lukę w prawie. Luka ta jest, jego zdaniem, związana

z brakiem w ustawie o czasie pracy kierowców „regulacji dopuszczającej, zgodnie z wolą kierowcy, nocleg w kabinie pojazdu ciężarowego, a także normatywnego określenia minimalnych standardów wyposażenia kabiny pojazdu ciężarowego, których spełnienie będzie oznaczało, że pracodawca zapewnił kierowcy bezpłatny nocleg”. Wnioskodawca podkreślił, że regulacje takie znajdują się w większości systemów prawnych państw UE.

2. Przed przedstawieniem szczegółowej argumentacji dotyczącej niezgodności zakwestionowanych regulacji ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności wnioskodawca odniósł się do przyjętego przez niego w *petitum* wniosku sposobu skonstruowania przedmiotu kontroli konstytucyjności.

2.1. Dwie pierwsze grupy zarzutów wskazane w pkt 1 i 2 *petitum* odnoszą się do norm prawnych zrekonstruowanych na podstawie kilku pozostających w związku przepisów, tj. art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r., i odpowiednio – art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.

Jako że interpretacja wskazanych przepisów stwarzała istotne problemy w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych, a także Sądu Najwyższego (problemy dotyczyły w szczególności znaczenia terminu „bezpłatny nocleg” oraz pytania, czy w świetle tych przepisów pracodawca może zapewnić bezpłatny nocleg kierowcy w kabinie pojazdu), doszło do wydania uchwały siedmiu sędziów SN z 12 czerwca 2014 r. w sprawie II PZP 1/14 (dalej: uchwała SN z 12 czerwca 2014 r.).

W uchwale tej przyjęto, że „[z]apewnienie pracownikowi – kierowcy samochodu ciężarowego odpowiedniego miejsca do spania w kabinie tego pojazdu podczas wykonywania przewozów w transporcie międzynarodowym nie stanowi zapewnienia przez pracodawcę noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia (...) z 2002 r. (...), co powoduje, że pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegu na warunkach i w wysokości określonych w § 9 ust. 1-3 tego rozporządzenia albo na korzystniejszych warunkach i wysokości, określonych w umowie o pracę, układzie zbiorowym pracy lub innych przepisach prawa pracy”.

Wnioskodawca wskazał, że przyjęta w uchwale SN z 12 czerwca 2014 r. treść normy prawnej wynikającej z art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. (i odpowiednio normy wynikającej z art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.), która – jak można sądzić – zostanie przyjęta w późniejszym orzecznictwie SN i sądów powszechnych, rodzi istotne wątpliwości konstytucyjne. W pkt 1 i 2 *petitum* wniosku określono zatem przedmiot kontroli konstytucyjności w oparciu o treść wskazanych tam przepisów w rozumieniu nadanym im uchwałą SN.

2.2. Wnioskodawca wskazał także, że *petitum* wniosku zostało skonstruowane w taki sposób, aby w niezależnych od siebie punktach ujmowało zarzuty dotyczące przepisów obowiązujących (rozporządzenie z 2013 r.) oraz nieobowiązujących (rozporządzenie z 2002 r.). Podkreślił, że w stanie faktycznym i prawnym, będącym przedmiotem wniosku, mamy do czynienia z wyjątkową sytuacją uzasadniającą ocenę zgodności z Konstytucją nieobowiązujących przepisów, z uwagi na konieczność ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki (art. 39 ust. 3 uTK z 1997 r.). Uchwała SN z 12 czerwca 2014 r., przesądzając o określonym sposobie interpretacji kwestionowanych przepisów, który w ocenie wnioskodawcy, jest wątpliwy konstytucyjnie, wywołała lawinę roszczeń dotyczących ryczałtów za noclegi za okres trzech lat wstecz, dochodzonych na podstawie nieobowiązujących już przepisów rozporządzenia z 2002 r. W związku z tym, że wiele z toczących się przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym sporów obejmuje ryczałty za okres, w którym obowiązywało rozporządzenie z 2002 r. i jest rozpatrywanych na podstawie jego przepisów, zasadne jest – w ocenie

wnioskodawcy – objęcie zakresem wniosku przepisów rozporządzenia z 2002 r., a także ujęcie zarzutów dotyczących obowiązujących i nieobowiązujących rozporządzeń w osobnych punktach *petitum*.

3. Wnioskodawca, zarzucając niekonstytucyjność pozostającym w związku art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. (i odpowiednio art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp i § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.) – w rozumieniu nadanym im w uchwale SN z 12 czerwca 2014 r. – oparł się na następującej argumentacji:

3.1. Naruszenie wynikających z art. 2 Konstytucji zasad zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określoności przepisów prawa.

Wnioskodawca wskazał na legislacyjnie wadliwą konstrukcję zakwestionowanych przepisów, która zawiera czterostopniowe odesłanie kaskadowe. Wskazał, że stosowanie podobnych odesłań jest niedopuszczalne w świetle obowiązujących zasad techniki prawodawczej (§ 156 ust. 1, § 157 i § 4 ust. 3 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U.100.908, ze zm.; dalej: ZTP). W ocenie wnioskodawcy, to wielostopniowe odesłanie wypaczyło racjonalność treści normatywnych wywodzonych z zakwestionowanych przepisów, doprowadziło do braku komunikatywności tekstu prawnego, jego niejasności i braku precyzji. Nieprawidłowa konstrukcja tych przepisów spowodowała także, że treść wywiedzionej z nich – w procesie wykładni sądowej – normy prawnej jest całkowicie nieadekwatna do materii, do której została zastosowana oraz przeczy domniemaniu racjonalności prawodawcy.

Stosowanie tak wadliwie skonstruowanej normy doprowadziło do braku jednolitej wykładni – co spowodowało z kolei naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Żadna ze stron stosunku pracy nie była bowiem w stanie przewidzieć skutków swoich działań. „Pracodawca wyposażający posiadane pojazdy w miejsce do spania o wysokim standardzie nie ma pewności – wobec niejasności przepisów i rozbieżności w praktyce ich stosowania – czy dzięki temu zwalnia się z obowiązku przewidzianego w § 16 ust. 1-2 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§ 9 ust. 1-2 rozporządzenia MPIPS z 2002 r.), zapewniając pracownikowi bezpłatny nocleg. Z kolei pracownik odbywający zagraniczną podróż służbową, który rezygnuje z noclegu hotelowego i decyduje się na nocny odpoczynek w kabinie samochodu, nie jest w stanie ocenić czy obowiązujące przepisy uprawniają go do wypłaty ryczałtu przewidzianego w § 16 ust. 2, czy też odbył właśnie «bezpłatny nocleg» w rozumieniu § 16 ust. 4 Rozporządzenia. Z tych samych względów utrudnione jest odpowiednie ukształtowanie treści umów o pracę, układów zbiorowych pracy i regulaminów wynagradzania, a także należyte reprezentowanie interesów pracowniczych przez związki zawodowe”).

W ocenie wnioskodawcy, po wydaniu uchwały SN z 12 czerwca 2014 r. zasada zaufania obywateli do państwa została naruszona w jeszcze większym stopniu. Do czasu jej podjęcia sądy stosujące prawo oceniały bowiem indywidualnie – w drodze wykładni przepisów rozporządzeń z 2013 r. i 2002 r. – czy pracodawca zapewnił bezpłatny nocleg, czy też nie. Wykładnia tych przepisów była rozbieżna, ale mogło to wynikać z różnych stanów faktycznych spraw zawisłych przed sądem, a także z oceny warunków zapewnionych w kabinie kierowcy. W podjętej uchwale SN z 12 czerwca 2014 r. stwierdził, że noclegu w kabinie kierowcy – niezależnie od jego warunków – nie można uznać za „bezpłatny nocleg” w rozumieniu rozporządzenia z 2013 r. Ponadto stanął na stanowisku, że uregulowanie kwestii świadczeń kierowców z tytułu noclegu w podróży służbowej w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowach o pracę nie oznacza, że rozporządzenia z 2013 r. lub 2002 r. nie znajdą zastosowania. Wręcz przeciwnie – znajdą zastosowanie, gdy będą dla kierowców bardziej korzystne, co, zdaniem wnioskodawcy, ma miejsce w większości przypadków. Układy

zbiorowe pracy, regulaminy wynagradzania i umowy o pracę nie przewidują bowiem świadczeń w wysokości porównywalnej z gwarantowanymi w rozporządzeniach z 2013 r. i 2002 r.

Uchwała SN z 12 czerwca 2014 r. wywołała lawinę roszczeń kierowców, które objęły swoim zakresem także okres trzech lat wstecz. Kierowcy domagają się od pracodawców wypłaty lub wyrównania świadczeń, nawet w sytuacji gdy zapewniono im nocleg w pojeździe w godnych warunkach, a świadczenia wypłacano zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie umowami i regulaminami. Średnia wysokość roszczenia z tytułu ryczału za nocleg, jakie kierowca po uchwale SN kieruje do pracodawcy, wynosi około 50 tys. złotych. Suma roszczeń wynikająca z pozwów wniesionych do sądów, wg szacunków wnioskodawcy, na dzień 3 września 2014 r. wynosiła 2,5 mld złotych.

Zdaniem wnioskodawcy, analizowana sytuacja wskazuje, że doszło do zmiany normy prawnej, pomimo braku formalnej zmiany treści przepisów, co ma istotne znaczenie dla oceny sytuacji przedsiębiorców z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostki.

3.2. Naruszenie art. 20 i art. 22 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, norma rekonstruowana na podstawie kwestionowanych przepisów narusza konstytucyjną zasadę społecznej gospodarki rynkowej oraz zasadę swobody działalności gospodarczej. W procesie interpretacji przepisów, zakwestionowanych w pkt 1 i 2 *petitum*, nie wzięto w ogóle pod uwagę specyfiki działalności gospodarczej i branży, do której musiały zostać one – w związku z wadliwymi przepisami odsyłającymi – zastosowane. Skutkiem tego jest istotne ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa transportowe oraz funkcjonowania gospodarki rynkowej w tym sektorze, z uwagi na:

- objęcie branży transportowej nieadekwatnymi i nieproporcjonalnie wygórowanymi kosztami pracy związanymi z obowiązkiem wypłaty ryczałtów wszystkim kierowcom (roczne koszty pracy, wedle obliczeń wnioskodawcy, mogą wzrosnąć o ok. 2 tys. złotych miesięcznie na jednego pracownika);

- obciążenie przedsiębiorców i pracodawców branży transportowej roszczeniami kierowców obejmującymi 3 lata wstecz i sięgającymi 50 tys. złotych na osobę (suma tych roszczeń obliczona dla całej branży sięga 2,5 mld złotych, wielu pracodawców nie będzie w stanie poddać takim roszczeniom i będzie zmuszona ogłosić upadłość);

- znaczne pogorszenie warunków konkurencyjności polskich przedsiębiorstw transportowych na rynku europejskim i światowym, z uwagi na dodatkowy, znaczny koszt związany z zapewnieniem kierowcy noclegu w pojeździe w postaci ryczału (w większości krajów europejskich przyjmuje się, że nocleg kierowcy w pojeździe przy spełnieniu określonych wymagań technicznych kabiny pojazdu, określonych w akcie wykonawczym, oznacza zapewnienie przez pracodawcę bezpłatnego noclegu kierowcy i nie pociąga za sobą dodatkowych kosztów).

Wnioskodawca wskazał, że przedsiębiorcy branży transportowej zostali obciążeni konsekwencjami niedoskonałych przepisów, które zakwestionowano w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku, w sytuacji nagłego pogorszenia koniunktury w tym sektorze gospodarki, wywołanego przez wzajemne sankcje gospodarcze nakładane przez UE oraz Rosję, a także wprowadzenie niekorzystnej dla polskich przewoźników płacy minimalnej w Niemczech, co dodatkowo wzmocniło niekorzystny wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem wnioskodawcy, okoliczności te powinny wpływać na sposób interpretacji kwestionowanych przepisów, zarówno przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy, jak i Trybunał Konstytucyjny.

3.3. Naruszenie art. 32 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że na zasadę równości wobec prawa, zgodnie z orzecnictwem TK, składają się dwa elementy: równość wobec prawa, jako nakaz równego traktowania przez władze publiczne w procesie stosowania prawa, oraz równość w prawie, jako nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. Jego zdaniem, kwestionowana w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku regulacja jest niezgodna zarówno z jednym jak i z drugim składnikiem norm wynikających z art. 32 Konstytucji.

Kwestionowane przepisy dały podstawę do różnego traktowania w istocie tożsamych stanów faktycznych. Sądy, dokonując wykładni pojęcia „bezpłatnego noclegu” w procesie stosowania § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. (§ 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.), dochodziły do przeciwnych rozstrzygnięć. Stwierdzano np., że: „[u]możliwienie kierowcy spania w kabinie samochodu nie stanowi zapewnienia bezpłatnego noclegu” (wyrok SN z 19 marca 2008 r. w sprawie I PK 230/07, OSNP 2009.13-14.176); „zapewnienie łóżka do spania w kabinie kierowcy nie jest zapewnieniem przez pracodawcę bezpłatnego noclegu” (wyrok SN z 23 czerwca 2010 r. w sprawie II PK 372/09); „umożliwienie kierowcy w transporcie międzynarodowym możliwości spania w kabinie samochodu ciężarowego (nawet przystosowanej do takich celów) nie stanowi zapewnienia (...) bezpłatnego noclegu” (wyrok SN z 10 września 2013 r. w sprawie I PK 71/13) i że „nie można (...) uznać, że nocowanie w kabinie samochodu jest zapewnieniem pracownikowi bezpłatnego noclegu” (wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu z 17 września 2013 r. w sprawie X P 420/11).

Z drugiej strony, na podstawie tego samego przepisu i w istotnie zbliżonych okolicznościach faktycznych, sądy wskazywały, że: „[j]edyny warunek, jaki musi spełniać pojazd to wyposażenie w miejsce do spania. Ustawodawca nie stawia żadnych dodatkowych wymagań w tym zakresie” (wyrok SN z 4 czerwca 2013 r. w sprawie II PK 296/12); nie jest wykluczone uznanie noclegu w kabinie samochodu za spełniający warunki należytego (przyswoitego) noclegu skoro przepisy prawa nie ustanawiają wymagań ani nie precyzują sposobów zapewnienia bezpłatnego noclegu; nie jest wykluczone uznanie, że warunki odpowiedniego miejsca do spania mogą być zapewnione także w samochodzie (jeśli zapewnia ono regenerację sił fizycznych i psychicznych adekwatnych do wykonywania zawodu kierowcy) (wyrok SN z 12 września 2012 r. w sprawie II PK 44/12).

Po uchwale SN z 12 czerwca 2014 r., gdy dominujący stał się pogląd, że zapewnienie miejsca do spania w kabinie pojazdu, niezależnie od jego warunków, nie stanowi bezpłatnego noclegu, naruszenia zasady równości należy dopatrywać się w tym, iż nie różnicuje się sytuacji prawnej pracodawców (a w konsekwencji zatrudnionych u nich kierowców), którzy działając w dobrej wierze, w interesie pracownika i celem zorganizowania cywilizowanych warunków odbywania nocnego wypoczynku wewnątrz pojazdu, zapewnili wysoki standard wyposażenia kabin użytkowanych samochodów (wydzielona homologowana kabina, odpowiednie wymiary łóżka, klimatyzacja, dodatkowe ogrzewanie postojowe, przestrzeń umożliwiającą swobodne poruszanie się), oraz tych, których flota w zakresie miejsca do spania istotnie odbiega od obowiązujących standardów cywilizacyjnych.

Konsekwencją nieuzasadnionego równego traktowania podmiotów do siebie niepodobnych, różniących się cechą relewantną, będzie także istotne pogorszenie sytuacji pracownika kierowcy. Przedsiębiorcy transportowi, którzy chcąc zapewnić bezpłatny nocleg kierowcy, zainwestowali w dodatkowe wyposażenie samochodu umożliwiające wysoki komfort pracy, wypoczynku i noclegu (średni koszt takiego wyposażenia to ok. 30 tys. złotych), są obecnie traktowani tak samo i wypłacają kierowcom taki sam ryczałt, jak przedsiębiorcy, którzy w pojazdach w ogóle nie zapewniają warunków do noclegu i wypoczynku, bądź zapewnione warunki dalece odbiegają od standardów cywilizacyjnych.

Wnioskodawca stwierdził, że przyjęcie przez SN określonej w uchwale wykładni zakwestionowanych przepisów przyniosło skutek odwrotny do zamierzonego. Nie wpłynie ona

bowiem pozytywnie na warunki pracy, wypoczynku i noclegu kierowców transportu międzynarodowego. Wręcz przeciwnie, przedsiębiorcy nie będą zainteresowani inwestowaniem w nowoczesne wyposażenie kabin pojazdów, gdyż i tak zobowiązani będą do zapłacenia ryczałtu kierowcy.

3.4. Naruszenie art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, można mieć wątpliwości, czy wskutek legislacyjnej wadliwości kwestionowanych przepisów nie doszło do nieproporcjonalnego ograniczenia praw majątkowych przedsiębiorców działających na rynku transportu drogowego. Ustawodawca nałożył bowiem na przedsiębiorcę obowiązek wypłaty pracownikowi świadczenia kompensacyjnego w wymiarze całkowicie nieadekwatnym do kosztów poniesionych przez pracownika oraz warunków funkcjonowania branży. Dodatkowo przyjęty w uchwale SN z 12 czerwca 2014 r. sposób interpretowania pozostających w związku art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp i § 16 rozporządzenia z 2013 r. (§ 9 rozporządzenia z 2002 r.) nie służy także realizacji celu publicznego, jakim jest ochrona warunków pracy kierowców. Wręcz przeciwnie, pracodawcy, mając świadomość, że i tak będą zobowiązani do wypłaty kierowcy ryczałtu, przestaną zabiegać o zapewnienie godnych warunków noclegu w kabinie pojazdu.

4. Zarzut naruszenia przez § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. (§ 9 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.) art. 77⁵ § 2 kp oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odrębne zarzuty stawiane we wniosku § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. (i odpowiednio § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.) dotyczą wyjścia poza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 77⁵ § 2 kp. Wnioskodawca wskazał, że z literalnego brzmienia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 77⁵ § 2 kp, wynika jednoznacznie, iż rozporządzenie powinno określać warunki zwrotu kosztów poniesionych realnie i faktycznie przez pracownika w związku z noclegiem. Tym samym nie daje ono podstawy do przyznania – jak ma to miejsce w § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. (§ 9 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.) świadczenia w wysokości 25% limitu w sytuacji, gdy pracownik żadnych kosztów faktycznie i realnie nie poniósł.

Wnioskodawca zaznaczył, że na gruncie rozporządzenia z 2002 r. zwrot taki mógł być uzasadniony w przypadku odbycia noclegu poza hotelem (w motelu, kwaterze prywatnej, etc.), bo w § 9 ust. 1 była mowa o „rachunku hotelowym”. Ryczałt przysługiwał więc *de facto* wtedy, gdy noclegu nie spędzano w hotelu. Określenia tego nie zawiera rozporządzenie z 2013 r., w którym ryczałt przysługuje w razie nieprzedłożenia rachunku za jakikolwiek (a więc nie tylko hotelowy) nocleg.

W obu jednak przypadkach ryczałt miał zastępować świadczenie polegające na zwrocie poniesionych realnie kosztów noclegu, w sytuacji gdy nie było możliwe ustalenie faktycznej wysokości kosztów noclegu poniesionych przez kierowcę samochodu ciężarowego. Przyznanie na podstawie rozporządzeń takiego świadczenia w sytuacji, gdy nie budzi wątpliwości, że kierowca żadnych kosztów nie poniósł, gdyż odbył nocleg w kabinie pojazdu, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Przy takim rozumieniu kwestionowanych przepisów nie mamy bowiem do czynienia ze zwrotem kosztów – niezależnie czy w wysokości rzeczywistej, czy zryczałtowanej – lecz z dodatkowym świadczeniem o zupełnie innym charakterze, do którego przyznania brak jest podstaw ustawowych.

W związku z powyższym należy przyjąć, że Minister Pracy i Polityki Społecznej, wydając rozporządzenia z 2013 r. i 2002 r., wykroczył poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ § 2 kp, a w związku z tym naruszył także art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Zarzut naruszenia przez § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. (§ 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.) art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady poprawnej legislacji.

Zarzuty niezgodności § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. (i odpowiednio § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.) z art. 2 Konstytucji wnioskodawca wiąże z brakiem jednoznacznych kryteriów pozwalających precyzyjnie ustalić, w jakich okolicznościach pracodawca zapewnił kierowcy bezpłatny nocleg w trakcie zagranicznej podróży służbowej. Wnioskodawca wskazuje, że w zakwestionowanych normach rozporządzeń określenie warunków noclegu, których stworzenie przez pracodawcę pozwoliłoby zakwalifikować okoliczności nocnego wypoczynku pracownika (kierowcy odbywającego zagraniczną podróż służbową) jako „zapewnienie bezpłatnego noclegu”, pozostało zagadnieniem nieunormowanym.

Obecne brzmienie § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. wnioskodawca uznaje za niewystarczająco jasne i precyzyjne z punktu widzenia konstytucyjnego nakazu określoności przepisów prawa. Określenie warunków uznania danego wypoczynku za „bezpłatny nocleg” stanowi integralny, konieczny składnik mechanizmu regulowania należności z tytułu noclegów kierowców odbywanych podczas zagranicznych podróży służbowych. Wynika to z zakresu normowania i zastosowania normy zrekonstruowanej na podstawie § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r., art. 21a ucpk i art. 77⁵ kp.

Istotą kwestionowanej regulacji jest bowiem stworzenie pracodawcy możliwości zwolnienia się z obowiązku zwrotu kosztów noclegu w wysokości stwierdzonej rachunkiem (§ 16 ust. 1) albo w formie ryczałtu (§ 16 ust. 2) przez zapewnienie pracownikowi bezpłatnego noclegu. Jak dowodzi analiza praktyki stosowania kwestionowanego przepisu przez sądy powszechne (także Sąd Najwyższy), zwolnienie to aktualizuje się w oparciu o analizę warunków odbytego przez pracownika noclegu w danych okolicznościach faktycznych. Istotne rozbieżności interpretacyjne, pozostające bezpośrednią konsekwencją braku należytej określoności § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r., skutkują dotkliwymi dla adresatów normy konsekwencjami prawnymi, godząc w ich konstytucyjnie gwarantowane prawa, w szczególności zaś prawo do równego traktowania – tak w prawie, jak i w procesie jego stosowania (art. 32 Konstytucji). W zależności od przyjętej przez sąd wykładni dochodzi bowiem do dyskryminacji albo pracodawców, którzy – w przekonaniu, że zapewniają bezpłatny nocleg w rozumieniu § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. – dostosowali kabiny posiadanych pojazdów do warunków noclegowych, w stosunku do pracodawców, którzy podobnej inwestycji nie poczynili; albo pracowników odbywających nocleg w kabinie, którym ryczałt przyznano, w stosunku do tych, w przypadku których sąd uznał nocleg spędzony w kabinie pojazdu za spełniający warunki „bezpłatnego noclegu” w rozumieniu § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r.

Wnioskodawca podkreślił, że zarzuty powyższe pozostają aktualne także w razie przyjęcia, że treść kwestionowanej normy została zmodyfikowana w drodze uchwały SN, a przyjęte w niej rozstrzygnięcie wskazanych wyżej rozbieżności skutkuje wyłączeniem z zakresu pojęcia „bezpłatny nocleg” przypadków zapewnienia kierowcy wykonującemu przewozy w transporcie międzynarodowym odpowiedniego miejsca do spania w kabinie pojazdu. Brak należytej określoności obejmuje przesłanki, których spełnienie warunkuje uznanie okoliczności nocnego wypoczynku kierowcy za „zapewnienie bezpłatnego noclegu”. Uchwała SN z 12 czerwca 2014 r. stanowi doprecyzowanie zakresu pojęcia „zapewnienie bezpłatnego noclegu” od strony negatywnej, tj. przez wskazanie, jakich w szczególności stanów rzeczy nie można kwalifikować jako „bezpłatnego noclegu”. Tak dokonane zawężenie, pomijając jego arbitralność (wynikającą z niedostatecznego uzasadnienia tego wyłączenia w uchwale SN), nie eliminuje problemu niedostatecznej określoności kwestionowanego przepisu.

Jest on nieprecyzyjny i jako taki, poprzez wielokrotne, kaskadowe odesłanie nie stwarza możliwości dekodowania jednoznacznych norm prawnych i ich konsekwencji w zakresie pojęcia „bezpłatny nocleg”. Ogólnie przyjęte reguły interpretacji okazują się niewystarczające dla zapewnienia jednolitej wykładni tego terminu, co potwierdzają istniejące w orzecznictwie rozbieżności.

Na nieprecyzyjność kwestionowanego przepisu pośrednio wskazuje konieczność podjęcia przez SN uchwały wyjaśniającej powstałe na tym gruncie zagadnienie prawne, skoro zgodnie z art. 61 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz.U.2013.499, ze zm.) dla jej podjęcia konieczne jest uznanie przez SN, że przedstawione zagadnienie wymaga wyjaśnienia, a powstałe rozbieżności – rozstrzygnięcia. Niejednolitość wykładni dokonywanej przez sądy w procesie stosowania analizowanego przepisu była więc na tyle poważna, że konieczne stało się jej wyeliminowanie w drodze uchwały SN. Podjęto zatem próbę skorygowania niedostatków kwestionowanej regulacji poprzez działania powołanych do tego organów sądowych, była to jednak interwencja nieskuteczna z punktu widzenia wymogu dostatecznej określoności. Mamy więc do czynienia z sytuacją, gdy środki wyjaśniania wątpliwości prawnych nie przyniosły właściwego rezultatu, a treść przepisu jest w takim stopniu niejasna, nieokreślona i niezrozumiała, iż uzasadnia to stwierdzenie jego niekonstytucyjności (por. wyrok TK z 3 grudnia 2002 r. w sprawie P 13/02¹).

Spełnienie konstytucyjnego wymogu dostatecznej określoności w tym wypadku wymagałoby doprecyzowania omawianego przepisu przez wskazanie takich cech nocnego wypoczynku kierowców, które pozwalają kwalifikować warunki zapewnione przez pracodawcę lub stronę zagraniczną jako „bezpłatny nocleg” w rozumieniu § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. (§ 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.).

Wnioskodawca stwierdził, że o niejasności kwestionowanego przepisu świadczy także to, że posługując się językiem powszechnym, nie sposób ustalić zakresu pojęcia „bezpłatny nocleg” w konkretnej sytuacji. W przeciwnym razie rozbieżności w orzecznictwie wynikałyby z odmienności badanych stanów faktycznych, nie zaś – jak to ma miejsce – z odmienności ustaleń w zakresie kwalifikacji prawnej stanów zasadniczo tożsamy. Wnioskodawca zaznaczył, że okoliczności faktyczne odbywania noclegów w sprawach rozpoznawanych przez sądy wykazywały daleko idące podobieństwo, a mimo to zapadały w nich przeciwstawne rozstrzygnięcia (zob. np. wyrok Sądu Rejonowego w Zgorzelcu z 18 lutego 2012 r. w sprawie IV P 78/12, oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 16 września 2014 r. w sprawie III APa 19/14).

Zakwestionowany § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. (i odpowiednio § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.) budzi zatem wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, generując stan niepewności co do sytuacji prawnej jego adresatów. Niepewność ta dotyczy obu stron stosunku pracy, uniemożliwiając im odpowiednie ukształtowanie treści umów o pracę, regulaminów wynagradzania i układów zbiorowych pracy. Pracodawcy nie wiedzą bowiem, czy środki zainwestowane w dodatkowe wyposażenie kabin samochodów okażą się wystarczające do uznania tak stworzonych warunków za „bezpłatny nocleg”, a w konsekwencji do zwolnienia ich z obowiązku zwrotu kosztów noclegu, zaś pracownicy nie mają pewności co do zakresu przysługujących im świadczeń. Powyższa niejasność i nieprecyzyjność wynika z niedostatków zastosowanej techniki legislacyjnej – prawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem wieloznacznym, niewystępującym ani w kodeksie pracy, ani w ustawie o czasie pracy kierowców, wbrew dyrektywom wynikającym z ZTP, tj. wymogowi posługiwania się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw (§ 9 ZTP) i redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 6 ZTP).

Problem konstytucyjny dotyczący interpretacji i określoności terminu „bezpłatny nocleg” jest także związany z tym, że decyzją ustawodawcy na mocy art. 77⁵ § 5 kp musi on być interpretowany nie tylko w kontekście podróży służbowej pracowników sfery budżetowej, których dotyczy „pierwotny” zakres przedmiotowy rozporządzenia zawarty w art. 77⁵ § 2 kp,

¹ Powołane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego pochodzą z Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy, <https://otkzu.trybunal.gov.pl>

lecz także bliżej nieokreślonego „wtórnego” zakresu przedmiotowego, będącego konsekwencją zastosowanego odesłania zawartego w § 5 tego artykułu. Skutkiem takiego zabiegu prawodawcy termin „bezpłatny nocleg” jest równocześnie interpretowany z punktu widzenia podróży służbowej pracownika sfery budżetowej, gdzie trudno byłoby przyjąć, że zapewnienie noclegu w samochodzie oznacza zapewnienie „bezpłatnego noclegu”, oraz – jak w analizowanym przypadku – z punktu widzenia podróży służbowej kierowcy transportu zagranicznego, gdzie nocleg w samochodzie jest nieuniknionym składnikiem świadczonej pracy. Ustawodawca w tym drugim przypadku powinien zrezygnować z odesłania do rozporządzenia z 2013 r. i określić dotyczące wyposażenia kabiny kierowcy warunki, których spełnienie pozwala uznać nocleg w samochodzie za zapewnienie bezpłatnego noclegu.

Z powyższych względów regulacja wynikająca z § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. (§ 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.) godzi w wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji z uwagi na brak należytej określoności terminu „bezpłatny nocleg”. W tym zakresie potwierdza się także argumentacja dotycząca zarzutów zawartych w pkt 1 i 2 *petitum*, dotycząca wadliwości całej kwestionowanej konstrukcji normatywnej (od art. 21a ucpk przez art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp po § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. lub § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.).

6. Zarzut naruszenia przez art. 77⁵ § 2 i 5 kp w związku z art. 21a ucpk art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy, art. 77⁵ § 2 kp – stanowiący delegację ustawową do wydania przepisów wykonawczych – rozpatrywany samodzielnie z punktu widzenia dookreślenia przedmiotu rozporządzenia odpowiada wymaganiom art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednakże gdy weźmie się pod uwagę treść art. 77⁵ § 5 kp (zgodnie z którym: „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”), pojawiają się wątpliwości, czy tak określony zakres przedmiotowy rozporządzenia spełnia wymagania art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca w art. 77⁵ § 5 kp odesłał bowiem do upoważnienia ustawowego (faktycznie jednak do wydanych na jego podstawie przepisów rozporządzenia) trudną do bliższego ustalenia kategorię spraw, czym w istocie spowodował, że zakres przedmiotowy rozporządzenia stał się niedookreślony. Poprzez taki zabieg rozporządzenie dotyczące pracowników sfery budżetowej reguluje w sposób nieracjonalny sytuację prawną kierowców transportu międzynarodowego i ich pracodawców, a tych ostatnich naraża na znaczne koszty finansowe.

W ocenie wnioskodawcy, treść upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia zawarta w art. 77⁵ § 2 i 5 kp narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz wynikający z niego obowiązek dookreślenia przedmiotu rozporządzenia.

7. Wnioskodawca, podkreślając, że ma świadomość złożoności przedmiotu sprawy, wynikającej zarówno ze skomplikowania zakwestionowanej konstrukcji normatywnej, jak i stopnia rozbieżności ustaleń dokonywanych na jej podstawie w orzecznictwie sądów powszechnych, w tym w orzecznictwie SN, zwrócił się do Trybunału o rozważenie możliwości wystąpienia do Sejmu oraz Rady Ministrów, na podstawie art. 4 ust. 2 uTK z 1997 r. z sygnalizacją istnienia luki w prawie i potrzeby jej wypełnienia poprzez stworzenie regulacji ustawowej precyzującej warunki „zapewnienia bezpłatnego noclegu”. Wnioskodawca podkreślił, że wystąpienie Trybunału z postanowieniem sygnalizacyjnym pozwoliłoby prawodawcy na odpowiednie uregulowanie tej kwestii – stosownie do zakresu jego swobody regulacyjnej. Zdaniem wnioskodawcy, luka ta nie nadaje się do usunięcia w drodze wykładni stosowanej w orzecznictwie sądowym z uwagi na wadliwą treść przepisów. W analizowanym przypadku mamy do czynienia z „brakiem normatywnym w systemie prawnym, który ma

szczególne znaczenie dla życia społeczno-gospodarczego” i wyraża się w takim sposobie sformułowania norm prawnych (m.in. przez użycie niejednoznacznych, szerokich pojęć pozostawiających zbyt dużą swobodę organowi stosującemu prawo), jaki można i należy uznać za lukę *intra legem*.

8. W dniu 21 stycznia 2016 r. stanowisko w sprawie w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu. Wniósł on o stwierdzenie, że:

1) art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp w zakresie, w jakim kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym przyznaje zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia z 2013 r. lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;

2) art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 k.p w zakresie, w jakim kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym przyznaje zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia z 2002 r. lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 uTK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: uTK z 2015 r.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8.1. Marszałek Sejmu przed analizą poszczególnych zarzutów odniósł się do sposobu ukształtowania przez wnioskodawcę zakresu zaskarżenia. W odniesieniu do sposobu ujęcia przedmiotu kontroli, stwierdził, że wnioskodawca w „ściśle” sposób określa ramy zaskarżenia. Zastrzeżenia odnoszą się bowiem do „kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym” oraz zwrotu kosztów za nocleg podczas „zagranicznej podróży służbowej”. Taka stylizacja wyznacza przedmiot rozstrzygania zgodnie z obowiązującą w postępowaniu przed TK zasadą skargowości. Po drugie, wnioskodawca wskazuje związkowo względem przepisów ustawowych dwie grupy przepisów zamieszczone w odrębnych rozporządzeniach (tj. obowiązującego z 2013 r. i nieobowiązującego z 2002 r.). Zdaniem Marszałka Sejmu, pomimo użytej stylizacji językowej „w zakresie, w jakim, pomimo utraty mocy obowiązującej”, w istocie wnioskodawca nie kwestionuje możliwości dalszego stosowania przepisów rozporządzenia z 2002 r. *per se*. Zarzuty w stosunku do powyższych przepisów są tożsame z zarzutami skierowanymi przeciwko obecnie obowiązującym przepisom rozporządzenia z 2013 r. W związku z tym dokonana analiza uwzględniająca obowiązujący stan prawny, ze względu na ścisłe powiązanie zarzutów oraz treści samych przepisów obu rozporządzeń, prowadzi do łącznej konkluzji w tym obszarze.

Odnosząc się do wymogów formalnych, Marszałek Sejmu stwierdził, że wniosek w części nie odpowiada wymaganiom art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 uTK z 1997 r. (i odpowiednio art. 61 ust. 1 pkt 3 uTK z 2015 r.). Jego zdaniem, wskazanie w *petitum* wniosku wzorca kontroli bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może – przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego – zostać uznane za uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem. W związku z powyższym Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp z art. 20, art. 22, art. 32, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

oraz art. 77⁵ § 2 i 5 kp w związku z art. 21a ucpk z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 uTK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 uTK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Ponadto Marszałek Sejmu wskazał, w odniesieniu do zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2013 r. i rozporządzenia z 2002 r., że Sejm jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie jako organ, który wydał kwestionowany akt. W tej sytuacji analiza przepisów rozporządzeń z 2013 r. i 2002 r. mogłaby stanowić jedynie tło dla rozważenia problemu konstytucyjności przepisów ustawowych. Odrębna ocena zgodności z Konstytucją przepisów zakwestionowanych rozporządzeń wykracza poza pozycję procesową Sejmu i pozostaje poza ramami niniejszego stanowiska.

8.2. Marszałek Sejmu, analizując konstrukcję i charakter zakwestionowanego art. 21a ucpk, który stanowi podstawę przyznania pracownikom kierowcom przebywającym w podróży służbowej należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, stwierdził, że przepis ten nie zawiera regulacji uwzględniającej specyfikę wykonywania zawodu kierowcy, lecz odsyła do zasad ogólnych przewidzianych w kodeksie pracy – tj. art. 77⁵ § 3-5 kp. Wskazał, że w nauce prawa przepisy odsyłające charakteryzuje się jako przepisy niekompletne, treściowo niesamodzielne, tzn. niezawierające wszystkich elementów co najmniej jednej normy prawnej. Stwierdził, że SN, dokonując wykładni tych przepisów, wyszedł od stwierdzenia, że skoro art. 21a ucpk odsyła do art. 77⁵ § 3-5 kp, to pośrednio odesłanie to odnosi się również do § 2, zawierającego upoważnienie dla właściwego ministra do określenia wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju. W konsekwencji ma to oznaczać, iż każdemu kierowcy (także zatrudnionemu w sektorze prywatnym) przysługują należności według zasad wynikających z rozporządzenia z 2013 r. lub określone na korzystniejszych warunkach, jeśli takie zostały przez pracodawcę ustalone. Zgodnie z przyjętą przez SN interpretacją oznacza to, że pracodawcy mogą w swoich wewnętrznych przepisach płacowych co najwyżej zapewnić kierowcom korzystniejsze warunki zwrotu kosztów noclegu i wypłaty diety, aniżeli wynikające z rozporządzenia z 2013 r. Marszałek Sejmu uznał, dzieląc stanowisko wnioskodawcy, że powyższej konstrukcji można zarzucić brak racjonalności i adekwatności.

W ocenie Marszałka Sejmu, art. 21a ucpk odsyła do zasad przewidzianych w kodeksie pracy, nie uwzględniając specyfiki pracy kierowcy w podróży służbowej, przede wszystkim w zakresie liczby noclegów. Skutkiem tego odesłania – poprzez kolejne odesłanie przewidziane w art. 77⁵ § 5 kp do przepisów rozporządzenia z 2013 r. – należności na pokrycie kosztów podróży służbowej, w tym noclegów kierowców, określane są na zasadach właściwych dla podróży służbowych pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej. Warunki i specyfika podróży służbowej tych pracowników (co do zasady niewielka liczba podróży, a także ich odbywanie zazwyczaj w aglomeracjach miejskich, co pozwala na zapewnienie odpowiednich warunków hotelowych) są w oczywisty sposób nieporównywalne z warunkami i specyfiką podróży służbowej kierowcy w międzynarodowym transporcie (gdzie liczba noclegów w podróży służbowej jest znaczna – w zasadzie stanowi istotę tego zawodu – a miejsca, w których odbywa się nocleg, często sprawiają trudność z zapewnieniem warunków hotelowych). Wydaje się zatem, że zastosowanie odesłań do przepisów kodeksu pracy, w sytuacji, kiedy specyfika pracy zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym wymagałaby stworzenia w samej ustawie o czasie pracy kierowcy regulacji szczególnej, określającej zasady ustalania należności przysługujących kierowcy z tytułu noclegu w podróży służbowej, należy uznać za wadliwe.

Wskazane wątpliwości doprowadziły do odmiennych ocen w orzecznictwie dotyczących możliwości uznania noclegu w kabinie pojazdu za zapewnienie przez pracodawcę bez-

płatnego noclegu. Rozbieżności te miała usunąć uchwała SN z 12 czerwca 2014 r., która jednak – w ocenie Marszałka Sejmu – czyni to w sposób nieadekwatny do specyfiki zawodu kierowcy. Jak wskazuje wnioskodawca, przyjęta interpretacja ma istotne i negatywne skutki dla branży transportu drogowego. W konsekwencji prowadzić może do upadłości większości przedsiębiorców. Zgodnie z uchwałą SN z 12 czerwca 2014 r., wysokość dochodzonej kwoty jest bowiem obliczana – poprzez „kaskadowe” odesłanie – na podstawie regulacji adekwatnych dla podróży służbowych pracowników sfery budżetowej i nie uwzględnia liczby i charakteru noclegów kierowcy transportu drogowego.

Ponadto Marszałek Sejmu, analizując orzecznictwo sądowe, stwierdził, że uchwała SN z 12 czerwca 2014 r., która miała na celu wyeliminowanie rozbieżności interpretacyjnych i ukształtowanie jednolitego rozumienia treści przepisów poddanych kontroli, nie doprowadziła do takiego skutku.

8.3. Kolejna kwestia wywołująca wątpliwości – pomijając problem „adekwatności” odesłania – związana jest z charakterem norm rozporządzenia. W ocenie Marszałka Sejmu, Sąd Najwyższy wydaje się nie dostrzegać, że normy rozporządzenia z 2013 r. są przepisami adresowanymi do pracodawców i pracowników państwowych i samorządowych, a przez to nie mają co do zasady charakteru przepisów z zakresu prawa pracy dla przedsiębiorców prywatnych. Po wprowadzeniu z mocy art. 77⁵ § 5 kp stosownych uregulowań wewnętrznych przez pracodawcę prywatnego, rozporządzenie z 2013 r. nie powinno mieć zastosowania do zatrudnionych przez niego kierowców. Analizowanie treści regulacji wewnętrznych pracodawcy prywatnego w odniesieniu do norm rozporządzenia z 2013 r. (przez pryzmat art. 9 i art. 18 kp) nie jest właściwe i wynika z błędnego założenia, że rozporządzenie to ma *de facto* charakter powszechny – dotyczy wszystkich pracodawców i pracowników branży transportowej. Gdyby bowiem ustawodawca rzeczywiście chciał zapewnić grupie pracowników kierowców minimalny standard świadczeń z tytułu diet i ryczałtów, to w art. 21a ucpk zawarłby odesłanie wprost do art. 77⁵ § 2 kp. Również z literalnego brzmienia art. 77⁵ § 5 kp wynika, że warunkiem odpowiedniego stosowania przepisów rozporządzenia z 2013 r. jest wystąpienie sytuacji, gdy brakuje stosownego uregulowania tej kwestii u danego pracodawcy prywatnego („W przypadku gdy układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania lub umowa o pracę nie zawiera postanowień [...]”). Powyższy wniosek, wynikający z zastosowania literalnych zasad wykładni, znajduje także oparcie w wykładni historycznej art. 77⁵ kp. W tym miejscu wskazuje się na dokonaną w 2002 r. zmianę art. 77⁵ kp – gdyby ustawodawca zamierzał wprowadzić ograniczenie prawa do ustalenia należności z tytułu podróży służbowych do wysokości określonej w rozporządzeniu, to nie dokonałby w 2002 r. zmiany art. 77⁵ kp. To właśnie przed dokonaną 1 stycznia 2003 r. nowelizacją art. 77⁵ kp przepisy nie różnicowały pracodawców (pracowników) na państwowych i prywatnych, a tym samym regulacje ówczesnie obowiązujących rozporządzeń dotyczące zasad zwrotu kosztów podróży gwarantowały także pracownikom niepaństwowym zwrot kosztów podróży w wysokości nie niższej niż wynikające z ówczesnie obowiązujących przepisów wykonawczych. Normy wynikające z rozporządzenia z 2002 r. (tak jak i rozporządzenia z 2013 r.) obecnie są kierowane już tylko do podmiotów ze sfery publicznej (co wynika wprost z § 1 obu rozporządzeń), którym to podmiotom ustawodawca nie dał możliwości uregulowania kwestii zwrotu kosztów podróży służbowych na warunkach mniej korzystnych aniżeli wynikające z przepisów tych rozporządzeń.

Na kwestię tę zwracał uwagę sam ustawodawca w uzasadnieniu projektu zmiany art. 77⁵ kp, zaznaczając, że celem wprowadzonej modyfikacji ma być racjonalizacja obciążeń finansowych pracodawców (przewoźników), w związku z czym upoważnienie do wydania wiążących przepisów wykonawczych ograniczone zostanie do pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej. Ustawodawca z pełną

świadomością wprowadził więc od 2003 r. do art. 77⁵ kp zmiany, zgodnie z którymi pracodawca prywatny mógł zacząć swobodnie określać zasady rozliczenia podróży służbowych (§ 3). Nałożono jedynie ograniczenie w zakresie minimalnej wysokości diet w podróży zagranicznej (§ 4) i zabezpieczono interes pracowników na wypadek, gdyby pracodawca prywatny nie uregulował tych zasad, poprzez odesłanie do przepisów wykonawczych (§ 5). W tym też zakresie stanowisko SN nie bierze pod uwagę celów i motywów, jakimi kierował się ustawodawca, dokonując nowelizacji.

8.4. Kontrolowany przepis uchybia także zasadom poprawności legislacyjnej. W tej mierze, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, należy odwołać się do ZTP, stanowiących kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Odesłanie zawarte w art. 21a ucpk ma w istocie „kaskadowy” (wielopiętrowy) charakter. Zgodnie z ZTP zastosowanie przepisów odsyłających ma służyć osiągnięciu skrótowości tekstu lub zapewnieniu spójności regulowanych instytucji (por. § 156 ust. 1 ZTP), nie odsyła się natomiast do przepisów, które już zawierają odesłanie (por. § 157 ZTP). Ponadto w analizowanym przypadku odesłanie następuje do aktu o charakterze podstawowym, co także budzi wątpliwości z punktu widzenia ZTP (por. § 4 ust. 3 ZTP). Naruszenie ZTP, z którym mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, nie oznacza automatycznie niekonstytucyjności, a jedynie to, że przepis jest niepoprawny legislacyjnie. W omawianym przypadku, niepoprawność ta doprowadziła jednak do niejasności i nieprecyzyjności regulacji.

Wymóg jasności prawa jest bezpośrednio związany z poziomem jego komunikatywności. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji wykorzystania przez ustawodawcę konstrukcji odesłania w danym przepisie. W przypadkach, w których do odtworzenia z danego aktu prawnego w pełni rozwiniętej normy postępowania konieczne jest uwzględnienie elementów zawartych w przepisach innych aktów prawnych, w tekście danego aktu prawnego powinny być sformułowane odpowiednie odesłania. Prawidłowe zrekonstruowanie kwestionowanej normy wymaga w analizowanym przypadku sięgnięcia do aktu o charakterze wykonawczym, a w dodatku do postanowień dotyczących zupełnie innej, nieadekwatnej sfery stosunków. Taką konstrukcję przepisu, w ocenie Marszałka Sejmu, trudno uznać za przejrzystą i zrozumiałą dla adresatów tego aktu normatywnego.

Dokonana w uchwale SN z 12 czerwca 2014 r. analiza wskazuje na trudności z wydobyciem z omawianej regulacji jednoznacznej normy prawnej. W konsekwencji regulacja ta pozostawia organom stosującym prawo nadmierną swobodę przy ustalaniu w praktyce zakresu normowania. Również poddanie zakwestionowanej regulacji analizie z punktu widzenia wymogu jasności prawa nasuwa wątpliwości.

Ponadto zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (zob. wyrok TK z 24 lutego 2003 r. w sprawie K 28/02). W badanym przypadku odesłanie do przepisów nieskorelowanych ze specyfiką pracy kierowcy z pewnością tego celu nie realizuje.

Wskazane zastrzeżenia, jakie nasuwają się w związku z przyjętą w uchwale SN wykładnią, odnoszą się także do zarzutu naruszenia standardów konstytucyjnych w kontekście zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W obliczu tak przyjętej wykładni żadna ze stron stosunku pracy nie jest w stanie przewidzieć skutków swoich działań. Zdaniem Marszałka Sejmu, przyjęty w uchwale SN z 12 czerwca 2014 r. sposób interpretacji wręcz pogorszył sytuację. Przed podjęciem uchwały przez SN sądy oceniały, czy pracodawca zapewnił bezpłatny nocleg i tym samym zwolnił się od konieczności wypłaty ryczałtu *in casu*. Obecnie pracodawca, który wyposażył pojazd w miejsce do spania o określonym standardzie,

dotychczas uznawanym za zapewniający bezpłatny nocleg, nie może być pewien, że w przypadku powództwa o zapłatę ryczałtu sądy podzielą poprzednią ocenę. Pracownik natomiast nie jest pewien, czy i w jakich sytuacjach przysługuje mu wypłata ryczałtu. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne. Co więcej, w omawianej sytuacji pomimo braku formalnej zmiany treści przepisów, przez przyjęcie uchwały SN z 12 czerwca 2014 r. o wskazanej treści, doszło do swoistej zmiany treści normy. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką na obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny (zob. wyrok TK z 15 lutego 2005 r. w sprawie K 48/04).

Z uwagi na powyższe argumenty, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp, we wskazanych w pkt 1 i 2 *petitum* stanowiska zakresach, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

8.5. Na koniec Marszałek Sejmu wskazał, że zastrzeżenia związane z wykładnią zawartą w uchwale SN doprowadziły do podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do zmiany zakwestionowanych przepisów. Projekt ustawy o zmianie ustawy o czasie pracy kierowców oraz o zmianie ustawy o transporcie drogowym z 12 października 2015 r. (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12278855/katalog/12322967#12322967>), obecnie jest w fazie konsultacji publicznych.

Marszałek Sejmu wskazał, że przychylenie się Trybunału do argumentacji przedstawionej przez Sejm i stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu spowoduje, iż z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału powstanie luka konstrukcyjna w systemie prawnym. Z tego względu Sejm wnosi o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu o maksymalny okres 18 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia Trybunału, zgodnie z art. 190 ust. 3 zdaniem pierwszym i drugim Konstytucji. Odroczenie derogacji trybunalskiej posłuży wprowadzeniu stosownych zmian legislacyjnych.

9. Minister Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z 18 czerwca 2015 r. zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o uznanie, że:

1) § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. oraz § 9 ust. 2 nieobowiązującego rozporządzenia z 2002 r. są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji;

2) § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. oraz § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. są zgodne z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

9.1. Minister Pracy i Polityki Społecznej nie zgodził się ze stanowiskiem wnioskodawcy co do niekonstytucyjności § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. z uwagi na przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ § 2 kp. W jego ocenie, analiza treści art. 77⁵ § 2 kp wskazuje, że wydane na jego podstawie rozporządzenie powinno w szczególności określać m.in. warunki zwrotu kosztów. Przepis ten nie stanowi o tym, że koszty noclegu muszą zostać udokumentowane (np. rachunkiem). Ustawodawca nie wyklucza zatem możliwości wypłaty ustalonej z góry kwoty pieniężnej (ryczałtu) bez rozliczania poniesionych kosztów noclegu. Analogiczne stanowisko Minister Pracy i Polityki Społecznej zajął w odniesieniu do tożsamyh zarzutów kierowanych wobec § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.

9.2. Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r.

w zakresie, w jakim zwalnia pracodawcę z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w § 16 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, bez sprecyzowania jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg”, Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że termin ten należy interpretować z uwzględnieniem kategorii pracowników, do jakich rozporządzenie jest adresowane. Wskazał, że problem odbywania noclegu w kabinie samochodowej, charakterystyczny dla sytuacji kierowców transportu międzynarodowego, nie dotyczy adresatów zakwestionowanego rozporządzenia z 2013 r.

Podkreślił, że podczas podróży służbowych pracownicy sfery budżetowej, co do zasady, odbywają noclegi w hotelach lub innych obiektach świadczących usługi hotelarskie. Rodzaje takich obiektów oraz wymagania w stosunku do nich zostały określone w art. 36 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U.2014.196, ze zm.) oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz.U.2006.22, ze zm.).

W kwestionowanym rozporządzeniu z 2013 r. nie zdecydowano się na dookreślenie, iż bezpłatny nocleg może się odbyć jedynie w obiekcie hotelarskim lub innym obiekcie świadczącym usługi hotelarskie, ze względu na to, iż terminy takie mogą nie funkcjonować w obiegu prawnym niektórych państw lub mogą być odmiennie definiowane. Stąd posłużenie się nimi w kwestionowanym rozporządzeniu z 2013 r. nie było zasadne. Ponadto, w ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, ustalenie należności za podróż służbową w konkretnym wypadku uwarunkowane jest okolicznościami tej podróży.

Kwestionowany § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. został sformułowany w sposób zrozumiały dla jego adresatów, tj. pracodawców i pracowników sfery budżetowej. Wątpliwości co do wykładni użytego w nim pojęcia „bezpłatny nocleg” odnoszą się jedynie do określonej kategorii pracowników zatrudnionych w transporcie. W ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, treść tego przepisu jest na tyle precyzyjna, że w odniesieniu do sfery budżetowej zapewnia jednolitą wykładnię jego stosowania.

Minister Pracy i Polityki Społecznej zgodził się z wnioskodawcą, że kwestie związane z należnościami z tytułu podróży służbowej kierowców transportu międzynarodowego powinny zostać uregulowane w ustawie o czasie pracy kierowców bez odsyłania w tym zakresie do przepisów kodeksu pracy i wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 kp rozporządzeń, jako, że te są nieadekwatne do specyfiki branży transportowej. Należności te, zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej, powinny być regulowane w wewnętrznych przepisach obowiązujących pracodawcę (układach zbiorowych i regulaminach wynagradzania), uwzględniających specyfikę warunków pracy kierowców w transporcie międzynarodowym (zgodnie z treścią art. 77⁵ § 3 kp).

Należałoby przyjąć, że jeśli pracodawca sektora prywatnego nie reguluje przedmiotowych kwestii w wewnętrznych przepisach płacowych to w sposób świadomy decyduje się na przyjęcie rozwiązań określonych w zakwestionowanym rozporządzeniu.

Powyższe wyjaśnienia, w ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, znajdują zastosowanie także w odniesieniu do analogicznych zarzutów kierowanych wobec § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.

10. W dniu 2 lutego 2016 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;

2) art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wyrokowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 uTK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 uTK z 2015 r.

Prokurator Generalny podzielił argumentację przedstawioną przez wnioskodawcę, z której wynika, że przewidziane w art. 21a ucpk odesłanie do przepisów, które dotyczą zwrotu kosztów zagranicznej podróży służbowej pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej, ma charakter „kaskadowy”. Prokurator Generalny stwierdził, że ustawodawca, wprowadzając przepis „odsyłający”, choć jest to dopuszczalne z punktu widzenia techniki legislacyjnej, nie zawarł jednak w ustawie o czasie pracy kierowców postanowień merytorycznych, które służyłyby stosowaniu przepisów „odesłania”, co stało się przyczyną rozbieżności w ocenie tej regulacji zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie.

Prokurator Generalny podzielił także stanowisko wnioskodawcy, że przepisy odesłania nie uwzględniają specyfiki międzynarodowego transportu drogowego. W ocenie Prokuratora Generalnego, kierowcy transportu międzynarodowego znajdują się, w przeciwieństwie do pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej, w podróży służbowej, która jest stałym elementem wykonywanej przez nich pracy. Zupełnie inny jest rodzaj wykonywanych zadań przez pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej, gdzie podróż służbowa wiąże się najczęściej z pobytem w jednym miejscu i korzystaniem z noclegu w hotelu lub podobnym obiekcie. Infrastruktura hoteli, rozmieszczonych głównie w miastach, nie zawsze może być wykorzystana przez kierowców, gdyż przy trasach brakuje miejsc noclegowych.

Istotne znaczenie ma również w tym kontekście rodzaj użytego w trakcie podróży służbowej pojazdu. Pracownicy jednostek sfery budżetowej korzystają ze środków komunikacji publicznej lub samochodu osobowego (własnego albo udostępnionego przez pracodawcę), przy czym pojazdy te nie są wyposażone w odpowiednie miejsca do spania. Natomiast kierowcy samochodów ciężarowych mają możliwość korzystania z aut fabrycznie wyposażonych w takie miejsca lub przystosowanych do korzystania w nich z odpoczynku. Nieuwzględnienie specyfiki międzynarodowego transportu drogowego powoduje zatem, że wskazane przepisy są niejasne zarówno w zakresie wykładni, jak i stosowania przez ich adresatów. Skutkiem tego jest niemożność ustalenia, jakie należności i w jakiej wysokości przysługują kierowcy z tytułu zagranicznej podróży służbowej oraz jakie obowiązki ma w tym zakresie pracodawca, a w konsekwencji – niemożność rozstrzygnięcia, czy pracodawca, który zapewni kierowcy w czasie zagranicznej podróży służbowej bezpłatny nocleg w kabinie samochodu ciężarowego, jest zwolniony z ponoszenia kosztów tego noclegu. Zdaniem Prokuratora Generalnego, odpowiedzi na tę wątpliwość nie można odnaleźć w przepisach ustawy o czasie pracy kierowców.

Prokurator Generalny podkreślił, że sama możliwość wyeliminowania niejasności przez wykorzystanie akceptowanych prawnie metod wykładni w orzecznictwie sądowym, nawet gdy doszło do ukształtowania względnie utrwalonej praktyki, nie oznacza, że przepis ten spełnia wymagania wynikające z zasady określoności przepisów prawa. Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 września 2011 r. w sprawie P 33/09: „Dopuszczenie do sytuacji, w której sposób sformułowania przepisów prawnych powoduje konieczność podjęcia niezwykle skomplikowanej i żmudnej analizy interpretacyjnej, jest przejawem lekceważenia przez władzę ustawodawczą demokratycznego państwa prawnego jej elementarnych powinności”. Odnosząc ten pogląd do niniejszej sprawy, Prokurator stwierdził, że należy zgodzić się z zarzutem wnioskodawcy, że brak wskazania kryteriów, jakie winny decydować o uznaniu bezpłatności noclegu, powoduje nieprecyzyjność zakwestionowanego przepisu w takim stop-

niu, że stoi to na przeszkodzie do jednoznacznego zdekodowania jego treści nie tylko przez pracodawców, ale i przez pracowników.

Prokurator podkreślił, że z punktu widzenia techniki prawodawczej stosowanie odesłań jest zabiegiem celowym, ale jednak pod warunkiem, że odesłania są zrozumiałe. Zdara się, że odesłania kreują sprzeczność treściową między przepisem „odsyłającym” a przepisami „odniesienia” (por. M. Hauser, *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*. Przegląd Legislacyjny 2003, nr 4, s. 75). Z taką właśnie sprzecznością treściową mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Ustawodawca odesłał w art. 21a ucpk do ogólnych przepisów kodeksu pracy bez uwzględnienia specyfiki wykonywania zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym, w wyniku czego regulacja ta jest niejasna i nieprecyzyjna, a przez to niejednoznaczna.

Należy zatem przyjąć, że art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowcy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Mając zaś na uwadze, że mimo uchylenia § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. przepisy te nadal mogą znajdować zastosowanie do kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym z powodu wywołanych przez nie skutków prawnych, należało przyjąć, iż takie samo stanowisko należy zająć w odniesieniu do oceny art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.

Prokurator Generalny przyjął, wskazując stosowne orzecznictwo Trybunału, że z zasady określoności wynika, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, i dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Uznanie niekonstytucyjności art. 21a ucpk z powodu naruszenia wymagań wynikających z zasady określoności przepisów prawa powoduje więc, że przepisu tego nie można badać w aspekcie pozostałych wzorców kontroli wskazanych przez wnioskodawcę. Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że liczba wzorców, z którymi dana norma jest niezgodna, nie ma wpływu na różnorodność skutków orzeczenia o jej niekonstytucyjności.

Odnosząc się w dalszej kolejności do kwestii konstytucyjności przepisów poddanych przez wnioskodawcę samodzielnej kontroli, a więc do art. 77⁵ § 2 i 5 kp oraz § 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. oraz § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że są to przepisy „odniesienia”, których stosowanie nakazuje art. 21a ucpk. Trudno czynić zaś zarzut, że wymienione przepisy nie są zgodne z Konstytucją dlatego, że nie uwzględniają specyfiki pracy kierowcy w transporcie międzynarodowym, albowiem uregulowanie tej kwestii należy nie do przepisów „odesłania”, ale do przepisów merytorycznych ustawy, w której zawarty jest przepis „odsyłający”, tj. ustawy o czasie pracy kierowców.

Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, z uzasadnienia wniosku wynika, że przepisy te mają służyć jedynie dodatkowemu wykazaniu ich nieadekwatności do warunków pracy kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym. Intencją wnioskodawcy nie było zatem wyeliminowanie ich z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału. W konsekwencji postępowanie w części dotyczącej badania konstytucyjności art. 77⁵ § 2 i 5 kp oraz § 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r., a także nieobowiązującego § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. powinno zostać umorzone z powodu niedopuszczalności wyrokowania.

II

Na rozprawie 24 listopada 2016 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, podtrzymując stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawa orzekania i skład orzekający.

Przystępując do rozpoznania sprawy, należało przypomnieć, że wraz z wejściem w życie ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: uTK z 2016 r.) utraciła moc obowiązującą ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U.2016.293; dalej: uTK z 2015 r.).

W wyroku z 11 sierpnia 2016 r. w sprawie K 39/16² Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności: art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g, art. 38 ust. 3-6, art. 61 ust. 3 (w części obejmującej słowa: „W sprawach pytań prawnych, skarg konstytucyjnych i sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”), art. 61 ust. 6, art. 68 ust. 5-7, art. 80 ust. 4, art. 83 ust. 2, art. 84-87 oraz art. 89-90 uTK z 2016 r.

Wraz z publicznym ogłoszeniem wyroku w sprawie K 39/16, przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją utraciły domniemanie konstytucyjności. Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Od chwili ogłoszenia na sali rozpraw wyroku o niezgodności z Konstytucją następuje obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co ma wpływ na praktykę jej dalszego stosowania. Przepisy, wobec których zostało obalone domniemanie konstytucyjności, nie mogą być dalej stosowane przez Trybunał. Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i dalsze jego stosowanie byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku wyraźnego orzeczenia o określeniu innego terminu utraty mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15).

Wyrok w sprawie K 39/16 został wydany, zanim ustawa o TK z 2016 r. weszła w życie i zaczęła wywoływać skutki prawne. Wszystkie organy państwa, w tym Trybunał, mają zatem obowiązek powstrzymania się od stosowania niekonstytucyjnych regulacji uTK z 2016 r. Trybunał z urzędu jest zobowiązany do respektowania swoich wyroków jako ostatecznych i mających moc powszechnie obowiązującą. To znaczy, że do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, oraz do sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości, nie mają zastosowania te spośród przepisów uTK z 2016 r., które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją w sprawie K 39/16.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” (dalej: Związek TLP lub wnioskodawca) z 10 lutego 2015 r., czyli przed wejściem w życie uTK z 2016 r. Zgodnie z art. 83 ust. 1 uTK z 2016 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uTK z 2016 r. stosuje się przepisy tejże ustawy.

W wyroku wydanym w sprawie K 39/16 Trybunał orzekł, że przepis ten jest zgodny z art. 2 Konstytucji, o ile jest rozumiany w ten sposób, że nie podważa skuteczności czynności procesowych dokonanych przed wejściem w życie uTK z 2016 r. Tak rozumiany przepis znalazł zastosowanie w niniejszej sprawie.

2. Legitymacja wnioskodawcy.

2.1. W niniejszym postępowaniu z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji wystąpił Związek TLP, który działa na podstawie art. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (j.t. Dz.U.2015.2029). Trybunał

² Powołane orzeczenia Trybunału pochodzą z *Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy*, <http://otkzu.trybunal.gov.pl>

Konstytucyjny musiał najpierw ustalić, czy Związek TLP jest uprawnionym podmiotem, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, a następnie, czy przedstawiony przez niego wniosek mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 191 ust. 2 Konstytucji.

2.2. Przesłanką podmiotową wystąpienia z wnioskiem do TK na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji jest przynależność do jednej z wymienionych kategorii podmiotów – ogólnokrajowych organów związków zawodowych, ogólnokrajowych władz organizacji pracodawców bądź organizacji zawodowych.

2.2.1. Szerokiej interpretacji istotnego w niniejszym postępowaniu konstytucyjnego pojęcia „organizacji pracodawców” Trybunał dokonał w postanowieniu z 18 grudnia 2014 r. w sprawie Tw 2/14 i takie jego rozumienie przyjmuje w niniejszym postępowaniu.

Z analizy całokształtu postanowień ustawy zasadniczej wynika, że pracodawca w ujęciu konstytucyjnym to partner społeczny, podmiot uczestniczący w dialogu społecznym, adresat zasady sprawiedliwości społecznej, strona stosunku pracy, która jest władna podejmować względem pracownika określone działania, oraz adresat obowiązków związanych z uprawnieniami pracownika. Ustawodawca zwykły może rozszerzyć to pojęcie, może również – pod pewnymi warunkami – rozszerzyć zadania pracodawców w taki sposób, że nie będą się one wiązać z jego konstytucyjnym statusem. Nie może jednak zmienić określenia pracodawcy wynikającego z Konstytucji.

Cechą, której nie można pomijać, przy ocenie legitymacji procesowej w postępowaniu przed TK jest wolnościowy status organizacji pracodawców. Organizacje pracodawców stanowią przejaw ogólnej wolności zrzeszania się jednostek w konkretnej formie organizacyjnej, przewidzianej wprost w Konstytucji. Wyodrębnienie przez ustrojodawcę związków zawodowych i organizacji pracodawców w art. 59 ust. 1 Konstytucji spośród innych form zrzeszania się, a następnie przyznanie tym podmiotom szczególnych uprawnień, wiąże się z ukierunkowaniem ich działalności na realizację konkretnego celu: „Jest nim ochrona interesów osób wykonujących pracę zarobkową i pracodawców. Wyrażna identyfikacja tego celu oraz powierzenie jego realizacji wskazanym typom podmiotów stanowiących formy zrzeszania się jednostek wiąże się z przyjętą w Konstytucji koncepcją ustrojową. Jej ważnymi elementami są m.in. zasada pomocniczości, wyrażona we wstępie do Konstytucji, zasada dialogu i współpracy partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji) oraz zasada ochrony pracy (art. 24 Konstytucji). Korzystanie z wolności przewidzianych w art. 59 Konstytucji należy zatem postrzegać jako instrument realizacji wartości konstytucyjnych odnoszących się do praw i obowiązków partnerów społecznych związanych ze stosunkiem pracy” (zob. wyrok z 2 czerwca 2015 r. w sprawie K 1/13 i powołane tam orzecznictwo TK). Przy czym należy pamiętać, że wolność ta – tj. wolność zrzeszania się w konkretnej formie organizacyjnej: w związku zawodowym, organizacji społeczno-zawodowej rolników bądź organizacji pracodawców – stanowi jedynie część większej całości, jaką jest ogólniejsza wolność zrzeszania się różnych grup obywateli.

Na tle powyższych wskazań nie powinno budzić zastrzeżeń stwierdzenie, że przewidziane w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji uprawnienie do skierowania wniosku do TK o dokonanie kontroli konstytucyjności aktów normatywnych objętych zakresem działania zarówno związków zawodowych jak i organizacji pracodawców stanowi istotną gwarancję praw i wolności osób zrzeszonych w tych organizacjach. Należy je zatem interpretować według zasady *in dubio pro actione*.

2.2.2. Trybunał w swoim orzecznictwie przyjmuje, że „organizacją pracodawców” jest organizacja typu zrzeszeniowego, której członkami są wyłącznie osoby będące pracodawcami, oraz że w zrzeszeniach tych członkostwo jest w zasadzie ograniczone tylko do osób mających status pracodawcy (zob. wyrok TK z 7 maja 2001 r. w sprawie K 19/00, postanowienie z 28 stycznia 2004 r. w sprawie Tw 74/02). W świetle wyraźnego sformułowania

przepisów konstytucyjnych, mówiących o „ogólnokrajowych władzach organizacji pracodawców” Trybunał przyjmuje, że choć przymiotnik „ogólnokrajowy” nie odnosi się *explicite* do organizacji pracodawców, lecz do jej organu, to jednak reguły inferencyjne nakazują w sposób bezwzględny przyjąć, że ogólnokrajowe organy może mieć tylko taka organizacja pracodawców, która swym działaniem obejmuje obszar całego kraju, a zatem – organizacja ogólnokrajowa (*argumentum a minori ad maius*).

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że użyty w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji przymiotnik „ogólnokrajowy” w sposób istotny ogranicza grupę organizacji pracodawców uprawnionych do złożenia wniosku o dokonanie abstrakcyjnej kontroli norm. Trybunał uznaje, że wyrazem spełnienia przesłanki „ogólnokrajowości” organizacji pracodawców jest posiadanie przez nią struktur terenowych ujawnionych w odpowiednich rubrykach KRS. „Ogólnokrajowe władze” może mieć tylko taka organizacja pracodawców, w której strukturze funkcjonują również władze terenowe (regionalne, oddziałowe). Wymóg posiadania przez organizację pracodawców struktur terenowych nie jest przejawem zbytecznego formalizmu, lecz stanowi gwarancję zapewnienia pracodawcom, działającym w różnych częściach kraju, właściwej reprezentacji na szczeblu ogólnokrajowym (zob. postanowienie z 10 marca 2009 r. w sprawie Tw 36/08).

2.3. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej ustalenia, TK przeszedł do zbadania przesłanki podmiotowej wystąpienia z wnioskiem na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji w niniejszym postępowaniu.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że Związek TLP, zgodnie z § 7 ust. 1 i 2 Statutu „Transport i Logistyka Polska” (dalej: statut) zrzesza dwie kategorie pracodawców: a) prowadzących działalność w zakresie szeroko rozumianego transportu i logistyki, b) nieprowadzących powyższej działalności, ale współpracujących z podmiotami, które ją prowadzą. Jego członkami mogą być tylko pracodawcy zatrudniający pracowników. Z dołączonego do akt niniejszej sprawy odpisu z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji i publicznych zakładów opieki zdrowotnej (KRS nr 0000521362) wynika, że Związek TLP został zarejestrowany jako „związek pracodawców”.

Związek TLP posiada w swej strukturze jednostki terenowe ujawnione w KRS (TLP Zachód, TLP Północ i TLP Południe), co wskazuje na ogólnokrajowy charakter tej organizacji. W świetle § 13 ust. 1 statutu organami ogólnokrajowymi Związku TLP są: Zgromadzenie Ogólne, Rada TLP oraz Zarząd TLP. Do podjęcia uchwały w sprawie wystąpienia do TK z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności obowiązujących norm prawnych „w zakresie szeroko rozumianych warunków i zasad wykonywania przewozów drogowych, warunków i zasad prowadzenia działalności gospodarczej związanej z transportem drogowym, a także uprawnieniami organów administracji wobec przedsiębiorców” jest upoważniona Rada TLP (§ 21 ust. 1 pkt 11 w związku z § 5 pkt 7 statutu). Uprawnia to do stwierdzenia, że Rada TLP jest ogólnokrajową władzą organizacji pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, legitymowaną do inicjowania postępowania przed Trybunałem w sprawie hierarchicznej kontroli aktów normatywnych.

Trybunał w swoim orzecznictwie przyjął, że do ustalenia, czy wniosek pochodzi od upoważnionego podmiotu, a nie od osoby fizycznej, która go sporządziła i podpisała, potrzebny jest dowód, że został on wniesiony na podstawie uchwały (stanowiącej *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) tegoż podmiotu. Uchwała musi wyrażać wolę upoważnionego podmiotu wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o zbadanie zgodności aktu normatywnego lub jego poszczególnych przepisów (przedmiot kontroli) z aktem hierarchicznie wyższym (wzorzec kontroli) w celu wyeliminowania z porządku prawnego aktu lub przepisu, które w opinii podejmującego uchwałę są nie-

zgodne z wzorcem. Treść uchwały i treść wniosku powinny być zbieżne. Minimalna zbieżność cechująca wniosek i uchwałę obejmuje dokładne wskazanie kwestionowanego przepisu (przepisów) danego aktu normatywnego, wyrażenie woli wyeliminowania tego przepisu (przepisów) z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z przepisem (przepisami) aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej (zob. np. postanowienia TK z: 15 stycznia 2009 r. w sprawie Tw 24/08; 2 lipca 2007 r. w sprawie Tw 26/06; 16 lutego 2005 r. w sprawie Tw 21/04; z 22 lutego 2007 r. w sprawie Tw 26/06).

Trybunał Konstytucyjny, weryfikując wskazane wyżej wymogi, stwierdził, że wniosek, który zainicjował niniejsze postępowanie, został podjęty na podstawie uchwały Rady TLP z 5 lutego 2015 r., na co wskazuje dołączony do wniosku protokół posiedzenia Rady TLP z 5 lutego 2015 r. wraz z kartami do głosowania. Trybunał stwierdził także, iż treść powyższej uchwały i treść wniosku skierowanego do TK są tożsame.

Wniosek Związku TLP pochodzi zatem od podmiotu wskazanego w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji.

2.4. Wniesienie wniosku do TK przez podmiot określony w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji jest ograniczone przez ustrojodawcę także przesłanką przedmiotową wyrażoną w art. 191 ust. 2 Konstytucji („Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”).

Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie, interpretując powyższą przesłankę w odniesieniu do organizacji pracodawców, przyjmował, że ogranicza ona nie tylko przedmiot kontroli konstytucyjności (akt normatywny), ale także rodzaj interesów, których ochrony domaga się wnioskodawca, a także wskazane przez niego wzorce kontroli (zob. wyrok z 22 maja 2007 r. w sprawie K 42/05, oraz postanowienia: z 14 lipca 2010 r. w sprawie Tw 34/09 i z 18 grudnia 2014 r. w sprawie Tw 2/14). Badając kwestię legitymacji organizacji pracodawców, Trybunał uznawał przesłankę przedmiotową za spełnioną, jeżeli zakwestionowane przepisy dotyczyły prawnej pozycji pracodawców związanej z zatrudnianiem pracowników, tj. kształtowały relację pomiędzy pracodawcą a pracownikami; wnioskodawca, składając wniosek, domagał się ochrony swego interesu jako pracodawcy w związku z zatrudnianiem pracowników, a nie innych interesów faktycznych – w szczególności gospodarczych; wskazane przez wnioskodawcę wzorce kontroli konstytucyjności są adresowane do pracodawców w związku z ochroną ich praw jako stron stosunku pracy.

Interpretując przesłankę „spraw objętych zakresem działania”, należy mieć na uwadze, że została ona odniesiona przez ustrojodawcę do wszystkich podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 2 Konstytucji – w tym m.in. organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, kościołów i związków wyznaniowych. Kierując się założeniem racjonalności ustrojodawcy, należy przyjąć, że ustrojodawca, wyznaczając zakres przedmiotowy legitymacji podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 2-6 Konstytucji, w sposób świadomy osobno uregulował zakresy podmiotów określonych w pkt 2 i pkt 6 (odrębnie dla każdego z nich), zaś podmioty wskazane w pkt 3-5 objął wspólną przesłanką wyrażoną w odrębnym przepisie (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Mając to na uwadze, TK w niniejszym składzie uznał, że przesłanka określona w art. 191 ust. 2 Konstytucji powinna być interpretowana jednolicie w odniesieniu do wszystkich tych podmiotów.

Odmienne interpretowanie treści samej przesłanki w zależności od rodzaju podmiotu, do którego się ona odnosi, nie ma uzasadnienia konstytucyjnego. Może ponadto prowadzić do zarzutu nierównego traktowania w dostępie do sądu konstytucyjnego. Zróznicowanie w zakresie występowania z wnioskiem do TK podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji wynika z ich odmiennego statusu konstytucyjnego, a zatem z odrębnych regulacji konstytucyjnych kształtujących ich pozycję, nie zaś z treści samego art. 191 ust. 2 Konstytucji. Innymi słowy to odmienny status konstytucyjny podmiotów określonych

w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 determinuje zróżnicowanie w zakresie przedmiotowych granic legitymacji szczególnej, a nie odmienna interpretacja samej przesłanki wyrażonej w art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Literalna wykładnia art. 191 ust. 2 Konstytucji, wskazuje na to, że dopuszczalność wniosku kierowanego do TK przez wymienione w nim podmioty zależy nie od tego, by zakwestionowany akt normatywny mieścił się w zakresie działania wnioskodawcy, ale od tego, by tenże akt normatywny „dotyczył spraw” objętych ich zakresem działania. W wypadku przyjęcia zawężającej interpretacji tego sformułowania (przyjmowanej niejednokrotnie w orzecznictwie TK), należałoby uznać, że ogranicza ona zakres legitymacji w zasadzie jedynie do przepisów stanowiących podstawę wykonywania zadań bądź kompetencji wnioskodawcy.

Uwzględniając literalną wykładnię omawianego przepisu, należy przyjąć, że ustrojodawca w zakres legitymacji włączył także te sytuacje, w których zakwestionowane regulacje, choć nie będą miały charakteru przepisów kompetencyjnych dla podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 2 Konstytucji, to będą wpływać na wykonywanie przez te podmioty ich konstytucyjnych zadań lub kompetencji.

Taką interpretację przesłanki przedmiotowej ograniczającej legitymację szczególną do wystąpienia z wnioskiem Trybunał przyjął w wyroku pełnego składu z 13 lipca 2011 r. w sprawie o K 10/09 i taką też przyjmuje w niniejszej sprawie.

Kontrola konstytucyjności inicjowana przez podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, choć ograniczona przesłanką przedmiotową, pozostaje kontrolą abstrakcyjną, a nie konkretną (zob. wyrok z 10 grudnia 2014 r. w sprawie K 52/13). Ograniczenie dopuszczalności wzorców kontroli konstytucyjności ze względu na to, czy podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności jest adresatem tych wzorców, jest charakterystyczne dla kontroli przeprowadzanej w trybie skargi konstytucyjnej (Konstytucja wymaga wskazania praw czy wolności konstytucyjnych, których adresatem jest jednostka i które zostały, w jej ocenie, naruszone). Trybunał w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę, uznał, że ograniczenie wzorców kontroli konstytucyjności we wnioskach kierowanych przez podmioty określone w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji może wynikać jedynie z charakteru zakwestionowanego przepisu i podlega ocenie pod kątem adekwatności danego wzorca konstytucyjnego do kontroli zakwestionowanej materii normatywnej.

2.5. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, TK zbadał, czy wniosek Związku TLP mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 191 ust. 2 Konstytucji.

2.5.1. W rozpatrywanej sprawie wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność niektórych przepisów: ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (j.t. Dz.U.2012.1155, ze zm.; dalej: ucpk), ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U.2016.1666, ze zm.; dalej: kp lub kodeks pracy), rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U.167; dalej: rozporządzenie z 2013 r.) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U.236.1991, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.).

Zakwestionowane we wniosku regulacje dotyczą:

1) przyznawania kierowcy przebywającemu w podróży służbowej zwrotu kosztów za nocleg w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej lub ryczałtu w wysokości 25% tego limitu na podstawie art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2,

3 i 5 kp oraz w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. – i odpowiednio art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.,

2) wypłacania kierowcy ryczałtu za nocleg podczas podróży służbowej na podstawie § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. i odpowiednio § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. w sytuacji, gdy faktycznie nie poniósł on żadnych kosztów noclegu,

3) zwolnienia pracodawcy z obowiązku zwrotu kosztów za nocleg i wypłaty ryczałtów w razie zapewnienia pracownikowi bezpłatnego noclegu na podstawie § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. oraz odpowiednio § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.,

4) upoważnienia ministra właściwego do spraw pracy do wydania przepisów wykonawczych, w których mają zostać określone 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 (art. 77⁵ § 2 i 5 kp w związku z art. 21a ucpk).

Trybunał uznał, że przepisy kwestionowane przez Związek TLP odnoszą się do prawnej pozycji pracodawców związanej z zatrudnianiem pracowników – dotyczą bowiem należności przysługujących pracownikom z tytułu wykonywania zadania służbowego, jakim zgodnie z art. 2 pkt 7 ucpk jest podróż służbowa (zwrotu kosztów noclegu i ryczałtów), okoliczności mających bezpośredni wpływ na powstanie po stronie pracodawcy obowiązku wypłacenia tych należności oraz okoliczności wyłączających obowiązek pracodawcy w tym zakresie.

Trybunał uznał, że zakwestionowane we wniosku przepisy dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Przesłanka przedmiotowa wystąpienia z wnioskiem do TK na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji została zatem spełniona.

3. Zakres zaskarżenia wskazany we wniosku.

Jako przedmiot kontroli wnioskodawca w pkt 1 *petitum* wniosku wskazał normę prawną wynikającą z pozostających w związku przepisów – art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia z 2013 r. lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu. Tak wskazana norma, zdaniem wnioskodawcy, narusza art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Druga grupa zarzutów skierowana została wobec normy wynikającej z pozostających w związku przepisów art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, „w jakim, pomimo utraty mocy obowiązującej Rozporządzenia z 2002 r., stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę przyznania kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrotu kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do Rozporządzenia z 2002 r. lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu”. W ocenie wnioskodawcy, unormowanie to narusza art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto wnioskodawca jako odrębny i samodzielny przedmiot kontroli wskazał § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim stanowi podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu, formułując zarzut wykroczenia poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ § 2 kp a tym samym naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Analogiczny zarzut wykroczenia poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 77⁵ § 2 kp i naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca skierował wobec § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. „w zakresie, w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu”.

Odrębny zarzut wnioskodawca kieruje wobec § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r., w zakresie, w jakim zwalnia pracodawcę z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w § 16 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, nie precyzując jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg” (co ma szczególne znaczenie w przypadku pracownika-kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym). Przepis ten narusza, zdaniem wnioskodawcy, art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę poprawnej legislacji.

Analogiczny zarzut wnioskodawca formułuje wobec § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim, pomimo utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia, stanowi on w sprawach zawisłych przed sądami podstawę zwolnienia pracodawcy z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, nie precyzując jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg”.

Wnioskodawca zakwestionował także odrębnie art. 77⁵ § 2 i 5 kp w związku z art. 21a ucpk, który, w jego ocenie, narusza art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

4. Treść zakwestionowanych przepisów.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 21a ucpk „[k]ierowcy w podróży służbowej, przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalane na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy”.

Art. 21a ucpk został dodany przez art. 4 pkt 2 ustawy z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.43.246; dalej: nowelizacja ucpk z 2010 r.) w związku z uchwałą siedmiu sędziów SN z 19 listopada 2008 r. w sprawie II PZP 11/08³ (dalej: uchwała SN z 2008 r.). W uchwale tej SN przyjął, że kierowcy transportu międzynarodowego odbywający podróże w ramach wykonywania umówionej pracy i na określonym w umowie obszarze jako miejsce świadczenia pracy nie są w podróży służbowej w rozumieniu art. 77⁵ § 1 kp. Wykładnia ta oznaczała, że do takich podróży w ogóle nie mają zastosowania regulacje kodeksowe zawarte w art. 77⁵ kp, ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 77⁵ § 2 kp.

Ustawodawca, w związku z treścią uchwały SN z 2008 r., zdecydował się na uregulowanie w ustawie o czasie pracy kierowców odrębnej od zawartej w art. 77⁵ § 1 kp definicji podróży służbowej (w art. 2 pkt 7) oraz odesłanie w kwestii świadczeń z tego tytułu do przepisów ogólnych zawartych w art. 77⁵ kp (na podstawie art. 21a).

Zgodnie z ogólną regulacją kodeksową zawartą w art. 77⁵ § 1 kp „[p]racownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową”.

Zakwestionowane we wniosku art. 77⁵ § 2, 3 oraz 5 mają następującą treść:

„§ 2. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu

³ Powołane orzeczenia Sądu Najwyższego pochodzą z Bazy Orzeczeń Sądu Najwyższego, https://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx

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. (...)

§ 5. 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”

Niezakwestionowany we wniosku art. 77⁵ § 4 kp stwierdza natomiast, 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.

Na podstawie art. 77⁵ § 2 kp w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r. wydane zostały następujące akty wykonawcze:

1) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz.U.236.1990, ze zm.) oraz

2) rozporządzenie z 2002 r.

3) rozporządzenie z 2013 r.

W niniejszej sprawie wnioskodawca zakwestionował § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r.

Zgodnie z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.

„1. Za nocleg przysługuje pracownikowi zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym, w granicach ustalonego na ten cel limitu określonego w załączniku do rozporządzenia. 2. W razie nieprzedłożenia rachunku za nocleg, pracownikowi przysługuje ryczałt w wysokości 25% limitu, o którym mowa w ust. 1. Ryczałt ten nie przysługuje za czas przejazdu. (...) 4. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewnia pracownikowi bezpłatny nocleg”.

Od 1 marca 2013 r. kwestie te określa § 16 rozporządzenia z 2013 r., który stwierdza:

„1. Za nocleg podczas podróży zagranicznej pracownikowi przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem, w granicach limitu określonego w poszczególnych państwach w załączniku do rozporządzenia.

2. W razie nieprzedłożenia rachunku za nocleg, pracownikowi przysługuje ryczałt w wysokości 25% limitu, o którym mowa w ust. 1. Ryczałt ten nie przysługuje za czas przejazdu.

3. W uzasadnionych przypadkach pracodawca może wyrazić zgodę na zwrot kosztów za nocleg, stwierdzonych rachunkiem, w wysokości przekraczającej limit, o którym mowa w ust. 1.

4. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewniają pracownikowi bezpłatny nocleg”.

5. Art. 77⁵ kodeksu pracy – zmiany legislacyjne i ich *ratio*.

5.1. Aktualne brzmienie art. 77⁵ kp zostało nadane mocą ustawy z 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.135.1146, ze zm.; dalej: nowelizacja kp z 2002 r.), która weszła w życie 1 stycznia 2003 r.

W swoim brzmieniu pierwotnym art. 77⁵ § 1 kp przewidywał, że: „Pracownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługuje zwrot kosztów związanych z podróżą służbową”. Natomiast § 2 tego przepisu stanowił, iż minister właściwy do spraw pracy „określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ustalania oraz wysokość należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju, w szczególności w zakresie diet oraz zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych udokumentowanych wydatków”.

Ustawodawca w uzasadnieniu projektu nowelizacji kp z 2002 r. wskazał, że dotychczasowe regulacje należności pracowniczych z tytułu podróży służbowej (art. 77⁵ kp w brzmieniu przed wejściem w życie nowelizacji kp z 2002 r. oraz wydane na jego podstawie rozporządzenia wykonawcze) dotyczyły zarówno pracowników zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej, jak i w podmiotach gospodarczych. Mając na uwadze, po pierwsze to, że „[d]efinicja podróży służbowej budzi (...) dużo kontrowersji, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników odbywających wielokrotne podróże służbowe, tj. pracowników, dla których podróż jako stałe pokonywanie przestrzeni jest rodzajem wykonywanej pracy”, po drugie, zgłaszaną coraz częściej potrzebę „odmiennego traktowania przypadków podróży służbowej odbywanej doraźnie od podróży służbowej polegającej na stałym pokonywaniu przestrzeni”, ustawodawca uznał za konieczne wprowadzenie zmian do art. 77⁵ kp. Jednoznacznie wskazanym celem nowelizacji kodeksu pracy w tym zakresie miała być racjonalizacja wydatków pracodawców z tytułu diet w obligatoryjnie ustalonej wysokości – (zob. druk sejmowy nr 335/IV kadencji).

Zmiany te w swoim założeniu miały polegać na tym, że projektowane 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 miało dotyczyć „tylko (...) pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej”.

Po drugie, projekt przewidywał „ustalenie szczegółowych warunków wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pozostałych pracowników w układach zbiorowych pracy lub regulaminach wynagradzania albo w umowach o pracę”. W uzasadnieniu wyraźnie wskazano, że „[d]ecentralizacji 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.” Wyjaśniono także, że 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: „Ogólnie (przez Radę Ministrów, właściwych ministrów lub Ministra Pracy i Polityki Społecznej) są ustalone warunki wynagradzania i świadczenia związane z prac[ą] tylko dla pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej. Pozostali pracodawcy ustalają samodzielnie warunki wynagradzania pracowników i przyznawania świadczeń związanych z pracą” (tamże).

Kwestie dotyczące należności na pokrycie kosztów podróży służbowej pracowników ustawodawca w sposób zamierzony i wyraźny uregulował dwutorowo. W stosunku do pracowników państwowej i samorządowej sfery budżetowej tryb ustalania warunków

oraz wysokość należności przekazano do szczegółowej regulacji ministrowi właściwemu do spraw pracy w drodze rozporządzenia (art. 77⁵ § 2 kp). W odniesieniu zaś do pracowników spoza tego kręgu ustawodawca pozostawił tę kwestię stronom stosunku pracy, a więc pracodawcom i pracownikom (art. 77⁵ § 3), obligując ich do określenia warunków wypłacania należności z tytułu podróży służbowej w układach zbiorowych pracy lub w regulaminie wynagradzania, bądź wprost w umowie o pracę. Natomiast mechanizm przewidziany w art. 77⁵ § 5 kp w zamierzeniu ustawodawcy miał pełnić funkcję gwarancyjną, na wypadek gdyby układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania czy umowa o pracę pozostawiły te kwestie poza przedmiotem ustaleń. Wówczas pracownikowi przysługują należności na pokrycie kosztów podróży służbowej odpowiednio według przepisów, o których mowa w art. 77⁵ § 2 kp.

5.2. Kwestia zasadności takiego dwutorowego uregulowania należności z tytułu podróży służbowych dla pracowników sektora budżetowego i pozabudżetowego była przedmiotem analizy Trybunału w sprawie K 36/03 (wyrok TK z 4 października 2005 r.). Trybunał badał konstytucyjność art. 77⁵ § 2, 3 i 4 kp (w obowiązującym do dziś brzmieniu), której to regulacji postawiono zarzut nieusprawiedliwionego w świetle Konstytucji zróżnicowania pracowników w zakresie określania przysługujących im diet z tytułu podróży służbowej. W wydanym wyroku TK uznał, że istotną cechą różnicującą obydwie, objęte zaskarżonymi przepisami, grupy pracownicze jest charakter źródła finansowania świadczeń i zróżnicowanie, jakiego dokonał ustawodawca w tym zakresie, jest konstytucyjnie usprawiedliwione. W ocenie Trybunału, przepisy wskazane jako przedmiot kontroli konstytucyjnej, upoważniając w art. 77⁵ § 2 kp 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 uregulowanie tej kwestii partnerom społecznym (art. 77⁵ § 3 kp), nie naruszają ani zasady równości (art. 32 Konstytucji), ani też art. 2 Konstytucji, w szczególności wyrażonej w nim zasady sprawiedliwości społecznej.

Analizując unormowania określone w art. 77⁵ § 2, 3 i 4 kp, Trybunał zwrócił uwagę, że przepisy te „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”.

Trybunał badając konstytucyjność wprowadzonego przez ustawodawcę rozróżnienia wziął pod uwagę, że status sfery budżetowej, jeśli chodzi o określenie jakichkolwiek wydatków jest szczególnie: „[w]ynika 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”.

Trybunał analizował tę kwestię także z punktu widzenia zasady ochrony pracy i nadzoru przez państwo nad warunkami jej wykonywania (art. 24 Konstytucji). W tym kontekście stwierdził, że wśród przepisów kodeksu pracy, które stanowią realizację gwarancji ochrony pracy, są 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 kp oraz art. 18 kp). „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”.

Trybunał zauważył, że w uregulowanym w art. 77⁵ kp mechanizmie wypłacania należności z tytułu podróży służbowych funkcję gwarancyjną pełnią łącznie dwa przepisy – § 4 oraz § 5 art. 77⁵ kp. „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)”.

6. Uchwała SN z 2008 r. i uregulowanie definicji podróży służbowej kierowców w ustawie o czasie pracy kierowców.

6.1. Na tle art. 77⁵ § 1 kp pojawiły się w judykaturze kontrowersje, czy pracownicy, dla których stałe pokonywanie przestrzeni jest rodzajem wykonywanej pracy znajdują się w podróży służbowej w rozumieniu tego przepisu. Rozbieżności w tym zakresie miała wyeliminować uchwała SN z 2008 r.. Rozstrzygając zagadnienie prawne, „[c]zy wykonywanie przez pracownika uzgodnionej między stronami pracy, która polega na stałym przemieszczaniu się na określonym obszarze, jest podróżą służbową w rozumieniu art. 77⁵ § 1 k.p.?”, SN w powiększonym składzie uznał, że „[k]ierowca transportu międzynarodowego odbywający podróże w ramach wykonywania umówionej pracy i na określonym w umowie obszarze jako miejsce świadczenia pracy nie jest w podróży służbowej w rozumieniu art. 77⁵ § 1 k.p.”.

SN stwierdził, że „pracownicy mobilni są grupą osób pracujących w warunkach stałego przemieszczania się (podróży). Podróż nie stanowi u nich zjawiska wyjątkowego, lecz jest normalnym wykonywaniem obowiązków pracowniczych. Specyfika takiego zatrudnienia i konieczność odmiennego potraktowania widoczna jest nawet w dyrektywie ustalającej wymagania w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (dyrektywa nr 2003/88/WE z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów czasu pracy). Tym bardziej możliwe i zarazem konieczne jest odmierne potraktowanie tej grupy pracujących z punktu widzenia art. 77⁵ § 1 k.p. Z przepisu tego wynika bowiem wprost, że podróż służbowa ma charakter incydentalny. Podróż służbowa jest swoistą konstrukcją prawa pracy. Podstawę formalną podróży służbowej stanowi, po pierwsze, polecenie wyjazdu. Polecenie takie powinno określać zadanie oraz termin i miejsce jego realizacji. Zadanie musi być skonkretyzowane; nie może mieć charakteru generalnego. Nie jest zatem podróżą służbową wykonywanie pracy (zadań) w różnych miejscowościach, gdy przedmiotem zobowiązania pracownika jest stałe wykonywanie pracy (zadań) w tych miejscowościach. (...) Pracownicy mobilni nie wykonują incydentalnie zadania związanego z oddelegowaniem poza miejsce pracy, lecz ich charakter pracy wymusza nieustanne przebywanie w trasie. Nie ma zatem do nich zastosowania ani hipoteza, ani dyspozycja normy prawnej zawartej w art. 77⁵ § 1 k.p. Artykuł 77⁵ § 1 k.p. nie pozwala na ocenę, że pracownik stale jest w podróży służbowej. Inna bowiem jest ratio tej regulacji.”

Na marginesie swoich rozważań SN zwrócił uwagę na zjawisko nadużywania prawa do zwrotu należności z tytułu podróży służbowych, tj. zawyżania diet kosztem niższego wy-

nagrodzenia. Diety i ryczałty wypłacane z tego tytułu w praktyce stają się bowiem stałym nieopodatkowanym dodatkiem do wynagrodzenia ustalonego w umowie między stronami, przez co pracownicy mobilni nie otrzymują należnego i ekwiwalentnego względem świadczonej pracy wynagrodzenia, ale nieopodatkowany i „nieozusowany” zwrot kosztów utrzymania, co jest na rękę przede wszystkim pracodawcom i na krótką metę także pracownikom.

Wykładnia przyjęta przez SN w uchwale z 2008 r., wyłączająca pracowników mobilnych z zakresu regulacji zawartej w art. 77⁵ § 1 kp, jest w dalszym ciągu aktualna, co potwierdzają kolejne wyroki SN (zob. np. wyrok SN z 10 lutego 2015 r. w sprawie II UK 225/13 i powołane tam orzecznictwo).

6.2. Jak już wyżej wskazano, w związku z wydaną przez SN uchwałą z 2008 r. ustawodawca zdecydował się na nowelizację ustawy o czasie pracy kierowców. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizacji ucpk z 2010 r. wskazano, że w związku z powyższą uchwałą SN „pracownicy zatrudnieni na stanowisku kierowcy zostali pozbawieni świadczeń z tytułu podróży w ramach umówionej pracy”. SN uznał bowiem, że podróżowanie jest normalnym wykonywaniem przez kierowców pracowniczych obowiązków, a nie podróżą o charakterze incydentalnym, odbywaną w celu wykonania wyznaczonego zadania, stąd też kierowcy wykonujący przewozy drogowe nie mogą otrzymywać diety na zasadach określonych w kodeksie pracy. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ucpk z 2010 r. podkreślono, że „[p]raca kierowców polega na prawie stałym pobycie poza domem, zwłaszcza kierowców wykonujących przewozy międzynarodowe. Taka sytuacja ma wpływ na koszty socjalne, w tym wydatki na utrzymanie (posiłki, noclegi). Należy zauważyć, że koszty wykonywania pracy i pobytu poza domem są zawsze wyższe od nakładów poniesionych na utrzymanie, gdy praca jest wykonywana w miejscu zamieszkania. Konieczne jest zatem takie uregulowanie opisanej kwestii, aby kierowcy, którzy w związku ze specyfiką zawodu są w permanentnej podróży nie byli pozbawieni prawa do diety. Stosowne przepisy w tej sprawie powinny być zawarte w ustawie o czasie pracy kierowców, jako że świadczenia z tytułu podróży wiążą się z czasem pracy kierowców. (...) Proponowana zmiana, regulując kwestie diet dla kierowców, porządkuje sprawy związane z czasem pracy kierowców, stosownie do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r. (...), na mocy którego pracownicy zatrudnieni na stanowisku kierowcy zostali pozbawieni świadczeń z tytułu podróży służbowej w ramach wykonywanej pracy”.

Zmiany wprowadzone nowelizacją ucpk z 2010 r. polegały, po pierwsze, na dodaniu do ustawy o czasie pracy kierowców art. 2 pkt 7, który zawierał definicję legalną podróży służbowej kierowców. Zgodnie z tym przepisem, podróżą służbową jest każde zadanie służbowe polegające na wykonywaniu, na polecenie pracodawcy:

a) przewozu drogowego poza miejscowość, o której mowa w pkt 4 lit. a (tj. poza siedzibę pracodawcy, na rzecz którego kierowca wykonuje swoje obowiązki, oraz inne miejsce prowadzenia działalności przez pracodawcę, w szczególności filie, przedstawicielstwa i oddziały) lub

b) wyjazdu poza miejscowość, o której mowa w pkt 4 lit. a, w celu wykonania przewozu drogowego.

Po drugie, kierując się potrzebą zagwarantowania rekompensaty zwiększonych kosztów wykonywania pracy i pobytu poza miejscem zamieszkania, do ustawy dodano art. 21a, który stwierdzał, że „[k]ierowcy w podróży służbowej przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 – Kodeks pracy”.

6.3. Nowelizacja ucpk z 2010 r. poprzez wprowadzenie nowej definicji podróży służbowej w odniesieniu do kierowców *de facto* zlikwidowała skutki uchwały SN z 2008 r. (w zakresie tej grupy pracowników). Konsekwencje prawne tej zmiany zostały przez SN

określone w następujący sposób: „W wyniku nowelizacji ustawy o czasie pracy kierowców powstała sytuacja prawna, w której podróże kierowców transportu międzynarodowego odbywane w okresie do dnia 3 kwietnia 2010 r. nie stanowiły podróży służbowych w rozumieniu art. 77⁵ § 1 k.p. (nie mają więc zastosowania wprost przepisy powszechnie obowiązujące dotyczące zwrotu kosztów podróży służbowych), a po tej dacie są one podróżami służbowymi (art. 2 pkt 7 ustawy o czasie pracy kierowców) i kierowcom przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone na zasadach określonych w art. 77⁵ § 3-5 k.p. (art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców). Jednakże za okres do dnia 3 kwietnia 2010 r. moc prawną zachowały korzystniejsze dla pracowników (przynające diety i zwrot kosztów noclegu) postanowienia układów zbiorowych pracy (regulaminów wynagradzania) oraz umów o pracę (art. 9 § 2 i art. 18 § 2 k.p.). W orzecznictwie (które w tej mierze można uznać za utrwalone) przyjmuje się też, że w przypadku nieustalenia w układzie zbiorowym (regulaminie wynagradzania) lub umowie o pracę świadczeń z tytułu podróży odbywanych przez kierowcę, jej koszty mogą podlegać wyrównaniu w wysokości odpowiadającej należnościom (diетom) z tytułu podróży służbowej przewidzianym w przepisach powszechnie obowiązujących dla pracowników wykonujących rzeczywiście podróże służbowe (...). W konsekwencji – w rzeczywistości – także z tytułu podróży odbywanych przez kierowców transportu międzynarodowego w okresie do dnia 3 kwietnia 2010 r. przysługują im należności co najmniej takie, jak wynikające z powszechnie obowiązujących aktów wykonawczych wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p.” (uchwała siedmiu sędziów SN z 12 czerwca 2014 r. w sprawie II PZP 1/14; dalej: uchwała SN z 2014 r.).

Należy zwrócić uwagę, że pomimo deklaracji zawartej w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ucpk z 2010 r., iż porządkuje ona sprawy związane z czasem pracy kierowców „stosownie do orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r.”, ustawodawca wbrew tej uchwale za podróż służbową uznał każdy wyjazd kierowcy na polecenie pracodawcy poza miejscowość, w której znajduje się jego siedziba lub inne miejsce prowadzenia przez niego działalności (filia, przedstawicielstwo, oddział) w celu wykonania przewozu drogowego. Zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie prawa uznano, że celem przyjęcia powyższej nowelizacji była likwidacja skutków uchwały SN z 2008 r. (zob. uchwała SN z 2014 r.), „obezwładnienie” lub „odwrócenie” przyjętej przez SN wykładni pojęcia „podróży służbowej” (zob. W. Sanetra, *Wpływ orzecznictwa Sądu Najwyższego na kodeks pracy i jego wykładnię*, [w:] 40 lat kodeksu pracy, Zbigniew Góral (red.), M Mielczarek (red.), WK 2015, teza 12).

7. Należności z tytułu podróży służbowej kierowców po uchwaleniu art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców – rozbieżności w orzecznictwie.

7.1. Wskazane wyżej zmiany legislacyjne wprowadzone nowelizacją ucpk z 2010 r., dotyczące należności z tytułu podróży służbowej kierowców, doprowadziły do licznych rozbieżności w interpretacji art. 77⁵ § 2-5 kp, zarówno w doktrynie, jak i w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych i SN.

W związku z tym, że wnioskodawca w niniejszym postępowaniu kwestionuje wskazane przepisy w ich rozumieniu nadanym uchwałą SN z 2014 r., a także mając na uwadze, że kluczowe zarzuty zawarte we wniosku wiążą się z naruszeniem zasady określoności prawa oraz ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, Trybunał uznał za konieczne przedstawienie linii orzeczniczej, która ukształtowała się na tle tych przepisów.

W związku z uchwaleniem przez ustawodawcę autonomicznej definicji podróży służbowej kierowców w art. 2 pkt 7 ucpk rozbieżności nie dotyczą już kwestii, czy kierowcy jako pracownicy mobilni znajdują się w podróży służbowej. Kwestia ta została przesądzona

przez ustawodawcę i sądy są zobowiązane ją stosować. Wątpliwości w zakresie samego rozumienia pojęcia podróży służbowej pojawiają się jedynie w odniesieniu do innych kategorii pracowników mobilnych (dla których ustawodawca nie ustanowił odrębnych względem art. 77⁵ § 1 kp regulacji) i rozstrzygane są przez SN według wykładni przyjętej w uchwale SN z 2008 r.

Zasadnicze rozbieżności interpretacyjne dotyczyły natomiast:

1) minimalnego standardu świadczeń z tytułu podróży służbowych w sferze pozabudżetowej (sporne stało się to, czy standard ten określa art. 77⁵ § 4 kp, odnoszący się jedynie do wysokości diet, czy też przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 77⁵ § 2 kp, które na mocy art. 77⁵ § 5 kp mają odpowiednie zastosowanie w sytuacji, kiedy w umowie o pracę, układzie zbiorowym pracy lub regulaminie wynagradzania nie ma postanowień regulujących warunki wypłacania świadczeń, a według niektórych orzeczeń sądów także wówczas, gdy postanowienia takie istnieją, ale są mniej korzystne niż ustalone dla pracowników sfery budżetowej);

2) kwestii, czy zapewnienie kierowcy odpowiedniego miejsca do spania w kabinie pojazdu może być uznane za zapewnienie „bezpłatnego noclegu” w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. i § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r.;

3) charakteru prawnego ryczału określonego w kwestionowanych przepisach rozporządzeń (tego, czy przysługuje on jedynie w wypadku poniesienia faktycznych kosztów noclegu przez pracownika, czy też niezależnie od poniesionych kosztów).

7.2. W odniesieniu do interpretacji terminu „bezpłatny nocleg”, SN w części swoich wyroków przyjął, że stworzenie przez pracodawcę kierowcy transportu międzynarodowego możliwości spędzania noclegu w kabinie samochodu (niezależnie od warunków uznania tego miejsca za „odpowiednie”) nie może być uznane za zapewnienie pracownikowi bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. (zob. np. wyroki SN z: 19 marca 2008 r. w sprawie I PK 230/07; 23 czerwca 2010 r. w sprawie II PK 372/09; 1 kwietnia 2011 r. w sprawie II PK 234/10; 10 września 2013 r. w sprawie I PK 71/13). Zgodnie z interpretacją w nich przyjętą, zaaprobowaną następnie w uchwale SN z 2014 r., pracodawca nałożył na pracodawcę obowiązek wypłaty pracownikowi ryczału na pokrycie kosztów noclegu w razie nieprzedłożenia rachunku hotelowego za nocleg. Ryczałt ten przysługuje „pracownikowi, który niewątpliwie musiał gdzieś nocować w czasie wyjazdu służbowego poza miejsc zamieszkania, niezależnie od tego, czy rzeczywiście poniósł jakiegokolwiek koszty noclegu oraz w jakich warunkach faktycznie nocował” (II PK 234/10). Pracodawca jest zwolniony z obowiązku wypłacenia ryczału za nocleg wyłącznie w razie zapewnienia pracownikowi bezpłatnego noclegu, zaś ocena, czy pracodawca zapewnia kierowcy bezpłatny nocleg powinna dotyczyć faktycznych warunków zapewnienia pracownikowi odpowiedniego miejsca do nocnego wypoczynku, co nie ogranicza się tylko do jakości miejsca do spania znajdującego się w samochodzie, ale do zapewnienia odpowiedniego standardu nocnego wypoczynku dorosłemu pracownikowi.

Jak podkreślano w przywołanych judykatach, w tym przypadku chodzi nie tylko o bezpieczeństwo samego kierowcy, ale również o bezpieczeństwo innych uczestników ruchu drogowego. W tym rozumieniu „[p]racodawca zapewnia pracownikowi bezpłatny nocleg – poza hotelem – jeżeli umożliwia mu spędzenie nocy (przenocowanie) w warunkach podobnych do warunków hotelowych, czyli w budynku (także w domku kempingowym), ewentualnie w samochodzie, ale wówczas w odrębnej jego części odpowiednio przystosowanej do noclegu, a nie na leżance wstawionej do kabiny kierowcy” (tamże). SN w powyższych wyrokach wskazywał, że według ministra właściwego do spraw pracy, regulującego kwestię noclegu kierowcy w zagranicznej podróży służbowej, nocleg pracownika w hotelu jest optymalnym rodzajem wypoczynku dobowego pozwalającym na właściwą regenerację sił fizycznych

i psychicznych przed kolejnym dniem pracy. W razie zaś nieprzedstawienia rachunku za hotel (motel, domek kempingowy) kierowcy przysługuje co najmniej ryczałt w wysokości 25% limitu ustalonego w przepisach wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 kp, z czym nie pozostaje w sprzeczności możliwość „zaoszczędzenia” przez kierowcę wydatków i zwiększenia w ten sposób dochodu uzyskiwanego z tytułu zatrudnienia (zob. I PK 71/13).

Odmienne stanowisko od wyżej zaprezentowanego przedstawiono m.in. w wyroku SN z 4 czerwca 2013 r. w sprawie II PK 296/12, zgodnie z którym wyposażenie pojazdu w miejsce do spania, z którego korzysta kierowca w czasie nocnego wypoczynku, wyłącza możliwość dochodzenia jakiejkolwiek rekompensaty za brak hotelu, chyba że co innego wynika z umowy lub aktów wewnętrznych”. W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, że zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie o czasie pracy kierowców, nieprzerwany dobowy odpoczynek pracowniczy w wymiarze co najmniej 11 godzin może być wykorzystany w pojeździe, który znajduje się na postoju i jest wyposażony w miejsce do spania. Ustawodawca nie stawia żadnych dodatkowych wymagań w tym zakresie, zdając sobie sprawę, że praca kierowcy jest specyficzna i polega na stałym przemieszczaniu się i postojach w miejscu wybranym przez pracownika po zakończeniu odpowiedniej liczby godzin jazdy.

W orzeczeniu tym SN podkreślił, że ustawa o czasie pracy kierowców precyzyjnie reguluje zasady wypoczynku tej kategorii pracowników i zarazem transponuje do polskiego porządku prawnego przepisy prawa Unii Europejskiej w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (dyrektywa 2002/15/WE). Zarówno wspomniana dyrektywa unijna jak i rozporządzenie nr 561/2006 zostały wydane w celu poprawy bezpieczeństwa drogowego, zapobieżenia zakłócaniu konkurencji, zagwarantowania bezpieczeństwa i zdrowia pracowników wykonujących pracę w trasie (w celu utrzymania w rozsądnych granicach tygodniowego rytmu pracy kierowcy) oraz zobowiązania kierowcy do przestrzegania minimalnych okresów odpoczynku. Okresy odpoczynku poza bazą można wykorzystać w pojeździe, o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i pojazd znajduje się na postoju (art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006). To zaś, na jakim parkingu zatrzyma pojazd kierowca i z jakich wygód będzie korzystał, zależy od niego, a pracodawca nie ma możliwości rzeczywistego wpływania na tę decyzję ani jej kontrolowania. Stąd badanie warunków panujących na wybranych przez kierowcę postojach nie jest potrzebne ani możliwe. SN wskazał, że ustawodawca europejski nie postrzega spania kierowcy w kabinie jako sytuacji zagrażającej życiu i zdrowiu jego i innych uczestników ruchu, jeśli kierowca dokonał takiego wyboru a kabina jest wyposażona w miejsce do spania. Podczas orzekania o zasadności ewentualnych roszczeń pracowników kierowców istotne jest ustalenie, czy godzili się oni na taką formę i warunki odpoczynku. Aprobata takich warunków wyłącza możliwość dochodzenia przez kierowcę jakiejkolwiek rekompensaty za brak hotelu, chyba że co innego wynika z umowy lub aktów wewnętrznych. Zdaniem SN, rozporządzenie z 2002 r. „dotyczy w powołanym przepisie § 9 podróży incydentalnej i konieczności udostępnienia pracownikowi hotelu, określając jedynie iż brak rachunku za hotel daje prawo do ryczałtu. Rozporządzenie nie reguluje sytuacji, w której pracownik godzi się na odpoczynek w samochodzie lecz jedynie sytuację, w których pracownik korzystający z hotelu legitymuje się lub nie rachunkiem za nocleg. Prawa do tego ryczałtu brakuje zatem, gdy pracownik mobilny godzi się na spanie w samochodzie i z góry wyklucza korzystanie z hotelu” (podobne stanowisko zajęto w wyroku SN z 12 września 2012 r. w sprawie II PK 44/12).

Sporna w judykaturze stała się także kwestia, czy uregulowanie należności z tytułu podróży służbowej w układach zbiorowych, regulaminach wynagradzania lub umowach o pracę wyłącza odpowiednie stosowanie przepisów rozporządzenia wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 kp – czy też dzieje się tak jedynie w wypadku korzystniejszego ich uregulowania niż w przepisach wykonawczych. Część sądów uznała, że odpowiednie stosowanie przepisów

rozporządzenia na mocy art. 77⁵ § 5 kp jest możliwe tylko w sytuacji, gdy regulacje wewnątrzzakładowe lub umowy o pracę w ogóle nie zawierały postanowień w tym zakresie, ponieważ pierwszeństwo mają indywidualne ustalenia między stronami (np. wyrok w sprawie II PK 296/12). W innych orzeczeniach uznano, że pierwszeństwo mają te regulacje, które są korzystniejsze dla pracownika, a zatem w przeważającej większości spornych spraw będą to przepisy rozporządzenia ustalające limity dla pracowników sfery budżetowej (tak np. wyrok SN w sprawie I PK 71/13, wyrok SN z 14 maja 2011 r. w sprawie II PK 230/11).

7.3. Usunięcie powyższych rozbieżności miała na celu uchwała SN z 2014 r., podjęta w wyniku przedstawionego przez inny skład SN zagadnienia prawnego powstałego przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej. Jak podkreślił skład przedstawiający zagadnienie, potrzeba rozstrzygnięcia zagadnienia jest podyktowana „radykalną rozbieżnością” judykatury Sądu Najwyższego w kwestii uznawania za zapewnienie kierowcom zatrudnionym w transporcie międzynarodowym bezpłatnego noclegu w kabinach samochodowych w trakcie odbywania zagranicznych podróży służbowych. Tym samym zachodzi konieczność usunięcia kontrowersji związanych z rekompensowaniem kierowcom kosztów takich noclegów. Zagadnienie prawne zostało odniesione do przepisów rozporządzenia z 2002 r., które obowiązywało w okresie objętym roszczeniami w rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy sprawie.

W uchwale SN z 2014 r. przyjęto, że: „Zapewnienie pracownikowi – kierowcy samochodu ciężarowego odpowiedniego miejsca do spania w kabinie tego pojazdu podczas wykonywania przewozów w transporcie międzynarodowym nie stanowi zapewnienia przez pracodawcę bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. (...), co powoduje, że pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegu na warunkach i w wysokości określonych w § 9 ust. 1-3 tego rozporządzenia albo na korzystniejszych warunkach i wysokości, określonych w umowie o pracę, układzie zbiorowym pracy lub innych przepisach prawa pracy”.

W uzasadnieniu tej uchwały SN wskazał, że: „Ustawa o czasie pracy kierowców formalnie odsyła do stosowania art. 77⁵ § 3-5 k.p. Nie odsyła więc do art. 77⁵ § 1 k.p. (gdyż zawiera własną definicję podróży służbowej) oraz nie odsyła do art. 77⁵ § 2 kp, w którym określono (w szczególności) przedmiot regulacji przepisów wykonawczych (zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP – zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu). Z art. 77⁵ § 2 k.p. wynika, że rozporządzenie wykonawcze powinno regulować następujące świadczenia: 1) diety (ich wysokość, 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) oraz 2) zwrot (warunki zwrotu) kosztów przejazdów, 3) zwrot kosztów noclegów i 4) zwrot innych wydatków. Zgodnie z art. 77⁵ § 3 kp warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej 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. Według art. 77⁵ § 4 k.p., 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. Można zauważyć, że przepis ten ustala minimalny standard świadczenia, ale odnosi się tylko do diety, a nie do zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków. Jednakże – zgodnie z art. 77⁵ § 5 k.p. – w przypadku, gdy układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania lub umowa o pracę nie zawiera postanowień, o których mowa w § 3 (czyli nie zawiera uregulowań dotyczących warunków wypłacania wszystkich należności z tytułu podróży służbowej), pracownikowi przysługują należności na pokrycie kosztów podróży służbowej odpowiednio według przepisów, o których mowa w § 2. Oznacza to, że przepisy wykonawcze ustalają minimalny standard

wszystkich świadczeń z tytułu podróży służbowych (diet oraz zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków), które w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę mogą być uregulowane korzystniej dla pracownika (art. 9 § 2 i art. 18 § 2 k.p.). W razie braku takich regulacji lub uregulowania mniej korzystnego dla pracownika, zastosowanie będą miały przepisy wykonawcze. Odesłanie w art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców do art. 77⁵ § 3-5 k.p. oznacza więc pośrednio także odesłanie do art. 77⁵ § 2 k.p., a w konsekwencji uznanie, że kierowcy – pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegu według zasad ustalonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p., chyba że korzystniejsze dla niego zasady zostały ustalone według art. 77⁵ § 3 k.p. (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)”.

W konkluzji uzasadnienia uchwały SN sformułował następujący pogląd: „pojęcia «odpowiednie miejsce do spania» i «bezpłatny nocleg» nie mogą być utożsamiane (zamiennie traktowane), a wręcz odwrotnie – użycie różnych sformułowań w przepisach prawa oznacza, że są to różne pojęcia; zasadniczo prawodawca odnosi pojęcie «noclegu» do usługi hotelarskiej (motelowej; pośrednio także do noclegu opłaconego w cenie karty okretowej lub promowej), o czym świadczy nie tylko zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym (za usługi hotelarskie), ale także wysokość ustalonych limitów; usługa hotelarska obejmuje szerszy zakres świadczeń niż tylko udostępnienie «miejsca do spania», w szczególności możliwość skorzystania z toalety, prysznic, przygotowania gorących napojów itp., a także (ewentualnie) zapewnienie wyżywienia, co powoduje obniżenie diety; brak przedstawienia rachunku za usługi hotelarskie oznacza, że pracownik nie korzystał z hotelu (względ na racjonalnego prawodawcę, który to przewidział); wówczas zwrot kosztów noclegu zostaje ograniczony do 25% limitu stanowiącego ryczałt za koszty realnie ponoszone w czasie podróży, bez korzystania z usług hotelowych; istota «ryczałtu» jako świadczenia kompensacyjnego (w tym wypadku przeznaczonego na pokrycie kosztów noclegu) polega na tym, że świadczenie wypłacane w takiej formie z założenia jest oderwane od rzeczywistego poniesienia kosztów i nie pokrywa w całości wszystkich wydatków z określonego tytułu (bo nie są one udokumentowane); w zależności od okoliczności konkretnego przypadku kwota ryczałtu – która jako uśredniona i ujednolicona ustalona jest przez prawodawcę – pokryje więc pracownikowi koszty noclegowe w wymiarze mniejszym albo większym niż faktycznie przez niego poniesione (...).

Prowadzi to do ogólnego wniosku, że zapewnienie przez pracodawcę pracownikowi (kierowcy wykonującemu przewozy w międzynarodowym transporcie drogowym) odpowiedniego miejsca do spania w kabinie samochodu ciężarowego, czyli wyposażenie samochodu w odpowiednie urządzenia (leżankę, klimatyzację, ogrzewanie itp.) pozwala na wykorzystanie przez kierowcę w samochodzie dobowego (dziennego) odpoczynku, przy spełnieniu warunków określonych w art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006; natomiast nie oznacza zapewnienia mu przez pracodawcę bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. Taki stan rzeczy uprawnia pracownika do otrzymania od pracodawcy zwrotu kosztów noclegu co najmniej na warunkach i w wysokości określonych w § 9 ust. 1 lub 2 tego rozporządzenia”.

Tezy te zostały przyjęte w kolejnych judykatach SN (zob. wyroki z: 4 września 2014 r. w sprawie I PK 7/14; 3 marca 2016 r. w sprawie II PK 3/15).

7.4. Uchwałą z 7 października 2014 r. w sprawie I PZP 3/14 Sąd Najwyższy rozstrzygnął kolejne zagadnienie prawne dotyczące przysługiwania pracownikowi kierowcy ryczałtu za noclegi w sytuacji umożliwienia mu noclegu w kabinie pojazdu, wskazując, że „[m]imo podjęcia przez Sąd Najwyższy w składzie powiększonym uchwały dotyczącej analogicznej

kwestii (...) Sąd Najwyższy rozpoznający obecne zagadnienie prawne zdecydował się na udzielenie odpowiedzi, chociaż jest ona analogiczna do tej zawartej w uchwale z 12 czerwca 2014 r., ponieważ podjęcie kolejnej uchwały umożliwia dodatkowe zaakcentowanie pewnych istotnych argumentów przemawiających za tym stanowiskiem”.

Przedstawione zagadnienie prawne dotyczyło wykładni wyrażenia „bezpłatny nocleg”. Jak wskazał SN, interpretacja tego pojęcia przesądza o stosowaniu lub niestosowaniu § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. w związku z art. 77⁵ § 5 kp. Uznanie, że w zakresie tego pojęcia mieści się zapewnienie przez pracodawcę odpowiedniego noclegu w kabinie pojazdu (samochodu ciężarowego), zwalnia pracodawcę od obowiązku zapłaty ryczałtu za noclegi. Przeciwnie stanowisko oznacza przyjęcie – co do zasady – skuteczności roszczenia o ryczałt za nocleg. W orzeczeniu tym SN w pełni potwierdził wykładnię przyjętą w uchwale SN z 2014 r.

7.5. Uchwale z 2014 r. SN nie nadał mocy zasady prawnej, o której mowa w art. 61 § 6 ustawy z 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U.2016.1254). Stanowi ona odpowiedź na pytanie prawne zadane w konkretnej sprawie przez skład rozpoznający skargę kasacyjną, i ma charakter wiążący jedynie w danej sprawie. Podobny charakter ma uchwała SN w sprawie I PZP 3/14.

W tym miejscu należy wskazać, że Marszałek Sejmu, przedstawiając swoje stanowisko w niniejszej sprawie, uznał, że uchwała SN z 2014 r. nie wyeliminowała wszystkich rozbieżności, a część sądów powszechnych dokonuje odmiennej niż SN oceny zakwestionowanych regulacji i oddala powództwa z tytułu ryczałtów noclegowych kierowców. Jako przykład w stanowisku Sejmu wskazano wyrok Sądu Rejonowego w Gdyni z 19 marca 2015 r. w sprawie IV P 111/13 (niepubl.) z powództwa kierowcy przeciwko firmie transportowej o zwrot należności za niewypłacone ryczałty za nocleg, który uznał, że brakuje podstaw do wypłaty ryczałtu za nocleg. Oddalając powództwo kierowcy, sąd ten zaakcentował „że cytowana i eksponowana przez powoda uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie I PZP 1/14 w swej sentencji posługuje się pojęciem «zwrotu kosztów». W tej uchwale pojęciem tym Sąd Najwyższy posługuje się kilkakrotnie. Z uzasadnienia natomiast płynie wniosek Sądu Najwyższego, iż pracodawcy powinni wypłacić kierowcom ryczałt jedynie w sytuacji, jeśli co prawda zapewnili kabinę wyposażoną w miejsce do spania, ale kierowca z niej nie skorzystał (np.: idąc do hotelu) i poniósł koszt, którego nie potrafi udokumentować rachunkiem, ale jednocześnie kierowca potrafi tą okoliczność wykazać w inny sposób. Kierowcy, którzy odbyli nocleg poza pojazdem, nawet jeśli nie posiadają rachunku, ale potrafią udokumentować że ponieśli koszt otrzymują właśnie ryczałt. Jak słusznie ocenił Sąd Najwyższy w tej uchwale, sam fakt udostępnienia kierowcy kabiny wyposażonej w miejsce do snu nie stanowi automatycznego potwierdzenia, że kierowca skorzystał z bezpłatnego noclegu, ale jednocześnie nie wykluczył takiej możliwości, że kierowca z kabiny skorzysta i kosztu nie poniesie, wówczas brak podstaw do wypłaty ryczałtu”.

Sąd przyjął, że jeśli kierowca nie skorzystał z noclegu poza kabiną pojazdu, „nie skarżył się również na odbieranie odpoczynku w kabinie pojazdu, ani nie wносił w trakcie trwania stosunku pracy o wypłatę ryczałtu, czy zapewnienie bezpłatnego noclegu poza kabiną kierowcy”, to należy uznać, iż „godził się na taką formę i warunki odpoczynku”. W opinii Sądu Rejonowego w Gdyni oznacza to, że wyłączona jest możliwość dochodzenia jakiegokolwiek rekompensaty za brak noclegu w hotelu. Ryczałt za nocleg, w ocenie tego sądu, jest określonym świadczeniem celowym przeznaczonym na pokrycie faktycznych kosztów noclegu, a nie ewentualną rekompensatą za brak należytego komfortu.

Podobną argumentację przedstawił Sąd Okręgowy w Zielonej Górze, który w wyrokach z 25 listopada 2014 r. w sprawach IV Pa 105/14 i IV Pa 117/14⁴ stwierdził, iż skoro regulaminy wynagradzania przewoźnika przewidywały, że ryczałt nie będzie wypłacany, to kierowca nie może się go domagać w sytuacji, kiedy skorzystał z noclegu w kabinie samochodu. Sąd ten uznał za trafne stanowisko sądów pierwszej instancji, zgodnie z którym zasadności roszczeń powodów nie można ocenić w oderwaniu od przepisów rozporządzenia nr 561/2006, przy uwzględnieniu, że jest to regulacja dotycząca pracowników mobilnych znajdująca zastosowanie do kierowców transportu międzynarodowego. Zdaniem Sądu Okręgowego w Zielonej Górze, skoro prawodawca europejski dopuścił możliwość wykorzystania odpoczynku dziennego i skróconego tygodniowego odpoczynku w pojeździe, to znaczy, że kabina kierowcy zapewnia nocleg. Powyższe prowadzi zatem do wniosku, że „odpoczynek w kabinie, mającej fabrycznie wprowadzone rozwiązania w zakresie odpowiedniego miejsca do spania, jest noclegiem pełnowartościowym i nie może być postrzegany jako obniżający warunki socjalne, czy bezpieczeństwo drogowe” (IV Pa 105/14).

Mając na uwadze wskazane orzeczenia, Marszałek Sejmu uznał, że podjęcie przez SN uchwały z 2014 r., nie rozwiązało jednoznacznie wszystkich wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do unormowań zawartych w art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz w rozporządzeniach z 2002 r. i 2013 r.

8. Materia normatywna będąca przedmiotem kontroli konstytucyjności.

8.1. Wnioskodawca w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku zarzucił niekonstytucyjność normie wynikającej z pozostających w związku: art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. (i odpowiednio art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.) w rozumieniu nadanym im w uchwale SN z 2014 r. Uznał bowiem, że, choć nie została ona wpisana do księgi zasad prawnych, to z uwagi na autorytet SN „jak można sądzić – zostanie przyjęta w późniejszym orzecznictwie SN i sądów powszechnych”. Norma, która zdaniem wnioskodawcy wynika z zakwestionowanych przepisów w ich rozumieniu nadanym przez SN, jest niekonstytucyjna „w zakresie, w jakim przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do [tego] rozporządzenia (...) lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu” (s. 2 i 9 uzasadnienia wniosku).

8.2. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, jeżeli określony, ustalony w praktyce, sposób rozumienia treści normatywnej utrwalił się, a zwłaszcza znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzeczeniach Sądu Najwyższego lub NSA, należy uznać, że przepis ma taką właśnie treść, jaką odnalazły w nim te najwyższe instancje sądowe. Jeżeli nastąpiła stabilizacja, przyjmuje się, że kontrola konstytucyjności dotyczyć może przepisu w znaczeniu przyjętym i utrwalonym w procesie wykładni. Jeżeli nie jest możliwe przeprowadzenie kontroli konstytucyjności normy prawnej ukształtowanej przez stałą, powtarzalną i powszechną praktykę sądową, która obejmowałaby zakres stosowania kwestionowanych przepisów, kontrola merytoryczna nie może dotyczyć treści nadanej kwestionowanym przepisom przez sądy, ale mogą one być przedmiotem postępowania toczącego się przed Trybunałem ze względu na zarzut braku precyzji i niejednoznaczności, który prowadzi do naruszenia art. 2 Konstytucji (zob. wyrok z 8 lipca 2014 r. w sprawie K 7/13).

Trybunał, analizując orzecznictwo w zakresie stosowania kwestionowanych prze-

⁴ Powołane orzeczenia sądów powszechnych pochodzą z Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych, <https://orzeczenia.ms.gov.pl/search/advanced>

pisów, uznał, że SN z art. 21a ucpk, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. (i odpowiednio § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.) konsekwentnie wyprowadza normę prawną stanowiącą podstawę do przyznawania kierowcom znajdującym się w podróży służbowej (w rozumieniu art. 2 pkt 7 ucpk) zwrotu kosztów noclegu w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do tego rozporządzenia lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, jeśli korzystniejsze postanowienia nie zostały określone w umowie o pracę, regulaminach wynagradzania czy układzie zbiorowym pracy.

Pomimo, iż uchwała SN z 2014 r. nie ma mocy zasady prawnej, to jednak potwierdzenie jej w kolejnej uchwale powiększonego składu SN (w sprawie I PZP 3/14) oraz w kolejnych wyrokach SN, pozwala przyjąć, iż mają one dominujący i bezpośredni wpływ na orzecznictwo sądów powszechnych. Wynika to oczywiście z roli, jaką Sąd Najwyższy jako naczelny organ władzy sądowniczej pełni w systemie wymiaru sprawiedliwości. W ocenie Trybunału, należy zatem przyjąć, że wskutek konsekwentnej praktyki stosowania określonego rozumienia zakwestionowanych przepisów przez SN, niezależnie od pojawiających się incydentalnie odmiennych interpretacji sądów niższych instancji, przepisy te mają taką treść, jakiej nabrały w drodze utrwalonej praktyki ich stosowania przez SN (zob. wyrok TK z 27 października 2010 r. w sprawie K 10/08).

W tym miejscu należy także podkreślić, że w takiej sytuacji kontrola dokonywana przez Trybunał nie sprowadza się do weryfikacji, który – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – rezultatów interpretacji określonego przepisu jest właściwy. Kontrola konstytucyjności ma bowiem na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy (zob. np. postanowienie TK z 14 lipca 2015 r. w sprawie P 47/13, wyrok TK z 7 grudnia 2015 r. w sprawie P 37/15).

8.3. Trybunał, badając konstytucyjność określonej normy prawnej, musi ze względu na cel i skutki tej kontroli dążyć do precyzyjnego wskazania przepisów, z których ta norma wynika. Należy w tym kontekście zauważyć, że art. 21 ucpk wskazany jako przedmiot kontroli w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku jest przepisem odsyłającym do regulacji wskazanej w art. 77⁵ § 3-5 kp i nie odsyła bezpośrednio do art. 77⁵ § 2 kp, ani do wskazanych jako związkowy przedmiot kontroli przepisów rozporządzeń z 2013 r. i z 2002 r. Jednakże źródłem kwestionowanej przez wnioskodawcę normy prawnej są także art. 77⁵ § 2 kp oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. (i odpowiednio § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.), w związku z czym również one stanowiły przedmiot kontroli we wskazanym we wniosku zakresie.

8.4. Trybunał, określając przedmiot kontroli konstytucyjności w konkretnej sprawie jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej (art. 66 uTK 1997 r.). Przedmiotem badania jest zatem kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna wysłowiona w konkretnych jednostkach redakcyjnych tekstu prawnego. Należy zatem zaznaczyć, że przepisy wskazane w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku, zostały przez wnioskodawcę zakwestionowane w ograniczonym zakresie normowania, tj. w zakresie, w jakim odnoszą się do „kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym” znajdujących się w „zagranicznej podróży służbowej”. Jako że wnioskodawca w niniejszej sprawie jest podmiotem o ograniczonej legitymacji procesowej, a jego wniosek musi być zbieżny z treścią uchwały Rady Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” z 5 lutego 2015 r. (w której również znajdują się wskazane ograniczenia), przepisy określone w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku mogły zostać objęte kontrolą jedynie w zakresie, w jakim odnoszą się do kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym, którzy znajdują się w zagranicznej podróży służbowej.

8.5. Trybunał przyjął zatem, że przedmiotem kontroli konstytucyjności będą: norma prawna wynikająca z art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. a także analogiczna norma wynikająca z art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 k.p w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. – w zakresie wskazanym przez wnioskodawcę w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku – z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami określoności przepisów prawa oraz zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Należy także wskazać, że zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 2002 r. pomimo utraty mocy obowiązującej w dalszym ciągu są stosowane i stanowią podstawę ostatecznych orzeczeń sądowych w sprawach dotyczących rozliczania kosztów podróży służbowej (zob. wyrok SN z 7 października 2015 w sprawie II PK 252/14; wyrok SN z 4 września 2014 r. w sprawie I PK 7/14). Trybunał uznał zatem, że nie ma podstaw do umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 3 uTK z 2016 r.

9. Ocena zgodności z art. 2 Konstytucji.

9.1. Zarzuty wnioskodawcy dotyczące naruszenia przez art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i § kp w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. (oraz odpowiednio art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.) zasady określoności przepisów prawa oraz zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa koncentrują się wokół wadliwej legislacyjnie konstrukcji zakwestionowanych przepisów zawierającej wielostopniowe odesłanie kaskadowe, która w konsekwencji spowodowała niejasność i nieprecyzyjność treści normatywnych, a ponadto doprowadziła do nieadekwatności norm uregulowanych w zakwestionowanych przepisach do materii, w jakiej znajdują zastosowanie, nieprzewidywalności skutków prawnych działań adresatów zakwestionowanych przepisów oraz nadmiernej swobody organów stosujących prawo przy ustalaniu ich zakresu normowania.

9.2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wywodzona z art. 2 ustawy zasadniczej zasada poprawnej (rzetelnej) legislacji nakazuje prawodawcy m.in., by teksty aktów normatywnych formułował w sposób językowo poprawny, a nadto precyzyjny i komunikatywny (jasny), a zatem, by były one zrozumiałe dla ich adresatów i innych podmiotów zainteresowanych oraz by na ich podstawie można było bez wątpliwości ustalić, jakie i komu wyznaczają obowiązki oraz przyznają prawa (zob. zamiast wielu wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie K 24/00). W orzecznictwie Trybunału podkreśla się przy tym, że nie każde uchybienie wymaganiu precyzji i komunikatywności aktu normatywnego uzasadnia uznanie go za niekonstytucyjny. Dopiero przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z art. 2 Konstytucji (zob. np. wyroki z: 13 września 2011 r. w sprawie P 33/09; 29 października 2003 r. w sprawie K 53/02).

„Określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa (...). Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego” (wyrok TK z 18 marca 2010 r. w sprawie K 8/08). Z kolei „[z] zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikają dyrektywy dotyczące stanowienia prawa, które łącznie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nazwane są zasadami poprawnej legislacji. Należą do nich – między innymi – zasada niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw słusznie nabytych, zasada *pacta sunt servanda*, zasada poszanowania interesów w toku, zasada stosowania odpowiedniej *vacatio legis*, zakaz zmiany prawa podatkowego w trakcie trwa-

nia roku podatkowego, zasada określoności przepisów prawa” (wyrok TK z 10 stycznia 2012 r. w sprawie P 19/10). Przejawem realizacji zasady określoności przepisów prawa jest formułowanie przepisów w sposób logiczny i precyzyjny oraz poprawny pod względem językowym, tak aby intencja ustawodawcy co do kręgu podmiotów i okoliczności zastosowania danej normy prawnej nie budziła u jej adresatów wątpliwości.

9.3. Zgodnie z art. 21a ucpk, „[k]ierowcy w podróży służbowej, przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy”. Przepis ten ma zatem charakter przepisu odsyłającego.

Zakres odesłania wyznaczony w tym przepisie obejmuje „należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem podróży służbowej przez kierowcę”, a zakres odniesienia stanowią zasady określone w art. 77⁵ § 3-5 kp. Technika, jaką posłużył się ustawodawca, konstruując ten przepis, wskazuje, że zawarte w nim odesłanie ma charakter zewnętrzny (odsyła do innego aktu normatywnego niż ten, w którym zawarty jest przepis odsyłający) i dynamiczny (odsyła do każdorazowej wersji przepisów odniesienia).

Jak wcześniej wskazano, norma prawna będąca przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie, jest rekonstruowana z art. 21a ucpk, który odsyła wprost m.in. do art. 77⁵ § 5 kp, który z kolei zawiera odesłanie z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania do przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 kp.

W celu wydobycia z kwestionowanych przepisów określonej reguły zachowania adresatów należy w pierwszej kolejności ustalić zakres odesłania i odniesienia wskazane w art. 21a ucpk. Następnie trzeba ustalić kolejny zakres odesłania wyrażony w będącym jednocześnie przepisem odniesienia art. 77⁵ § 5 kp (interpretując zwrot „w przypadku gdy układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania lub umowa o pracę nie zawiera postanowień, o których mowa w § 3”, a także treść wskazanego w nim § 3). W dalszej kolejności należy ustalić zakres odniesienia określony w art. 77⁵ § 5 kp (przysługują należności „odpowiednio według przepisów, o których mowa w § 2”), który nie przynosi jeszcze treści merytorycznych wyznaczających poszukiwaną regułę zachowania adresata, ale stanowi kolejne odesłanie – tym razem do przepisu upoważniającego do wydania przepisów wykonawczych. Następnie należy sięgnąć do regulacji wskazanej w § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. (i odpowiednio § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.), a w razie ustalenia, że nie ma ona zastosowania, reguły zachowania należy poszukiwać w § 16 ust. 1 bądź ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. (odpowiednio § 9 ust. 1 bądź ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.).

Trybunał Konstytucyjny, badając tak ukształtowaną konstrukcję normatywną, podzielił stanowisko wnioskodawcy, Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, że jest ona niezgodna z art. 2 Konstytucji.

9.4. Po pierwsze, odesłanie zawarte w art. 21a ucpk ma charakter kaskadowy, co jest niedopuszczalne w świetle obowiązujących zasad techniki prawodawczej. Nie mają one *per se* waloru konstytucyjnego, jednak uchybienie im może być kwalifikowane jako naruszenie art. 2 Konstytucji, gdy skutkuje dowolnością albo niemożnością dokonania poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo wykładni kwestionowanych przepisów. Treść załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283; dalej: ZTP) stanowi zatem istotną wskazówkę przy ustalaniu wymogów dotyczących sposobu formułowania przepisów.

Zgodnie z § 157 ZTP nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłanie, gdyż nie służy to podstawowemu celowi przepisów odsyłających, jakim jest „potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych” (§ 156 ust. 1 ZTP). „ZTP zabraniają *expressis verbis* posługiwać się techniką odesłań wtedy, gdy zagraża to

komunikatywności tekstu w szczególnie dużym stopniu, co ma miejsce zwłaszcza w przypadku tzw. odesłań kaskadowych” (zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 304). Zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja odesłania kaskadowego wynikająca z art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r., nie tylko nie zapewnia spójności całej regulacji prawnej, ale wręcz przeciwnie – doprowadziła do poważnych wątpliwości interpretacyjnych, których wyrazem była radykalnie rozbieżna wykładnia przyjęta w wyrokach SN (co potwierdził w swoich uchwałach sam SN).

Po drugie, zgodnie z § 4 ust. 3 ZTP ustawa nie może odsyłać do przepisów wykonawczych zajmujących niższą niż ustawa pozycję w hierarchicznie uporządkowanym systemie prawa (tamże, s. 36). Powstaje wówczas wątpliwość co do pozycji hierarchicznej normy odwoływanej z odsyłającego przepisu ustawy oraz przepisów niższej rangi, do których ustawa odsyła. Przejawem wadliwości, jaka ujawniła się w wyniku odesłań zawartych w art. 21a ucpk oraz w art. 77⁵ § 5 kp, były m.in. wątpliwości wnioskodawcy, czy ten ostatni przepis nie stanowi w istocie ukrytego elementu normy upoważniającej wskazanej w art. 77⁵ § 2 kp, który rozszerza zakres podmiotowy upoważnienia.

Po trzecie, Trybunał Konstytucyjny uznał za wadliwą konstrukcję odesłania zawartą w zakwestionowanym unormowaniu nie tylko z uwagi na jej kaskadowy charakter, ale także ze względu na uregulowanie określonego rodzaju stosunków prawnych (tj. należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem przez kierowców podróży służbowej) poprzez odesłanie do nieadekwatnej dla tych stosunków materii uregulowanej w ogólnych zasadach przyjętych w art. 77⁵ § 3-5 kp, co również jest sprzeczne z właściwą techniką stosowania przepisów odsyłających.

Jak już wskazano w pkt 6.1, zgodnie z uchwałą SN z 2008 r. podróże kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym nie stanowiły podróży służbowych w rozumieniu art. 77⁵ § 1 kp, więc nie miały do nich zastosowania przepisy tego artykułu ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie jego § 2. Interpretacja przyjęta w uchwale z 2008 r. stosowana jest nadal w orzecznictwie SN w odniesieniu do pracowników mobilnych, z wyjątkiem jednej grupy pracowników – kierowców wykonujących przewozy drogowe (zob. pkt 6.1).

W wyniku uchwalenia autonomicznej definicji podróży służbowej kierowców w art. 2 pkt 7 ucpk doszło do zrównania przez ustawodawcę podróży służbowej kierowców wykonujących przewozy w transporcie drogowym, stanowiącej immanentny element ich codziennych obowiązków służbowych, oraz podróży służbowej pozostałych pracowników, dla których taka podróż nie wchodzi w zakres codziennych obowiązków i ma charakter incydentalny. Doszło zatem do zróżnicowania sytuacji prawnej kierowców w stosunku do pozostałych pracowników mobilnych – pierwsi, wykonując swoje codzienne obowiązki służbowe, są w podróży służbowej, zaś drudzy nie są.

Przepisy ustawy o czasie pracy kierowców stanowią szczególną regulację w stosunku do kodeksu pracy, a zatem zgodnie z generalną zasadą *lex specialis derogat legi generali*, mają pierwszeństwo wobec regulacji kodeksowych. Kodeks pracy ma do nich zastosowanie posiłkowo w zakresie w nich nieuregulowanym.

Z uzasadnienia projektu nowelizacji ucpk z 2010 r. wynika jednoznacznie, że ustawodawca, wprowadzając do tej ustawy samodzielną definicję podróży służbowej pracownika zatrudnionego na stanowisku kierowcy, kierował się potrzebą rekompensaty zwiększonych kosztów wykonywania pracy i pobytu poza miejscem zamieszkania i miał na uwadze konieczność uregulowania kwestii świadczeń z tego tytułu „w związku ze specyfiką zawodu” kierowcy (druk sejmowy nr 2401/VI kadencja). Słusznie zatem wskazał, że stosowne przepisy w tej sprawie powinny być zawarte w ustawie o czasie pracy kierowców, jako że świadczenia z tytułu podróży wiążą się z czasem pracy kierowców. Powstaje jednak wątpliwość,

czy sposób, w jaki uregulował kwestię należności na pokrycie kosztów podróży służbowej kierowców, rzeczywiście odpowiada specyfice tego zawodu, czy też regulacja zawarta w art. 21a ucpk stanowi w istocie pozornie odmienne unormowanie.

Racjonalny ustawodawca, decydując się na odrębne od przepisów ogólnych kodeksu pracy uregulowanie definicji podróży służbowej w odniesieniu do określonej kategorii pracowników, powinien kierować się uzasadnioną potrzebą przyjęcia odmiennych rozwiązań prawnych wobec tej grupy, inaczej bowiem naraża się na zarzut niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów prawa. Jeśli ze względu na charakter wykonywanej pracy uznaje, że istnieje potrzeba odrębnej, szczególnej względem kodeksu pracy regulacji w odniesieniu do konkretnej kategorii pracowników, to ustanowienie tych przepisów powinno mieć charakter adekwatny do specyfiki wykonywanej przez nich pracy. Celem ustanowienia norm o charakterze *lex specialis* jest bowiem konieczność odmiennego od zasad ogólnych, bardziej odpowiedniego dla danego obszaru stosunków społecznych uregulowania prawnego wynikającego ze specyfiki tych stosunków. Ustanawianie przepisów o charakterze *lex specialis* samo w sobie musi uwzględniać specyfikę regulowanej dziedziny, inaczej bowiem nie ma podstaw do odstąpienia od zasad ogólnych, a działanie ustawodawcy może zostać uznane za nieracjonalne.

Trudno zauważyć, by ustanowieniu autonomicznej definicji podróży służbowej w art. 2 pkt 7 ucpk towarzyszyła pogłębiona analiza potrzeby precyzyjnego wyróżnienia, które obowiązki służbowe kierowców – z uwagi na specyfikę wykonywanej przez nich pracy należy uznać za podróż służbową i uregulować odmiennie od pozostałych kategorii pracowników.

Należy zgodzić się z argumentami wysuwanymi w orzecznictwie SN, że podróż służbowa nie może polegać na wykonywaniu uzgodnionej przez strony pracy, która ze swej istoty polega na stałym przemieszczaniu się po określonym obszarze. Pracownik realizuje wówczas zobowiązanie niewykraczające poza warunki umówione przez strony, jakie przyjął na siebie, nawiązując stosunek pracy. Inaczej należy postrzegać podróż służbową, która stanowi środek do wykonania określonego zadania służbowego poza siedzibą pracodawcy, i sama w sobie nie jest jeszcze istotą tego zadania (o takiej podróży mowa w art. 77⁵ § 1 kp), a inaczej sytuację, w której istotą wykonywanej pracy jest stałe przebywanie w podróży. W odniesieniu do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym należy stwierdzić, że ich zadaniem służbowym jest wykonywanie przewozu osób lub rzeczy, przebywanie w podróży jest zatem treścią obowiązku służbowego, a nie środkiem do jego wykonania.

Ustawodawca, przyjmując autonomiczną definicję podróży służbowej w ustawie o czasie pracy kierowców, nie dokonał systemowego wyodrębnienia podróży służbowej kierowców, stanowiącej w istocie rodzaj wykonywanej przez nich pracy, od odbywanej doraźnie podróży służbowej pozostałych pracowników (o jakiej mowa w kodeksie pracy). We wniosku nie został zakwestionowany art. 2 pkt 7 ucpk, powyższe ustalenia co do *ratio legis* nowelizacji ucpk z 2010 r. mają jednak znaczenie dla oceny art. 21a ucpk. Ustawodawca, uchwalając nową definicję podróży służbowej w ustawie o czasie pracy kierowców, zdecydował w istocie, że każde wykonanie przewozu drogowego przez kierowcę ma charakter podróży służbowej. Konsekwencją zaś wykonywania pracy w podróży służbowej przez kierowcę jest obowiązek pokrycia przez jego pracodawcę kosztów związanych z tą podróżą. W ten sposób ustawodawca dokonał istotnej ingerencji w treść stosunku pracy, którego ukształtowanie, co do zasady, pozostawia się uzgodnieniom stron.

W art. 77⁵ kp mechanizm przyznawania należności z tytułu podróży służbowej został ukształtowany systemowo. Regulacje dotyczące należności na pokrycie kosztów podróży służbowej (art. 77⁵ § 2-5 kp) zostały unormowane w sposób adekwatny do definicji tej podróży zawartej w § 1 tego artykułu. Minister właściwy ds. pracy, wydając rozporządzenia na podstawie art. 77⁵ § 2 kp, miał na uwadze nie tylko ograniczony krąg pracowników, jakich miały one dotyczyć, ale również to, że dotyczyły one incydentalnych podróży służbowych

(tj. takich, które nie stanowią istoty wykonywanej pracy), a w konsekwencji – incydentalnie realizowanych przez pracowników uprawnień do świadczeń z tego tytułu (oraz związanych z nimi obowiązków pracodawców).

Warunki i specyfika podróży służbowych pracowników sfery budżetowej, co zgodnie podkreślają wszyscy uczestnicy niniejszego postępowania – co do zasady niewielka liczba podróży, odbywanie ich zazwyczaj w aglomeracjach miejskich pozwalających na zapewnienie odpowiednich warunków hotelowych – są nieporównywalne z warunkami i specyfiką przebywania w podróży kierowcy w transporcie, zwłaszcza międzynarodowym (w której nierzadko pojawiają się trudności z zapewnieniem pracownikowi warunków hotelowych).

Tymczasem ustawodawca wprowadził szerszą definicję podróży służbowej w stosunku do kierowców niż wynikająca z art. 77⁵ § 1 kp. Ponadto, w odniesieniu do tak szerokiej definicji, zdecydował się na zastosowanie wobec kierowców i ich pracodawców regulacji dotyczącej incydentalnych podróży służbowych pracowników sektora administracji.

W ocenie Trybunału, uregulowanie należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem przez kierowców pracy w permanentnej podróży wymaga stworzenia odrębnych przepisów dla tej grupy pracowników, uwzględniających w sposób rzeczywisty specyfikę ich pracy. Dotychczasowe rozwiązania szczególne, które w intencjach projektodawcy nowelizacji ucpk z 2010 r. miały tę specyfikę uwzględniać, należy uznać za pozorne. Sposób ukształtowania należności dla kierowców wynika bowiem w dalszym ciągu z ogólnych przepisów kodeksowych. Potraktowanie w sposób identyczny w tym zakresie podmiotów nierównych – tj. pracowników sektora administracji i kierowców w transporcie (w szczególności międzynarodowym), a z drugiej strony także ich pracodawców – należy uznać za wadliwe z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości oraz poszanowania negocjacyjnego systemu określenia poziomu wynagrodzeń i diet.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przesądzenie przez ustawodawcę, że art. 77⁵ § 3-5 kp i wydane na podstawie art. 77⁵ § 2 kp przepisy wykonawcze mają mieć zastosowanie do każdego wykonanego przez kierowcę przewozu w transporcie, jest sprzeczne z *ratio legis* tych przepisów i świadczy o nieadekwatności przyjętego środka w stosunku do regulowanej dziedziny.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że słuszne jest stanowisko wnioskodawcy, jak i pozostałych uczestników postępowania, iż ustawodawca, odsyłając w art. 21a ucpk do zasad ogólnych przewidzianych w kodeksie pracy – tj. art. 77⁵ § 3-5 kp a następnie do zakwestionowanych przepisów rozporządzeń – nie uwzględnił specyfiki wykonywania zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym.

Brak regulacji adekwatnych do wykonywanej przez kierowców pracy i odesłanie w zakresie ustalania warunków i wysokości należności przysługujących z tytułu podróży służbowej kierowców do przepisów dotyczących pracowników sfery budżetowej ujawnił się szczególnie przy wykładni pojęcia „bezpłatny nocleg” zawartego w kwestionowanych rozporządzeniach. Pojęcie to, choć nieostre, jest wystarczająco czytelne w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej przebywających w podróży służbowej, a jego wykładnia w stosunku do tego kręgu adresatów jest jednolita. W odniesieniu jednak do kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym, wywołało radykalne rozbieżności i niepewność co do sposobu jego stosowania.

Jak wskazano w uchwale SN z 7 października 2014 r. (I PZP 3/14), gdyby po uchwale SN z 2008 r. nie doszło do ustanowienia autonomicznej definicji podróży służbowej dla kierowców, ale utrzymany został dotychczasowy stan „wynikający z głęboko uzasadnionego przekonania, że kierowcy transportu międzynarodowego nie odbywają co do zasady podróży służbowych (...) zagadnienie prawne dotyczące rozumienia zwrotu „bezpłatny nocleg” użytego w § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r., prawdopodobnie by nie powstało, ponie-

waż do kierowców transportu międzynarodowego przebywających stale w podróży nie miałyby zastosowania przepisy o podróżach służbowych. Wówczas strony stosunku pracy mogłyby swobodnie ustalać zasady zwrotu kosztów noclegu kierowców podczas takich podróży”.

SN trafnie stwierdził w swojej uchwale, że zagadnienie rozliczania kosztów noclegu kierowców transportu międzynarodowego „rzeczywiście wiąże się z poważnymi wątpliwościami, mającymi swoje źródło w niejednoznacznej i zmieniającej się regulacji prawnej oraz w przyjęciu przez ustawodawcę, że kierowcy transportu samochodowego odbywają podróże służbowe i odesłaniu w tym zakresie do ogólnych przepisów o podróżach służbowych”. Wykładnia obowiązujących przepisów, zdaniem SN, nie eliminuje ostatecznie tych wątpliwości, wymagana jest w tym zakresie interwencja ustawodawcy.

9.5. W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że zaufanie obywateli do prawa stanowionego przez ustawodawcę jest wartością konstytucyjnie chronioną i stanowi jedną z podstaw demokratycznego państwa prawnego. Od racjonalnego ustawodawcy podmioty prawa oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych na nie obowiązków i przyznawanych im praw. Przepisy stanowione przez ustawodawcę powinny być precyzyjne i jasne, co znajduje swój wyraz w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie K 24/00).

Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych (zob. wyr. TK z: 7 lutego 2001 r. w sprawie K 27/00 oraz 24 lutego 2010 r. w sprawie K 6/09). Bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Trybunał podkreślał jednak, że jednostka ma prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może bowiem w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągania stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza (zob. wyrok z 14 czerwca 2000 r. w sprawie P 3/00).

Badając zgodność aktów normatywnych z zasadą zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa, należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. W niniejszej sprawie dla ustalenia powyższej kwestii istotne jest wskazanie regulacji unijnych dotyczących czasu pracy kierowców.

9.5.1. Obecna ustawa o czasie pracy kierowców została uchwalona w miejsce ustawy z 24 sierpnia 2001 r. o czasie pracy kierowców (Dz.U.123.1354, ze zm.) w związku koniecznością dostosowania polskiego prawa do wymogów prawa Unii Europejskiej wraz z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii. Została ona uchwalona w związku z koniecznością wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (Dz. Urz. UE L 80 z 23.03.2002, s. 35; dalej: dyrektywa 2002/15/WE) i równoczesnego wyłączenia z przepisów ustawy postanowień wynikających z rozporządzenia nr 3820/85 z 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz. Urz. UE L 370 z 31.12.1985, s. 1), które 1 maja 2004 r. Celem dyrektywy 2002/15/WE było ustanowienie minimalnych wymagań w odniesieniu do organizacji czasu pracy w celu poprawy ochrony zdrowia i bezpieczeństwa osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego oraz poprawa bezpieczeństwa drogowego i dostosowanie warunków konkurencji.

11 kwietnia 2007 r. weszło w życie rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. Urz. UE L 102 z 11.04.2006, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 561/2006). Celem rozporządzenia nr 561/2006 i jednocześnie pozytywnym skutkiem przestrzegania przepisów tego rozporządzenia miała być poprawa warunków socjalnych kierowców oraz zwiększenie bezpieczeństwa wykonywanych przewozów drogowych, tak aby eliminować przyczyny ich niewyspania, zmęczenia i przepracowania, a w konsekwencji liczbę wypadków, które w transporcie drogowym są często tragiczne w skutkach.

Rozporządzenie to pełni zasadniczą rolę w zapewnieniu stosowania przez kierowców w całej Unii Europejskiej jednolitych reguł określających maksymalny dzienny, tygodniowy i przypadający w okresie każdych dwóch kolejnych tygodni czas prowadzenia pojazdu, a jednocześnie zobowiązujących kierowcę do korzystania z dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku. Celem rozporządzenia nr 561/2006 jest także ustanowienie jednolitych uwarunkowań dotyczących konkurencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami transportu lądowego, w szczególności odnośnie do transportu drogowego (wprowadzenie jednakowych reguł dotyczących maksymalnych okresów prowadzenia i obowiązkowych przerw skutkuje bowiem również utrzymaniem konkurencyjnych warunków wykonywania transportu drogowego), oraz polepszenie metod monitorowania i egzekwowania przepisów oraz poprawy warunków pracy w transporcie drogowym.

W polskim porządku prawnym obowiązuje także Umowa europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR) sporządzona w Genewie 1 lipca 1970 r., a ratyfikowana przez Polskę 30 sierpnia 1999 r. (Dz.U.94.1087; dalej: umowa AETR). Zgodnie z art. 3 ucpk przepisy tej ustawy nie naruszają postanowień zawartych w rozporządzeniu nr 561/2006 i umowie AETR. Jeżeli zatem kierowca wykonuje przewóz drogowy podlegający przepisom rozporządzenia nr 561/2006 lub umowy AETR, to w pierwszej kolejności stosuje się do niego normy zawarte w wymienionych aktach.

9.5.2. Pracodawcy w transporcie międzynarodowym, kierując się bezpośrednio obowiązującym art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, który stanowi, że jeżeli kierowca dokona takiego wyboru,ienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku poza bazą można wykorzystywać w pojeździe, o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i pojazd znajduje się na postoju, ponosili nakłady finansowe, dostosowując samochody ciężarowe, tak aby zapewniały „odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy” lub kupując samochody fabrycznie dostosowane do takiego odpoczynku. Uznawali przy tym, że jest to zapewnienie przez nich bezpłatnego noclegu, o którym mowa w § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. i § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r., które zwalnia ich z ponoszenia kosztów noclegu oraz ryczałtów za nocleg w przypadku braku rachunku hotelowego.

Biorąc pod uwagę, to, że celem rozporządzenia nr 561/2006 jest poprawa warunków socjalnych kierowców oraz zwiększenie bezpieczeństwa wykonywanych przewozów drogowych, tak by eliminować przyczyny ich niewyspania, zmęczenia i przepracowania, a także z uwagi na fakt, iż w akcie tym przewidziana jest wprost możliwość odbioru dziennych okresów odpoczynku i skróconych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe (o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy, pojazd znajduje się na postoju a kierowca się na to godzi), Trybunał Konstytucyjny uznał, że oczekiwania pracodawców, iż zapewnienie kierowcy odpowiedniego miejsca do spania w kabinie samochodowej zwalnia ich z obowiązku ponoszenia kosztów noclegu były usprawiedliwione. Dodatkowo utwierdzał ich w tej interpretacji art. 14 ust. 1 ucpk, dopuszczający wykorzystanie dobowego odpoczynku w pojeździe, jeśli znajduje się on na postoju i jest wyposażony w miejsce do spania.

Mając na uwadze wskazane wyżej regulacje, Trybunał uznał, że konstrukcja normatywna przyjęta w przepisach zakwestionowanych w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku, doprowadziła do nieprzewidywalności skutków prawnych działań podjętych na podstawie tych przepisów przez pracodawców branży transportowej. Trybunał uznał, że ustawodawca, pozostawił nadmierną swobodę organom stosującym prawo przy ustalaniu zakresu normowania uprawnień kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym i związanych z nimi obowiązków pracodawców. Jak już wskazano, przejawem realizacji zasady określoności przepisów prawa jest formułowanie przepisów w sposób logiczny i precyzyjny oraz poprawny pod względem językowym, tak aby intencja ustawodawcy co do kręgu podmiotów i okoliczności zastosowania danej normy prawnej nie budziła u jej adresatów wątpliwości. Wymogi te zostały naruszone przy ustanawianiu zakwestionowanych przepisów. Stały się one bowiem nie tylko niezrozumiałe dla ich adresatów, ale także wywoływały rażąco odmienne interpretacje najwyższych organów sądowych. Sam fakt stworzenia nazbyt szerokich ram dla organów stosujących prawo, które muszą zastępować ustawodawcę w zakresie dookreślania zagadnień uregulowanych w sposób nieprecyzyjny, świadczy o naruszeniu zasady określoności prawa.

9.6. Podsumowując, Trybunał uznał, że wadliwa legislacyjnie konstrukcja zakwestionowanych przepisów, opierająca się na odesłaniu kaskadowym, spowodowała niejasność i nieprecyzyjność wywodzonych z nich treści normatywnych. Ponadto doprowadziła do nieadekwatności norm uregulowanych w tych przepisach do materii, w jakiej znajdują zastosowanie oraz nadmiernej swobody organów stosujących prawo przy ustalaniu ich zakresu normowania. Wielokrotne odesłanie w obrębie kilku aktów prawnych utrudniło w znacznym stopniu skonstruowanie na jego podstawie jednoznacznej normy prawnej oraz wywołało stan nieprzewidywalności skutków prawnych działań podjętych przez adresatów na podstawie kwestionowanych przepisów.

Trybunał uznał, że poziom wątpliwości interpretacyjnych w wypadku badanych przepisów ma charakter kwalifikowany, zaś trudności w ich usunięciu, szczególnie z punktu widzenia adresatów danej regulacji, okazują się rażąco nadmierne, czego nie można usprawiedliwić złożonością normowanej materii. Trybunał uznał także, iż skutki tych rozbieżności mają istotne znaczenie dla prawnie chronionych interesów adresatów, wystąpiły w istotnym nasileniu (znaczny wzrost kosztów pracy niedający się przewidzieć przed wydaniem przez SN uchwały z 2014 r. poprzez obciążenie pracodawców branży transportowej roszczeniami kierowców obejmującymi kilka lat wstecz, sięgającymi ok. 50 tys. złotych na osobę) oraz wynikają z niepewności co do sposobu interpretowania kwestionowanych przepisów przez sądy.

Trybunał uznał zatem, że art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. narusza zasadę poprawnej legislacji, będącą komponentem zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa, wywiedzionej z art. 2 Konstytucji.

9.7. W związku z tym, że powyższe zastrzeżenia dotyczą analogicznych rozwiązań wynikających z art. 21a ucpk w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 kp w związku z § 9 rozporządzenia z 2002 r. – również w tym układzie normatywnym Trybunał orzekł w ten sam sposób.

10. Nie sposób w tym miejscu nie zaznaczyć, że ustawodawca od dawna zdawał sobie sprawę z istniejących w praktyce kontrowersji dotyczących przyznawania kierowcom należności z tytułu przebywania w permanentnej podróży. Świadczy o tym przytoczone uzasadnienie projektu nowelizacji kp z 2002 r. nadającej art. 77⁵ kp aktualne brzmienie. Kwestia ta od kilkunastu lat wywoływała liczne spory sądowe. Nie jest zatem zrozumiałe dlaczego ustawodawca przez tak długi czas nie podjął odpowiednich działań legislacyjnych mających na celu usunięcie powstałych wątpliwości, przerzucając ciężar ich rozstrzygnięcia na pracodawców

i zatrudnionych przez nich kierowców, a także na organy sądowe. Za takie działanie nie można bowiem uznać nowelizacji ucpk z 2010 r., która pogłębiła jedynie występujące w tym zakresie problemy. Trybunał przypomina, że „dopuszczenie do sytuacji, w której sposób sformułowania przepisów prawnych powoduje konieczność podjęcia niezwykle skomplikowanej i żmudnej analizy interpretacyjnej, jest przejawem lekceważenia przez władzę ustawodawczą demokratycznego państwa prawnego jej elementarnych powinności” (P 33/09).

Ustawodawca, decydując się na odrębne od ogólnych zasad kodeksowych uregulowanie kwestii pokrycia kosztów, które kierowca wykonujący przewozy w transporcie ponosi z tytułu wykonywania swych obowiązków służbowych (noclegi, posiłki i inne niezbędne wydatki), powinien uwzględnić z jednej strony słuszne potrzeby pracownika, ale także prawnie chronione interesy pracodawców branży transportowej. Powinien zatem mieć na uwadze specyfikę tego rodzaju pracy oraz warunki, w jakich jest ona wykonywana, w szczególności pod kątem bezpieczeństwa pracy, ochrony zdrowia kierowców a także bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Trybunał w wyroku w sprawie K 36/03 podkreślił, że „[p]rawodawca 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”. Prawo do zawierania układów zbiorowych, regulujących określone sprawy z zakresu prawa pracy, nie pozostaje w sprzeczności z ogólnym prawem pracodawcy do kierowania pracą swoich pracowników w ramach wyznaczonych przez obowiązujące ustawodawstwo i układy zbiorowe. Trybunał wskazał, że do istoty prawa pracy należy świadczenie pracy pod kierownictwem pracodawcy. „Prawo do zawierania układów zbiorowych nie wyklucza również jednostronnego normowania pewnych zagadnień przez pracodawcę (...). Do takich zagadnień zaliczają się m.in. ustalenia pracodawcy w odniesieniu do diet za podróże służbowe”. Regulując obowiązki pracodawców z zakresu prawa pracy, które wyznaczają następnie minimalny standard ochrony prawnej pracowników, ustawodawca powinien zachować ostrożność i wziąć pod uwagę to, jakie mogą one wywołać skutki – społeczne, gospodarcze, finansowe, organizacyjne oraz prawne. Ze względu na to, że nadmiernie wysokie koszty pracy mogą zaważyć na opłacalności prowadzonej działalności gospodarczej w danej branży, a tym samym wpłynąć na redukcję miejsc pracy, każda decyzja prawodawcy powinna być wyważona, wprowadzana w zakresie koniecznym oraz z uwzględnieniem interesów obu stron dialogu. Wydaje się, że przyjętym w ustawie o czasie pracy kierowców rozwiązaniom – w analizowanym zakresie – taka pogłębiona analiza nie towarzyszyła.

Trybunał Konstytucyjny nie przesądza (gdyż nie jest to w jego kompetencji), czy odpoczynek w kabinie samochodowej jest adekwatnym, czy też nieadekwatnym sposobem regenerowania sił przez kierowców. Ta kwestia wymaga odpowiednich analiz z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy w zawodzie kierowcy i podjęcia opartej na nich interwencji ustawodawcy.

Jeśli ustawodawca z uwagi na istotny cel (bezpieczeństwo ruchu drogowego), po rzetelnej ocenie potrzeby wprowadzenia nowych regulacji, uzna za konieczne wprowadzenie korzystniejszego unormowania warunków noclegu niż zawarte w rozporządzeniu nr 561/2006, powinien tego dokonać w sposób jasny i precyzyjny. Odesłanie zawarte w art. 21a ucpk do ogólnych przepisów kodeksu pracy, a przez nie do przepisów wykonawczych dotyczących pracowników administracji państwowej i samorządowej nie spełnia tego wymogu. Nie wyraża w sposób jednoznaczny intencji ustawodawcy do korzystniejszego unormowania warunków noclegu niż w rozporządzeniu nr 561/2006, tj. ustanowienia zakazu odbywania przez kierowcę noclegu w kabinie samochodowej wyposażonej w odpowiednie miejsce do spania.

W motywach 11 i 12 preambuły dyrektywy 2002/15/WE, którą wdraża ustawa o czasie pracy kierowców, wskazano na przeprowadzone badania dotyczące wpływu nieodpowiedniego odpoczynku na stan zdrowia pracowników, na ich bezpieczeństwo oraz ogólnie bezpieczeństwo drogowe. W konsekwencji uznano, że zachodzi potrzeba ograniczenia długości okresów pracy w porze nocnej i określenia, że zawodowi kierowcy pracujący w porze nocnej powinni otrzymać właściwą rekompensatę za swoje czynności. Aczkolwiek dyrektywa nie odnosi się wprost do kwestii umożliwienia kierowcy noclegu w kabinie samochodowej, to ogólne cele bezpieczeństwa pracowników i ruchu drogowego wskazują na konieczność zagwarantowania odpoczynku odpowiedniego do wykonywanej pracy.

Należy w tym miejscu wskazać, że przy obecnym brzmieniu zakwestionowanych przepisów i dominującym w orzecznictwie SN ich rozumieniu (zgodnie z którym zapewnienie kierowcy miejsca do spania w przystosowanej do tego kabinie samochodowej nie stanowi zagwarantowania mu bezpłatnego noclegu), poza kontrolą pracodawcy, odpowiedzialnego przecież za właściwą organizację czasu pracy i warunków pracy swoich pracowników, pozostaje to, gdzie faktycznie kierowca spędza nocleg. Pracodawca nie ma bowiem możliwości skontrolowania swego pracownika w tym zakresie. Nawet jeśli pracodawca preferowałby odpoczynek pracowników w hotelu, ostatecznie o formie noclegu zadecyduje sam kierowca, który może chcieć zaoszczędzić środki przyznane przez ustawodawcę w formie ryczałtu. Pracodawca zaś, zgodnie z dominującym orzecznictwem SN, jeśli nie zapewnił bezpłatnego noclegu poza kabiną samochodu, musi mu je wypłacić bez względu na to, czy kierowca rzeczywiście spał poza samochodem, czy też w kabinie.

Należy się zastanowić, czy sytuacja, w której – w okolicznościach uzależnionych od pracownika – ryczałty określone w § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. i § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. stają się w praktyce stałym nieopodatkowanym dodatkiem do wynagrodzenia ustalonego w umowie między stronami, sprzyja realizacji podstawowych celów ustawy o czasie pracy kierowców oraz rozporządzenia nr 561/2006, tj. bezpieczeństwa kierowców oraz innych osób znajdujących się w ruchu drogowym. Jeśli bowiem przyjąć tezę wyrażoną w przywoływanej uchwale SN z 2014 r. i niektórych wyrokach SN, że odpoczynek w kabinie samochodowej nie zapewnia należytej regeneracji sił kierowcy pracującego w transporcie międzynarodowym, to pozostawienie przez ustawodawcę kierowcom możliwości spędzania noclegu w nieadekwatnym do tego odpoczynku miejscu stanowiłoby zagrożenie dla głównego celu ustawy, tj. bezpieczeństwa. Obecnie obowiązujące przepisy, które na mocy art. 21a ucpk znajdują zastosowanie do kierowców zatrudnionych w transporcie, sprzyjają tego rodzaju wyborom w zakresie, w jakim stanowią podstawę prawną do przyznania ryczałtu niezależnie od miejsca, w jakim kierowca nocował.

System wynagradzania pracowników kierowców, w tym przyznawania diet czy dodatków, powinien być tak skonstruowany, by nie stanowił zachęty do naruszania bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Z drugiej strony nie może także sprzyjać fikcji, w której „kierowca – pracownik otrzymuje wynagrodzenie za pracę niestanowiące rzeczywistego ekwiwalentu za świadczoną pracę, zaś ów ekwiwalent stanowią (zaoszczędzane) świadczenia z tytułu podróży służbowej (diety, zwrot kosztów noclegu)”, na co wskazywał SN w swojej uchwale z 2014 r.

Ustawodawca powinien dokonać szczegółowej oceny warunków pracy kierowców w transporcie międzynarodowym i związanych z nimi niebezpieczeństw i adekwatnie do tej oceny uregulować obowiązki pracodawcy i pracowników. Tak istotna kwestia jak to, czy bezpłatny nocleg w kabinie samochodowej spełnia standardy odpowiedniego do wykonywanej pracy odpoczynku z punktu widzenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz ochrony zdrowia kierowców, nie może pozostawać uregulowana w obecnym kształcie, tj. poprzez zastosowanie do kierowców przepisów dotyczących pracowników administracji państwowej. Kontrowersje, jakie ujawniły się w ciągu ostatnich lat w orzecznictwie SN, są dowodem nieadekwatności przyjętych przez ustawodawcę środków do realizacji zamierzonych przez niego

celów i potwierdzają konieczność uregulowania tych kwestii w sposób całościowy, systemowy i adekwatny do specyfiki zawodowej kierowców wykonujących przewozy drogowe.

11. Trybunał przyjął, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, że orzekając o niezgodności regulacji zakwestionowanej w pkt 1 i 2 *petitum* wniosku chociażby tylko z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, może umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli ze względu na zbędność orzekania. Podstawą umorzenia postępowania w tym zakresie jest art. 40 ust. 1 pkt 1 uTK z 2016 r.

12. Trybunał podzielił stanowisko Prokuratora Generalnego odnośnie do umorzenia postępowania w zakresie konstytucyjności przepisów poddanych przez wnioskodawcę samodzielnej kontroli, tj. § 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. oraz § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.

Zarzuty wnioskodawcy w tym zakresie koncentrują się wokół niekonstytucyjności wynikających z nich unormowań w odniesieniu do pracowników jednej branży, tj. kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym. Stosowanie ogólnych regulacji (kodeksowych i wynikających z przepisów wykonawczych) do pracowników zatrudnionych na stanowisku kierowcy nakazuje art. 21a ucpk, one same zaś stanowią „przepisy odniesienia”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie można formułować wobec nich zarzutu niekonstytucyjności z powodu nieuwzględnienia przez nie specyfiki pracy kierowcy w transporcie międzynarodowym, albowiem uregulowanie tej kwestii w sposób adekwatny do określonej kategorii pracowników (do specyfiki ich pracy) nie należy do przepisów odniesienia. O zastosowaniu tych przepisów ogólnych w stosunku do kierowców przesądzają przepisy ustawy, w której zawarty jest przepis odsyłający, tj. ustawy o czasie pracy kierowców.

Zarzut sformułowany w pkt 7 *petitum* wniosku wobec art. 77⁵ § 2 i 5 kp w związku z art. 21a ucpk Trybunał uznał za bezzasadny. Zarzut ten dotyczy niewłaściwego określenia zakresu przedmiotowego rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia wynikającego łącznie z art. 77⁵ § 2 i § 5 kp. Opiera się on na założeniu, że elementem delegacji ustawowej określonej w art. 77⁵ § 2 kp jest odesłanie zawarte w § 5 tego artykułu. Takiej tezie przeczy zarówno *ratio legis* zmian wprowadzonych nowelizacją kp z 2002 r. do art. 77⁵ kp (świadome ograniczenie przez ustawodawcę zakresu przepisów wykonawczych do pracowników sektora budżetowego z uwagi na zamiar decentralizacji kompetencji w zakresie ustalania należności z tytułu podróży służbowych pracowników zatrudnionych poza sferą budżetową) oraz charakter art. 77⁵ § 5 kp, który jest przepisem odsyłającym. Ten ostatni przepis, sam w sobie wskazuje jedynie, w jakich okolicznościach i do jakich stanów faktycznych przepisy wykonawcze wydane na podstawie § 2 mają być odpowiednio stosowane.

Trybunał umorzył zatem w tym zakresie postępowanie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Julii Przyłębskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15

Na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 11/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK) w przypadku wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK, Trybunał, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy, miał obowiązek zawiesić postępowanie na 6 miesięcy i wezwać do uzupełnienia wniosków według wymogów określonych w art. 33 ust. 2-5 ustawy o TK.

Sprawa o sygn. K 11/15 została zainicjowana wnioskiem Rady Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska”. Jest to podmiot wskazany w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, a zatem do jego wniosku znajduje zastosowanie powołany przepis ustawy o TK. Oznacza to, w mojej ocenie, że wyznaczenie terminu rozprawy i rozpoznanie sprawy o sygn. K 11/15 było niedopuszczalne przed uprzednim zrealizowaniem warunków określonych w art. 84 ustawy o TK, tj. zawieszeniem postępowania i wezwaniem wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku.

2. Ponadto zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy o TK terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Wyjątki od tej zasady przewiduje art. 38 ust. 4 i ust. 5 ustawy o TK. Zgodnie z art. 38 ust. 4 ustawy o TK kolejność wpływu wniosku nie dotyczy przypadków rozpatrywania: wniosków w sprawie zgodności ustaw przed ich podpisaniem i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją z Konstytucją; wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed ich podpisaniem; wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; wniosków o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej; wniosków w sprawie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa oraz wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Ponadto w art. 38 ust. 5 ustawy o TK ustawodawca umożliwił prezesowi Trybunału wyznaczenie terminu rozprawy z pominięciem wymogu rozpatrywania wniosków według kolejności wpływu, jeżeli jest to uzasadnione ochroną wolności lub praw obywatela, bezpieczeństwa państwa lub porządku konstytucyjnego.

Rozprawa w sprawie o sygn. K 11/15 została wyznaczona poza kolejnością wpływu, pomimo że nie zachodziły wskazane wyżej przesłanki dopuszczające odstępstwo od zasady ustanowionej w art. 38 ust. 3 ustawy o TK ani prezes TK nie skorzystał w odniesieniu do tej sprawy ze swojego uprawnienia określonego w art. 38 ust. 5 ustawy o TK. Tym samym rozpoznanie sprawy o sygn. K 11/15 nastąpiło z naruszeniem ustawowej zasady rozpatrywania wniosków według kolejności wpływu spraw do Trybunału.

3. W wyroku z 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16, Trybunał orzekł o niekonstytucyjności m.in. art. 84 ust. 1 i art. 38 ust. 3 ustawy o TK. Wyrok ten nie został do tej chwili ogłoszony w Dzienniku Ustaw. W związku z tym chcę zauważyć, że przepisy te nie utraciły mocy obowiązującej. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. A zatem powołane przepisy są nadal częścią obowiązującego porządku prawnego, do którego przestrzegania zobowiązany jest, zgodnie z art. 7 Konstytucji, także Trybunał Konstytucyjny.