



MINISTER

Rodziny i Polityki Społecznej

Marlena Maląg

Warszawa, 15 grudnia 2021 r.

DPP-V.070.3.2021.AG

Pani

Julia Przyłębska

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Szanowna Pani Prezes!

w związku z pismem z dnia 10 listopada 2021 r. (sygn. akt SK 56/21), dotyczącym skargi konstytucyjnej B sp. z o. o. w sprawie zbadania zgodności:

- 1) art. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r. poz. 1155) w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917) w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 4 ustawy o czasie pracy kierowców w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 ustawy – Kodeks pracy w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 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. Nr 236, poz. 1991) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 3) art. 77⁵ § 2, 3 i 5 ustawy Kodeks pracy w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. wymienionego w punkcie 1 w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) art. 77⁵ § 2, 3 i 5 ustawy Kodeks pracy w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. wymienionego w punkcie 2 w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

przedstawiam poniższe stanowisko.

Przepisy § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167), zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r.” oraz przepisy § 9 ust. 1, 2 i 4 nieobowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 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. poz. 1991, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r.”, zostały zredagowane w sposób zrozumiały dla jego adresatów, a zatem zgodnie z zasadą poprawnej legislacji i nie naruszają przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy przy tym zauważyć, że skarga konstytucyjna nie dotyczy odrębnej oceny zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisów § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. oraz przepisów § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r.

Powyższe przepisy podlegają ocenie jedynie z uwagi na wskazany w skardze ich związek z art. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1412, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o czasie pracy kierowców” oraz art. 77⁵ § 2, 3 i 5 Kodeksu pracy.

Uzasadnienie

1. Przed odniesieniem się do przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r. należy przedstawić wyjaśnienia dotyczące kwestii podróży służbowych w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, mające istotne znaczenie dla przedmiotowych rozporządzeń.

W zakresie nieuregulowanym przepisami odrębnymi, definicję podróży służbowej zawiera art. 77⁵ § 1 Kodeksu pracy (zwany dalej „k.p.”). Zgodnie z tym przepisem, pracownikowi 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. Przywołany przepis wskazuje na incydentalny, tymczasowy i krótkotrwały charakter podróży służbowej. Z tytułu podróży służbowej, pracownikowi przysługują należności na pokrycie kosztów z nią związanych: diety, zwrot kosztów przejazdów i dojazdów, noclegów oraz innych wydatków, określonych przez pracodawcę odpowiednio do uzasadnionych potrzeb, w wysokości i na warunkach określonych przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r.

Należy podkreślić, że obecne brzmienie art. 77⁵ k.p. zostało nadane przez ustawę z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1146). Przed ww. nowelizacją, przepis art. 77⁵ § 2 k.p. zawierał upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady ustalania oraz wysokość należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowej na obszarze oraz poza granicami kraju. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, wydane na podstawie tak brzmiącego art. 77⁵ § 2 k.p., regulowało problematykę należności z tytułu podróży służbowych zarówno w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej, jak i w podmiotach gospodarczych.

Zmiany wprowadzone ww. nowelizacją k.p. wynikały m.in. ze zgłaszanej potrzeby odmiennego traktowania przypadków podróży służbowej odbywanej przez pracowników sfery budżetowej oraz pracowników sektora prywatnego (zwłaszcza kierowców transportu międzynarodowego).

W uzasadnieniu do projektu przedmiotowej nowelizacji k.p. (Sejm RP, IV kadencja, druk sejmowy nr 665) podkreślono, że obowiązujące przed nowelizacją uregulowania podróży służbowej były kwestionowane przez przewoźników głównie ze względów finansowych, gdyż wypłacane diety stały się elementem istotnie obciążającym koszty pracy i obniżającym rentowność przedsiębiorców. Zgodnie z intencją projektodawcy decentralizacja kompetencji w zakresie ustalania warunków wypłacania pracownikom spoza sfery

budżetowej należności z tytułu podróży służbowych, miała na celu racjonalizację wydatków pracodawców prywatnych. W związku z tym uznano, że przepis art. 77⁵ § 2 k.p. będzie zawierał upoważnienie dla ministra właściwego do spraw pracy do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju i poza jego granicami (w szczególności diet, zwrotu kosztów przejazdów i noclegów, a także innych wydatków) tylko w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej. Natomiast ustalenie szczegółowych warunków wypłacania przedmiotowych należności pozostałym pracownikom miało zostać określone w układach zbiorowych pracy lub w regulaminach wynagradzania albo w umowach o pracę (zgodnie z art. 77⁵ § 3 k.p.).

Pracodawca spoza sfery budżetowej ma zatem swobodę w określaniu ww. warunków, dostosowując wewnętrzne przepisy prawa pracy do specyfiki swojej działalności. Swoboda ta ograniczona jest dwoma zastrzeżeniami – należności przysługujące pracownikowi z tytułu podróży służbowej powinny pokrywać koszty poniesione przez pracownika w związku z tą podróżą (77⁵ § 1 k.p.) – nie można bowiem obciążać pracownika kosztami związanymi z podróżą służbową. Ponadto, przepisy wewnętrzne (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 sfery budżetowej – tj. zgodnie z obowiązującym stanem prawnym 30 zł (art. 77⁵ § 4 k.p.).

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 października 2005 r., (sygn. akt K 36/03) analiza treści przepisów k.p. jednoznacznie wskazuje, że kwestie dotyczące należności z tytułu podróży służbowej uregulowano w zasadzie dwutorowo. „W stosunku do pracowników państwowej i samorządowej sfery budżetowej, określenie trybu ustalania warunków oraz wysokości diet ustawa przekazuje do szczegółowej regulacji ministrowi właściwemu do spraw pracy w drodze rozporządzenia. W odniesieniu zaś do pracowników spoza tego kręgu ustawodawca pozostawił tę kwestię stronom stosunku pracy, a więc pracodawcom i pracownikom (§ 3), obligując ich do określenia warunków wypłacania należności z tego tytułu w układach zbiorowych pracy lub w regulaminie wynagradzania, bądź wprost w umowie o pracę. Mamy tu do czynienia z rozwiązaniem analogicznym, jak w przypadku wynagrodzeń pracowniczych. Limity wynagrodzeń w sferze budżetowej są ściśle określone, zaś limity w sferze pozabudżetowej – przy zachowaniu powszechnie obowiązujących uregulowań ustawodawstwa pracy – zależą od umowy pracodawcy i pracownika.”

Należy podkreślić, że art. 77⁵ § 2, 3 i 4 k.p. był już przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że jest on zgodny z art. 2, art. 24 i art. 32 oraz nie jest niezgodny z art. 36 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (przywołany wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 4 października 2005 r.). W uzasadnieniu Trybunał stwierdził m.in., że „status sfery budżetowej, jeśli chodzi o określenie jakichkolwiek wydatków jest szczególny. Wynika to stąd, że wydatki sfery budżetowej, jako wydatki publiczne, są reglamentowane (...)” i dalej, iż „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”.

2. Odnosząc się do definicji podróży służbowej zawartej w k.p., warto zaznaczyć, że problematyka stosowania art. 77⁵ § 1 k.p. jest przedmiotem wielu orzeczeń sądowych.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn. akt II UK 284/11 orzekł, że „pracownicy, których praca z istoty polega na przemieszczaniu się na pewnym obszarze, nie odbywają podróży służbowych”. W uzasadnieniu do tego wyroku Sąd zauważył, że „podróż służbowa charakteryzuje się tym, że jest odbywana poza obszar miejscowości, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałe miejsce pracy pracownika, na polecenie pracodawcy, w celu wykonania określonego przez pracodawcę zadania, oraz jest ograniczona zakładanym z góry terminem. Wszystkie te cechy muszą wystąpić łącznie (por. wyrok SN z 22 lutego 2008 r., sygn. akt I PK 208/07)”.

W uchwale z dnia 19 listopada 2008 r. (sygn. akt II PZP 11/08) Sąd Najwyższy wskazał, iż „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”. W ocenie Sądu Najwyższego „możliwe i zarazem konieczne jest odmienne potraktowanie tej grupy pracujących z punktu widzenia art. 77⁵ § 1 k.p. Z przepisu tego wynika bowiem wprost, że podróż służbowa ma charakter incydentalny. (...) 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. (...) Wykonywaniem zadania służbowego w rozumieniu art. 77⁵ § 1 k.p. nie jest wykonywanie pracy określonego rodzaju, wynikającej z charakteru zatrudnienia. Ta bowiem nigdy nie jest incydentalna.” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2013 r., sygn. akt II UK 104/13).

Mając na uwadze powyższe, warto podkreślić, że praca wykonywana przez kierowców zatrudnionych w firmach transportowych nie ma zatem cech podróży służbowej

w rozumieniu art. 77⁵ § 1 k.p. W związku z tym, w 2010 r. został wprowadzony do ustawy o czasie pracy kierowców art. 2 pkt 7, zawierający odrębną w stosunku do k.p. definicję podróży służbowej kierowców oraz nieobowiązujący już w stosunku do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym art. 21a zawierający odesłanie do przepisów art. 77⁵ § 3-5 k.p.

W wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt. K 11/15) Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem 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 k.p.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „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. (...) 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.”.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „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 podróży służbowej pozostałych pracowników.”.

3. Odnosząc się do stosowania przepisów § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. oraz przepisów § 9 ust. 1, 2 i 4 nieobowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r. do kierowców transportu międzynarodowego, należy zauważyć, że są to przepisy, których stosowanie nakazywał nieobowiązujący już w stosunku do nich art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców.

W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 26 października 2017 r. (sygn. akt III PZP 2/17) Sąd Najwyższy zauważył, że mając na uwadze zasady opisane w art. 190 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, unormowanie zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny nie może stanowić podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Od dnia 29 grudnia 2016 r. nie może być zatem stosowany art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców w związku

z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 19 grudnia 2002 r. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym. W ocenie Sadu Najwyższego „oczywiste jest, że przepisy zawarte w art. 77⁵ i rozporządzeniu wykonawczym, o ile nie wchodzą w relację z art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, nadal obowiązują.”

W wyniku licznych orzeczeń Sądu Najwyższego dotyczących ryczałtów za noclegi kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym ukształtowała się linia interpretacyjna, zgodnie z którą w związku z brakiem przepisów szczególnych dotyczących tylko tej grupy pracowników tj. pracowników-kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym stosuje się zasady rozliczania podróży służbowej przewidziane w art. 77⁵ k.p. Znajduje to oparcie w art. 5 k.p. i jego odpowiedniku dotyczącym bezpośrednio tej grupy zawodowej, czyli art. 4 ustawy o czasie pracy kierowców (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 2018 r., III PK 71/17, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2020 r., I PK 59/19).

Należy zauważyć, że przepisy k.p. mają charakter powszechny i określają jedynie podstawowe gwarancje pracownicze. Nie regulują zatem warunków wynagradzania pracowników zatrudnionych przez poszczególnych pracodawców, jak i świadczeń związanych z wykonywaną pracą (w zależności od jej rodzaju czy charakteru).

Ustawodawca, mając na uwadze powyższe, jak również specyfikę pracy kierowców, uregulował warunki pracy tej grupy zawodowej (przede wszystkim kwestie związane z czasem pracy) w drodze odrębnego aktu prawnego ustawy o czasie pracy kierowców. Skoro ustawodawca zdecydował się na umieszczenie w tej ustawie odrębnej definicji podróży służbowej dla kierowców (art. 2 pkt 7 tej ustawy) to również kwestie związane z należnościami z tytułu podróży służbowej dla tej szczególnej grupy zawodowej powinny zostać w niej określone.

Przepisy w tym zakresie powinny zatem samodzielnie, bez odwoływania się do k.p. i pośrednio do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p. (nieadekwatnego do specyfiki branży transportowej), zdefiniować (określić) należności (diety, zwrot kosztów noclegów itp.) jakie może otrzymać kierowca w związku z wykonywaną pracą oraz warunki ich wypłacania.

Zgodnie bowiem z § 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

Podkreślić należy, że w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „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 tych stosunków.”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego dotychczasowe rozwiązania szczególne, które w intencjach projektodawcy nowelizacji ustawy o czasie pracy z 2010 r. miały tę specyfikę uwzględniać, należy uznać za pozorne - ponieważ sposób ukształtowania należności dla kierowców wynika w dalszym ciągu z ogólnych przepisów kodeksowych.

Należy zauważyć, że nieuregulowanie przez ustawodawcę po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. kwestii pokrycia kosztów, które kierowca w transporcie międzynarodowym ponosi z tytułu wykonywania swoich obowiązków służbowych w ustawie o czasie pracy kierowców, doprowadziło do sytuacji, w której do kierowców nadal stosuje się nieadekwatne dla tej grupy pracowników przepisy k.p.

Należy podkreślić, że wydane na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p. rozporządzenie reguluje (zgodnie z upoważnieniem ustawowym) status pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej. W związku z powyższym jego przepisy powinny zostać sformułowane oraz interpretowane adekwatnie do specyficznych warunków świadczenia pracy w sferze budżetowej.

Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. akt K 36/03. Trybunał Konstytucyjny analizując kwestię zasadności odmiennego ustalania należności z tytułu podróży służbowej dla pracowników sfery budżetowej i pracowników spoza sfery budżetowej stwierdził, że „przepisy wskazane we wniosku jako przedmiot kontroli konstytucyjnej, upoważniając w art. 77⁵ § 2 k.p. do określenia wskazanej materii w akcie wykonawczym wyłącznie w odniesieniu do grupy pracowników sfery budżetowej, zaś w odniesieniu do pracowników niezatrudnionych w sferze budżetowej pozostawiając regulację warunków wypłacania należności partnerom społecznym (art. 77⁵ § 3 k.p.), nie naruszają ani zasady równości (art. 32), ani też art. 2 Konstytucji, w szczególności wyrażonej w nim zasady sprawiedliwości społecznej”.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny w ww. sprawie, doszedł do wniosku, że „w polskim systemie konstytucyjnym gwarancję minimalnego poziomu świadczeń związanych ze standardem pracy określa ustawa, a nie Konstytucja. W tym kontekście należy zauważyć, że funkcję gwarancyjną pełnią tu łącznie dwa przepisy kodeksu pracy: § 4 oraz (...) § 5 art. 77⁵ k.p. Te dwa przepisy pełnią taką funkcję na wypadek, gdy systemy negocjacyjne okażą się zbyt słabe (§ 4), lub gdy nie ma żadnych rozwiązań dotyczących poziomu diet za podróże służbowe (§ 5).”

Mając na uwadze powyższe, w obecnym stanie prawnym kwestie należności z tytułu podróży służbowej „pracowników-kierowców” należałoby zatem uregulować w wewnętrznych przepisach obowiązujących pracodawcę (tj. układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania bądź też umowie o pracę), uwzględniających specyfikę warunków pracy kierowców w transporcie międzynarodowym (zgodnie z treścią art. 77⁵ § 3 k.p.).

Należałoby również przyjąć, że jeżeli pracodawca spoza sfery budżetowej (np. z branży transportowej) nie reguluje przedmiotowych kwestii w wewnętrznych przepisach płacowych, to w sposób świadomy (w myśl art. 77⁵ § 5 k.p.) decyduje się na przyjęcie rozwiązań określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p.

Nie powinno zatem czynić się zarzutu, że przepisy § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. jak i przepisy § 9 ust. 1, 2 i 4 nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r., nie są zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej dlatego, że nie uwzględniają specyfiki pracy kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym.

4. W niniejszej części przedstawiono szczegółowe wyjaśnienia dotyczące przepisów § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. oraz § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej 2002 r.

Oba rozporządzenia zostały wydane na tej samej podstawie prawnej tj. art. 77⁵ § 2 k.p. i zawierają analogiczne przepisy regulujące kwestie zwrotu pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej kosztów noclegu podczas zagranicznej podróży służbowej.

W myśl § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r., za nocleg podczas podróży zagranicznej pracownikowi przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem, w granicach limitu określonego w poszczególnych państwach w załączniku do rozporządzenia. Stosownie do § 16 ust. 2 rozporządzenia 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. Przepisów

§ 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia nie stosuje się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewniają pracownikowi bezpłatny nocleg (§ 16 ust. 4).

Zgodnie z § 9 ust. 1 nieobowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej 2002 r., za nocleg przysługiwał pracownikowi zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym, w granicach ustalonego na ten cel limitu, określonego w załączniku do rozporządzenia. Stosownie do § 9 ust. 2 rozporządzenia, w razie nieprzedłożenia rachunku za nocleg, pracownikowi przysługiwał ryczałt w wysokości 25% limitu określonego w załączniku do rozporządzenia. Ryczałt ten nie przysługiwał za czas przejazdu. Zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzenia, przepisów ust. 1 i 2 nie stosowało się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewniła pracownikowi bezpłatny nocleg.

Jak wynika z przywołanych przepisów rozporządzeń pracownikowi przysługuje/przysługiwał zwrot kosztów za nocleg bądź w pełnej wysokości (w granicach limitu, jeżeli poniesione koszty zostały udokumentowane rachunkiem) bądź też w formie ryczałtu (w razie nieprzedłożenia przez pracownika rachunku). Przepisy rozporządzenia nie przewidują oraz nie przewidywały przy tym konieczności przedstawienia dowodów na to, że podczas podróży służbowej pracownik poniósł rzeczywiste koszty noclegu. Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. (§ 13 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r.) wydatki objęte ryczałtami nie wymagają udokumentowania. Z wymienionych wyżej przepisów wynika, iż pracownik nie ponosi rzeczywistych kosztów noclegu jedynie wówczas, gdy pracodawca lub strona zagraniczna zapewnia mu bezpłatny nocleg.

Odnosząc się do zarzutu o konieczności wypłaty pracownikowi ryczałtu za nocleg, należy zauważyć, że ryczałt ten (wypłacany pracownikowi sfery budżetowej w przypadku nieprzedłożenia przez niego rachunku) jest niewątpliwie należnością przysługującą pracownikowi z tytułu podróży służbowej. Warto podkreślić, że zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 77⁵ § 2 k.p. wydane na jego podstawie rozporządzenie powinno w szczególności określać m.in. warunki zwrotu kosztów noclegu. Przywołany przepis nie stanowi o tym, że koszty noclegu muszą zostać udokumentowane (np. rachunkiem). Pracodawca nie wyklucza zatem możliwości wypłaty ustalonej z góry kwoty pieniężnej (ryczałtu) bez rozliczania poniesionych kosztów noclegu.

Słusznie zauważył Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 października 2017 r., że „każde zatrudnienie wiąże się z kosztami dotyczącymi pracy. Obciążają one w całości pracodawcę. Oznacza to, że w modelu pracowniczym nie jest możliwe przerzucanie ich na pracownika. Kierując się tą myślą, należy zwrócić uwagę, że istota ryczałtu jako świadczenia kompensacyjnego polega na tym, iż świadczenie wypłacane w takiej formie z założenia oderwane jest od rzeczywiście poniesionych kosztów. W zależności od konkretnego przypadku kwota ryczałtu pokrywa więc pracownikowi koszty noclegowe w wymiarze

mniejszym albo większym niż faktycznie przez niego poniesione (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1998 r., I PKN 392/98, OSNAPiUS 1999 nr 23, poz. 745). Ryczałtowy sposób rozliczania ma na celu uproszczenie wzajemnych rozliczeń. W rezultacie, jeśli pracownik ich rzeczywiście nie poniesie, to i tak przysługuje mu ustalony ryczałt. Dopuszczalne jest jednak uzależnienie w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę wypłaty ryczałtu od faktycznego poniesienia kosztów noclegu (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2007 r., I PK 234/06, i z dnia 19 lutego 2007 r., I PK 323/06, OSNP 2008 nr 7-8, poz. 95). Reasumując, przy ocenie postanowienia umownego, regulaminowego lub układowego należy uwzględnić dwa czynniki, po pierwsze, zakaz przerzucania na pracownika kosztów noclegu w podróży służbowej, po drugie, właściwości ryczałtowego rozliczania tego rodzaju należności. Nie da się ukryć, że zmienne te nie zawsze będą ze sobą współgrać, można wręcz rzec, że w pewnym sensie konkurują ze sobą. Posłużenie się ryczałtem opiera się na ryzyku. Wypłacona kwota w jednym przypadku pokryje koszty noclegu, a w innym okaże się niewystarczająca.”

Istotne znaczenie dla wypłaty ryczałtu za nocleg ma określenie „bezpłatny nocleg”. Podkreślić należy, że według Trybunału Konstytucyjnego „stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09). Zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. akt K 4/06) „zasada określoności wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego nie wyklucza a priori posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jeżeli ich desygnaty można ustalić”.

Zgodnie z § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. (§ 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r.) jedynie pracodawca lub strona zagraniczna mogą zapewnić pracownikowi bezpłatny nocleg – wówczas zwrot kosztów noclegu ani w wysokości udokumentowanej rachunkiem, ani w formie ryczałtu za nocleg – pracownikowi nie przysługuje. Pomimo tego, że w trakcie zagranicznych podróży służbowych pracownicy sfery budżetowej zazwyczaj odbywają noclegi w hotelach lub (rzadziej) innych obiektach świadczących usługi hotelarskie, w treści rozporządzenia nie zdecydowano się na dookreślenie, że „bezpłatny nocleg” może się odbyć jedynie w obiekcie hotelarskim lub innym obiekcie świadczącym usługi hotelarskie. Wynika to z dwóch względów. Po pierwsze, pojęcia „obiekt hotelarski” oraz „obiekt świadczący usługi hotelarskie” mogą nie funkcjonować w niektórych państwach w obiegu prawnym lub też mogą być nieco odmiennie definiowane w aktach prawnych poszczególnych krajów. Stąd niemożność, w odniesieniu do podróży zagranicznych, posłużenia się w omawianym

rozporządzeniu ww. pojęciami, wymienienia zamkniętego katalogu takich obiektów czy szczegółowego opisu standardów jakie mają one spełniać. Po drugie, ustalenie należności za podróż służbową w konkretnym przypadku uwarunkowane jest okolicznościami tej podróży. Jeśli pracownik ma zapewniony bezpłatny nocleg (np. w wynajmowanym mieszkaniu pracodawcy, w siedzibie kontrahenta) pracodawca nie ma obowiązku wypłacania ryczałtu za nocleg.

Należy zauważyć, że w wielu rozporządzeniach regulujących kwestię należności z tytułu podróży służbowych pewnych grup zawodowych również używa się terminu „bezpłatny nocleg” bez dookreślenia jego znaczenia, jak również przewiduje się uprawnienie do ryczałtu za nocleg (np. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie należności żołnierzy niezawodowych za podróże służbowe (Dz. U. z 2018 r., poz. 1364), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie określenia wysokości i trybu przyznawania funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego należności za podróże służbowe i świadczeń z tytułu przeniesienia lub delegowania do czasowego pełnienia służby w innej miejscowości oraz sposobu ich wypłaty (Dz. U. z 2021 r. poz. 132), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych województwa (Dz. U. poz. 798, z późn. zm.)).

Przywołane przepisy § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. oraz § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r. zostały sformułowane w sposób zrozumiały dla jego adresatów, tj. pracodawców i pracowników sfery budżetowej. Podkreślić bowiem należy, że dotychczasowe wątpliwości w zakresie wykładni użytego w przedmiotowym rozporządzeniu terminu „bezpłatny nocleg” oraz wątpliwości dotyczące prawa pracownika do ryczałtu w przypadku niezapewnienia pracownikowi bezpłatnego noclegu i nieprzedłożenia przez niego rachunku za nocleg wyrażała jedynie, pozostająca poza sferą budżetową, branża transportowa.

Również Trybunał Konstytucyjnym w wyroku wydanym w sprawie K 11/15 zauważył, że „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.”.

Zatem problem odbywania noclegu w kabinie samochodowej charakterystyczny dla sytuacji kierowców transportu międzynarodowego nie dotyczy adresatów przedmiotowego rozporządzenia.

Podkreślenia wymaga, że Sąd Najwyższy we wspomnianej wyżej uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 26 października 2017 r. stwierdził, że „wykorzystanie konstrukcji podróży służbowej względem kierowców jest problematyczne. Do tego samego zbioru zostają bowiem zaliczone osoby, które sporadycznie i permanentnie przebywają poza domem. Mimo występujących różnic mają być one rozliczane na tych samych zasadach. W tym kontekście trzeba wspomnieć o jeszcze jednym czynniku. Sytuacja kierowców w transporcie międzynarodowym nie przystaje do mechanizmu rozliczenia noclegu przewidzianego w § 9 rozporządzenia wykonawczego. Przepis ten zakłada, że pracownik skorzysta z noclegu w warunkach hotelowych, a pracodawca zwróci mu jego koszt (ust. 1). Na wypadek „nieprzedłożenia rachunku za nocleg” pracownikowi przysługuje ryczałt w wysokości 25 % limitu (ust. 2). Pracodawca może uwolnić się od ponoszenia kosztów, jeśli zapewni pracownikowi bezpłatny nocleg (ust. 4). Standard ten prawidłowo funkcjonuje wobec pozostałych pracowników, nie sprawdza się jednak w przypadku kierowców w transporcie międzynarodowym. Za „życzeniowe” należy uznać przekonanie, że kierowca wykonujący przewóz ma możliwość swobodnego wyboru między rozwiązaniem przewidzianym w § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia. Poza tym, trzeba pamiętać, że „nieprzedłożenie rachunku za nocleg” w rozumieniu § 9 ust. 2 rozporządzenia obejmuje przypadki, w których pracownik zapłacił za nocleg, ale również sytuację, gdy nie poniósł żadnych kosztów. Prawo do ryczałtu nie jest bowiem uzależnione od wykazania faktycznie poniesionych kosztów.”

Treść przedmiotowych przepisów jest zatem na tyle precyzyjna, że w odniesieniu do sfery budżetowej, zapewnia jednolitą wykładnię i stosowanie. Zgodnie zaś z poglądem Trybunału Konstytucyjnego „jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów” (ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r.).

5. Podsumowując należy dodać, że Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 11/15 stwierdził, że „w art. 77⁵ kp mechanizm przyznawania należności z tytułu podróży służbowej został ukształtowany systemowo. Regulacja dotycząca należności na pokrycie kosztów podróży służbowej (art. 77⁵ § 2-5 kp) została unormowana w sposób adekwatny do definicji tej podróży zawartej w § 1 tego artykułu. Minister właściwy ds. pracy, wydając rozporządzenie 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).”

Trybunał Konstytucyjny umarzając postępowanie w zakresie konstytucyjności przepisów § 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. oraz § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r. 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 przesadzają przepisy ustawy, w której zawarty jest przepis odsyłający, tj. ustawy o czasie pracy kierowców.”.

Na zakończenie należy również zauważyć, że art. 4 ustawy o czasie pracy kierowców w związku z art. 77⁵ § 1-5 Kodeksu pracy w związku z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r. oraz art. 77⁵ § 1-5 k.p. w związku z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim znajdują zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym w przypadku, gdy strony stosunku pracy nie określiły zasad zwrotu kosztów podróży służbowych zagranicznych, w tym ryczałtów za noclegi, w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę, był już badany przez Trybunał Konstytucyjny w związku ze skargą konstytucyjną. Zdaniem Skarżącego zakwestionowane przepisy są niezgodne z Konstytucją RP, gdyż pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. nadal stosuje się zakwestionowane normy.

W postanowieniu z dnia 11 grudnia 2019 r. (sygn. akt SK 11/19) Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „skoro norma prawna po jej rekonstrukcji posiada tożsame brzmienie i prowadzi do osiągnięcia identycznego rezultatu, nie ma znaczenia, na podstawie jakiego przepisu zostanie wyinterpretowana. Trybunał przesądził bowiem jednoznacznie o nieadekwatności unormowań zawartych we wskazanych przepisach k.p. na gruncie stosunku pracy, którego stroną jest kierowca wykonujący przewóz w transporcie międzynarodowym.”.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „należy uznać, że nawet w razie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją zaskarżonej normy we wskazanym przez skarżącą zakresie, nie wywoła oczekiwanych przez nią skutków prawnych. Wspomniana wcześniej uchwała wykazuje bowiem jednoznaczną tendencję do interpretowania przepisów stanowiących o zwrocie kosztów podróży służbowej w ten sposób, by pomimo wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia przepisy te znajdowały zastosowanie do kierowców w ruchu międzynarodowym. Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zaskarżonej regulacji spowodowałoby, że Sąd Najwyższy analogiczny w skutku efekt osiągnąłby za pomocą art. 2 pkt 7 u.c.p.k. lub też art. 5 k.p. Przepisy odsyłające do stosowania w nieuregulowanym

zakresie mają charakter ogólny, zaś zgodnie z wymogiem dokonywania prokonstytucyjnej wykładni prawa sądy powszechne powinny rozumieć art. 77⁵ k.p. (wraz z wydanym na podstawie 77⁵ § 2 k.p. rozporządzeniem) jako niemający zastosowania na gruncie u.c.p.k., z uwagi na ich nieadekwatność.”.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, należy dojść do konstatacji, że przepisy § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. oraz przepisy § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r. zostały zredagowane w sposób zrozumiały dla jego adresatów, a zatem zgodnie z zasadą poprawnej legislacji (i jej szczegółową zasadą określoności przepisów prawa) i nie naruszają przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z poważaniem

MINISTER

Michał Melnyk