



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 56/21
BAS-WAK-3070/21

Warszawa, 26 maja 2023 r.

AM 38

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej B sp. z o.o. z 5 czerwca 2018 r. (sygn. akt SK 56/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność i zbędność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

1. W dniu 16 listopada 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej B sp. z o.o. (dalej: skarżąca; skarżąca spółka) z 5 czerwca 2018 r. (sygn. akt SK 56/21).

Przedmiotem kontroli jest art. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1155; dalej: u.cz.p.k.) w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 917; dalej: k.p.) 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 (t.j. Dz. U. poz. 167; dalej: rozporządzenie z 2013 r.).

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

- art. 77⁵ § 2 k.p.:
„Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju. Rozporządzenie powinno w szczególności określać wysokość diet, z uwzględnieniem czasu trwania podróży, a w przypadku podróży poza granicami kraju – walutę, w jakiej będzie ustalana dieta i limit na nocleg w poszczególnych państwach, a także warunki zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków”;
- art. 77⁵ § 3 k.p.:
„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”;
- 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, pracownikowi przysługują należności na pokrycie kosztów podróży służbowej odpowiednio według przepisów, o których mowa w § 2”;

– art. 4 u.cz.p.k.:

„W zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 i 1043)”.

2. Sejm pragnie odnotować zmianę normatywną dotyczącą kwestionowanych przepisów, która jednak nie wpływa na sprawę zawisłą przed TK i interes prawny skarżącej spółki, bowiem została dokonana ustawą z dnia 26 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy kierowców oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 209). Zmiana weszła w życie 1 marca 2022 r.

W zakresie dotyczącym omawianej problematyki nowelizacja zmieniła:

1) art. 2 pkt 7 u.cz.p.k., który zawiera definicję podróży służbowej; aktualnie podróżą służbową jest „[...] każde zadanie służbowe wykonywane w ramach krajowych przewozów drogowych polegające na wykonywaniu, na polecenie pracodawcy: a) przewozu drogowego poza miejscowość, o której mowa w pkt 4 lit. a, lub b) wyjazdu poza miejscowość, o której mowa w pkt 4 lit. a, w celu wykonania przewozu drogowego”;

2) art. 21a u.cz.p.k., w myśl którego „Kierowcy wykonującemu krajowe przewozy drogowe 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”;

Nowelizacja dodała ponadto nową jednostkę redakcyjną, tj. art. 21b ust. 1 u.cz.p.k., w myśl którego: „Kierowca wykonujący zadania służbowe w ramach międzynarodowych przewozów drogowych nie jest w podróży służbowej w rozumieniu art. 77⁵ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy”.

Jak wynika z uzasadnienia ustawy, powyższe zmiany miały na celu wykonanie wyroku TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15. „Odejście od autonomicznej definicji podróży służbowej kierowcy wykonującego przewozy międzynarodowe i zmiana art. 21a zrealizuje również propozycje Trójstronnego Zespołu do spraw Transportu Drogowego działającego przy ministrze właściwym do spraw transportu,

powołanego w ramach Rady Dialogu Społecznego” (projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy kierowców oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1834/IX kad.).

Reasumując, w nowym stanie prawnym kierowcy, którzy wykonują zadania służbowe w ramach międzynarodowych przewozów drogowych, nie są w podróży służbowej. A zatem nie przysługują im należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową, o których mowa w art. 77⁵ k.p.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącej

1. Skarżąca została pozwana przez swoich pracowników-kierowców z tytułu niewypłaconych im należności za noclegi w podróży służbowej. Wyrokiem z marca 2016 r., sygn. akt , Sąd Rejonowy w S zasądził od pozwanej na rzecz:

a) pracownika nr 1 - ; b) pracownika nr 2 - ; c) pracownika nr 3 - ; d) pracownika nr 4 - ; e) pracownika nr 5 - zł wraz z odsetkami ustawowymi. Sąd ustalił, że skarżąca nie określiła ani w regulaminie pracy, ani w umowie o pracę zasad rozliczania ryczałtów za nocleg. Wobec tego miały do niej zastosowanie regulacje ogólne, ustalone w art. 77⁵ k.p. Ponadto, w ocenie sądu, zapewnienie noclegu w kabinie samochodu nie było równoznaczne z zapewnieniem bezpłatnego noclegu. Od tego rozstrzygnięcia skarżąca wniosła apelację do Sądu Okręgowego w S , który oddalił ją w całości (wyrok Sądu Okręgowego w S z listopada 2016 r., sygn. akt).

Następnie skarżąca wniosła stycznia 2017 r. skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w S (na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: k.p.c.). Podstawą wznowienia postępowania był wyrok TK z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15). W wyniku rozpoznania wniesionej skargi Sąd Okręgowy w S wydał wyrok z stycznia 2018 r. (sygn. akt). W punkcie I tego wyroku odrzucił skargę w zakresie podróży krajowych, zaś w punkcie

II – oddalił skargę w pozostałym zakresie, tj. zwrotu kosztów noclegu kierowców w transporcie międzynarodowym. W ślad za linią orzecniczą Sądu Najwyższego skład orzekający przyjął, że – po pierwsze – pozwany (tj. skarżąca spółka) nie unormował ani w zakładowych źródłach prawa pracy, ani w umowie o pracę zasad zwrotu kosztów podróży; po drugie, art. 4 u.c.z.p.k. nakazuje stosowanie przepisów kodeksu pracy, w tym także art. 77⁵ k.p. oraz zaskarżonego rozporządzenia do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym. Od tego wyroku skarżąca wywiodła skargę kasacyjną do SN, który wyrokiem z listopada 2019 r. (sygn. akt) oddalił ją w całości.

Sąd Najwyższy przyjął, że derogacja wynikająca z wyroku TK z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15) objęła swoim zakresem art. 21a u.c.z.p.k. Taki stan rzeczy nie oznacza, iż powstała luka w przepisach regulujących zasady rozliczania podróży służbowych realizowanych przez kierowców w transporcie międzynarodowym. Do pracowników-kierowców w transporcie międzynarodowym znajdują bowiem zastosowanie reguły rozliczenia podróży służbowej przewidziane w art. 77⁵ k.p. Wskazuje na to art. 5 k.p. i jego odpowiednik w u.c.z.p.k., a więc art. 4 u.c.z.p.k. W tym względzie Sąd Najwyższy wskazał, że „[...] wyrok Trybunału Konstytucyjnego, na który powołuje się pozwana, nie wpływa na poprawność rozstrzygnięcia w sytuacji, gdy pracodawca w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania bądź umowie o pracę nie uregulował prawa pracownika do ryczałtu za noclegi. W takim wypadku roszczenie kierowców o zapłatę ryczałtu za noclegi znajduje oparcie w art. 77⁵ § 5 k.p.” (wyrok SN z listopada 2019 r., sygn. akt).

2. W ocenie skarżącej, kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 2 (zasada przyzwoitej legislacji), art. 20 (zasada wolności działalności gospodarczej), art. 22 (ograniczenia wolności gospodarczej), art. 32 (zasada równości), art. 64 (ochrona własności i innych praw majątkowych) i art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności).

3. Skarżąca podnosi, że kwestionowane przepisy naruszają – po pierwsze – wolność działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji), ponieważ uniemożliwiają zawieranie umów z pracownikami w oparciu o istniejące warunki rynkowe, a także w sposób gwarantujący skalkulowanie wszelkich kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Po drugie, zaskarżona regulacja ingeruje

w prawa majątkowe skarżącej (art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), gdyż nakłada na nią obowiązek rekompensaty kosztów noclegu, których nie poniósł kierowca. Po trzecie, konstytucyjne prawo do równego traktowania zostało naruszone przez k.p. i u.c.z.p.k., ponieważ w tożsamych stanach faktycznych i prawnych sądy wydają różne rozstrzygnięcia wobec skarżącej w sprawach z powództwa kierowców o zwrot kosztów noclegu (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

W dalszej części uzasadnienia skarżąca wskazuje, że art. 4 u.c.z.p.k. zawiera kaskadowe odesłanie. Powoduje ono, że organy stosujące prawo mają trudności z ustaleniem treści norm prawnych. Sądy zmieniają linię orzecniczą i treść stosowanych przepisów u.c.z.p.k. oraz k.p. Tak więc niejasność przepisów, wynikająca z odesłania kaskadowego, rzutuje na obowiązki i prawa skarżącej wobec zatrudnianych pracowników: „Obowiązujące przepisy uniemożliwiły jednostce podejmowanie decyzji w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwa, a także przewidzenia skutków swoich działań. Gdyby Skarżąca na moment zatrudniania kierowców wiedziała jakie znaczenie zostanie nadane poszczególnym przepisom prawa przez sądy w latach późniejszych, to z całą pewnością podjęłaby inne decyzje gospodarcze, np. ustanowiłaby ceny za przewóz, w taki sposób, aby pokryły koszty ryczałtów za nocleg czy też organizowałaby pracownikom noclegi w hotelach czy też stworzyłaby za granicą własne bazy noclegowe. Tego wszystkiego jednak Skarżąca została pozbawiona”. Tym samym, w ocenie inicjatora skargi, zaskarżone przepisy naruszają art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadę poprawnej legislacji.

Ponadto odesłanie do art. 77⁵ k.p. jest wadliwe nie tylko konstrukcyjnie, ale również treściowo. Ustawodawca odsyła bowiem do regulacji prawnej, która jest nieadekwatna do wykonywanych obowiązków pracowniczych przez kierowców transportu międzynarodowego. Skarżąca podnosi, w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym, że ta grupa zawodowa wymaga odrębnej regulacji prawnej rozliczania kosztów noclegu, co znajduje uzasadnienie w charakterze wykonywanej pracy. Z kolei „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 – jest wadliwe z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości oraz poszanowania negocjacyjnego systemu określenia poziomu wynagrodzeń i diet”. W istocie zaskarżone przepisy nie spełniają standardu poprawnej legislacji z tej przyczyny,

że nie są spójne z celem regulacji kodeksowej. Zatem są niezgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Nadto skarżąca podnosi zarzut naruszenia zasady gospodarki rynkowej, zasady swobody działalności gospodarczej i zasady równości. Wskazuje również, że doświadcza nieproporcjonalnego ograniczenia praw majątkowych. Taki stan rzeczy jest konsekwencją działania ustawodawcy w sferze, która powinna być pozostawiona dla swobodnego uznania stron umowy i rozstrzygana przez strony umowy w ramach dialogu i współpracy partnerów społecznych. „Przyznanie bowiem kierowcom prawa do ryczałtów za nocleg w wysokości wynikającej z przepisów rozporządzeń wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p. nie ma nic wspólnego z poprawą sytuacji socjalnej pracowników. Nie wpływa to bowiem ani na poprawę standardów noclegów, ani tym bardziej na jakość odpoczynku kierowców, przeciwnie składania pracodawców do całkowitego zaprzestania inwestowania w pojazdy posiadające odpowiednie udogodnienia. Obojętnie bowiem czy kabina będzie wyposażona np. w pełnowymiarowe łóżko i ogrzewanie postojowe, to i tak pracodawca będzie zmuszony zapłacić kierowcy ryczałt za nocleg. Jednocześnie równie oczywiste jest, że ów kierowca i tak będzie spędzał nocleg w pojeździe. W istocie zatem ryczałt za nocleg nie służy pokrywaniu kosztów noclegu, a stanowi jedynie dodatkowy element wynagrodzenia kierowcy, w tym zakresie zaś ustawodawca nie ma prawa wkraczać, kwestie wysokości wynagrodzenia powinny pozostawać w wyłącznej dyspozycji stron umowy”.

III. Analiza formalna

1. W ocenie Sejmu wniesiona skarga konstytucyjna, ze względów przedstawionych poniżej, nie spełnia wymogów formalnych, od których uzależniona jest dopuszczalność wydania przez Trybunał merytorycznego rozstrzygnięcia. Okoliczność ta prowadzi do konieczności umorzenia postępowania, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Szczegółowa analiza tych zagadnień została przedstawiona w dalszej części stanowiska.

2. Wyrokiem z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15), Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- 1) art. 21a u.c.z.p.k. w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;
- 2) art. 21a u.c.z.p.k. w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 k.p. 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 w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W powołanej sprawie TK poddał kontroli normę prawną, która stanowiła podstawę sądowych rozstrzygnięć wydanych z powództwa pracowników-kierowców przeciwko pracodawcom o zwrot kosztów podróży międzynarodowych. Norma ta określała zasady wypłaty i wysokość kosztów noclegu w podróży służbowej stanowiąc, że zwrotowi podlega koszt noclegu: a) w wysokości stwierdzonej rachunkiem, ale w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej lub b) w wysokości ryczałtu w wymiarze 25% tego limitu, jeśli korzystniejsze postanowienia nie zostały określone w umowie o pracę, regulaminach wynagradzania czy układzie zbiorowym pracy. Należy zaznaczyć, że TK ograniczył zakres powyższej normy do kierowców, którzy świadczyli pracę w transporcie międzynarodowym. Zasadnicze motywy tego wyroku można ująć w następujące tezy.

Przede wszystkim, zgodnie z art. 21a u.c.z.p.k., znajdującemu się w podróży służbowej kierowcy przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3-5 k.p., które normują zwrot kosztów podróży służbowej. Konstrukcja art. 21a u.c.z.p.k. oparta jest na odesłaniu do numerycznie wskazanych przepisów k.p. Odesłanie to charakter kaskadowy, ponieważ regulacja zawarta w k.p. nie jest kompletna i zamknięta. Zawiera kolejne odesłania do aktu podustawowego i zakładowych źródeł prawa pracy. I tak przepisy kodeksowe przekazują do regulacji w drodze rozporządzenia określenie wysokości 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. Przepisy rozporządzenia stosuje

się do pracowników sfery budżetowej. W przypadku zaś pracowników zatrudnionych przez prywatnych pracodawców, warunki i zasady wypłacania należności z tytułu podróży służbowej określa się w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę. Jeśli powyższa materia nie została uregulowana w zakładowych źródłach prawa lub w umowie o pracę, pracownikowi przysługują należności z tytułu kosztów podróży służbowej odpowiednio według przepisów wyżej wymienionego rozporządzenia.

Wątpliwości konstytucyjnoprawne podniesione przez TK dotyczyły nie tylko przyjętej konstrukcji odesłania kaskadowego, ale wynikały także z treści zaskarżonych przepisów. Nakazywały one stosować regulację kodeksową i przepisy rozporządzenia, których adresatem byli pracownicy sfery publicznej, do pracowników zatrudnionych w transporcie międzynarodowym przez prywatnych pracodawców. Materia uregulowana w art. 77⁵ § 3-5 k.p. i w rozporządzeniu była więc nieadekwatna do sytuacji kierowców profesjonalnie wykonujących pracę w ruchu międzynarodowym. TK podkreślił, że podróże kierowców, wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, nie były podróżami służbowymi w rozumieniu art. 77⁵ § 1 k.p., a więc nie miały do nich zastosowania pozostałe jednostki tego artykułu ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie jego § 2. Tak zarysowana sytuacja uległa zmianie w wyniku wprowadzenia definicji ustawowej podróży służbowej do u.c.z.p.k. (art. 2 pkt 7 u.c.z.p.k.). Tym samym „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”. A ponadto ustawodawca zdecydował, że każde wykonanie przewozu drogowego przez zawodowego kierowcę miało charakter podróży służbowej. Ta z kolei rodzi obowiązek pokrycia przez pracodawcę kosztów związanych z podróżą, w tym kosztów noclegu, który zazwyczaj miał miejsce w kabinie samochodu ciężarowego, w specjalnie przystosowanym do tego miejscu. Nawet jeśli pracodawca zapewniał nocleg w kabinie samochodu, to nie był zwolniony z obowiązku zwrotów kosztów noclegu (wypłaty ryczałtu), który powinien odbyć się w warunkach hotelowych. Powyższe stanowiło tło do sformułowania przez TK poglądu, że ustawodawca dokonał istotnej ingerencji w treść stosunku pracy, którego ukształtowanie, co do zasady, pozostawia się woli stron umowy. W tym

miejscu należy zaznaczyć, że „definicja podróży służbowej”, o której mowa w art. 2 pkt 7 u.c.z.p.k., nie stanowiła przedmiotu kontroli w sprawie o sygn. akt K 11/15.

Trybunał zauważył, że przewidziany w art. 77⁵ k.p. mechanizm ustalania i rekompensaty kosztów podróży służbowej został ukształtowany sektorowo. Dotyczył on pracowników sfery publicznej, którzy nie świadczyli pracy jako zawodowi kierowcy, a jedynie incydentalnie brali udział w podróżach służbowych. Ten mechanizm ustalania kosztów podróży, na mocy art. 21a u.c.z.p.k., został przeniesiony na grunt zawodowych kierowców, którzy świadczyli pracę na trasach międzynarodowych i byli zatrudniani przez prywatnych pracodawców. Zdaniem TK, przyjęte rozwiązanie stanowi nieadekwatny środek legislacyjny.

3. Tytułem przypomnienia należy odnotować, że w tej sprawie Marszałek Sejmu wyraził stanowisko, w myśl którego odesłanie do zasad przewidzianych w k.p. nie uwzględniało specyfiki pracy kierowcy na trasach międzynarodowych. Skutkiem tego odesłania było ustalanie wysokości należności z tytułu kosztów noclegu według zasad obowiązujących dla podróży służbowych pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej. Jak zauważył Marszałek Sejmu, specyfika podróży służbowej tych pracowników była inna niż kierowców w profesjonalnym transporcie międzynarodowym (gdzie liczba noclegów w podróży służbowej była znaczna, stanowiąc w zasadzie istotę tego zawodu, zaś miejsca, w których odbywa się nocleg, często sprawiają trudność z zapewnieniem warunków hotelowych). Specyfika natomiast 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. Tym samym Sejm jako uczestnik postępowania wniósł o stwierdzenie, że art. 21a u.c.z.p.k. w związku z art. 77⁵ § 2, § 3 i § 5 k.p. w zakresie, w jakim kierowcy zatrudnieni 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 [...] lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (stanowisko Sejmu z 21 stycznia 2016 r., BAS-WPTK 891/15).

4. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15) nie podjęto bezpośrednio działań ustawodawczych w celu jego wykonania; ostatecznie zmiany te nastąpiły dopiero w 2022 r. (zob. pkt I.2 stanowiska). Sąd Najwyższy zmodyfikował natomiast podejście do treści normatywnej art. 77⁵ k.p. w kontekście świadczeń przysługujących kierowcom z tytułu podróży służbowych w transporcie międzynarodowym. Nadal obowiązywał art. 2 pkt 7 u.c.z.p.k., w myśl którego kierowcy wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym są w podróży służbowej. Przepis ten stanowił, iż 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, lub b) wyjazdu poza miejscowość, o której mowa w pkt 4 lit. a, w celu wykonania przewozu drogowego” (jak już wskazywano, przepis ten został zmieniony ustawą z dnia 26 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, ustawy o czasie pracy kierowców oraz niektórych innych ustaw). Ponadto art. 4 u.c.z.p.k. odsyła w kwestiach nieuregulowanych tą ustawą do przepisów k.p. W tym stanie rzeczy do kierowców transportu międzynarodowego miały nadal zastosowanie kodeksowe przepisy dotyczące kosztów podróży. Poza zakresem stosowania przepisów powszechnie obowiązujących, tj. kodeksu pracy i rozporządzeń pozostawali natomiast kierowcy, których regulacje płacowe wynikały z postanowień układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę, ponieważ wówczas nie istniała konieczność posiłkowego stosowania przepisów powszechnie obowiązujących. Również nie został rozwiązany przez ustawodawcę problem poziomu świadczeń określonych w pozakodeksowych źródłach prawa. W tym zakresie stanowisko SN nie było jednoznaczne. Z jednej strony, art. 77⁵ § 5 k.p. przez odesłanie do przepisów rozporządzenia wykonawczego, wyznaczał minimalny standard wszystkich świadczeń z tytułu podróży służbowej (diety, zwrotu kosztów przejazdu, noclegów i innych wydatków), które w układzie zbiorowym, regulaminie lub umowie o pracę mogą zostać uregulowane korzystniej dla pracownika (art. 9 § 2 k.p. i art. 18 § 2 k.p.). W rezultacie, w razie braku „wewnętrznej” regulacji lub gdy była ona mniej korzystna zastosowanie miały przepisy wykonawcze (zob. wyroki SN z: 24 września 2014 r., sygn. akt III PK 4/15; 3 marca 2016 r., sygn. akt II PK 3/15, 25 maja 2016 r., sygn. akt II PK 111/15). Z drugiej strony, w podjętej w składzie 7 sędziów uchwale z 26 października 2017 r. (sygn. akt III PZP 2/17) SN stanął na stanowisku, że układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania albo umowa o pracę mogą w sposób dowolny regulować warunki

wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pracownikowi zatrudnionemu u innego pracodawcy niż państwowa lub samorządowa jednostka sfery budżetowej. Jedynym ograniczeniem dowolności jest w tym przypadku wysokość diety. Zgodnie z 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 zatrudnionego w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej. Tak więc ryczałt za nocleg w podróży służbowej kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym może zostać określony w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę [...] poniżej 25% limitu, o którym mowa w § 9 ust. 2 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 oraz w § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. W rezultacie, jeśli pracodawca prywatny nie określi wysokości ryczałtu (a więc gdy zakładowe źródła prawa pracy albo umowa o pracę w ogóle nie regulują zasad ustalania ryczałtu za nocleg z tytułu podróży służbowej), dopiero wówczas pracownik może dochodzić ryczałtu w wysokości określonej przez rozporządzenie (wyrok SN z 19 grudnia 2019 r., sygn. akt I PK 249/16).

5. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych przez skarżącą oraz okoliczności stanu faktycznego należy wskazać, że pracodawca (tj. skarżąca spółka) w zawartych umowach o pracę ani też w zakładowych źródłach prawa pracy nie uregulował, ani też nie wyłączył prawa do ryczałtu za nocleg. Wobec tego Sąd Okręgowy w S po wznowieniu postępowania na podstawie art. 401¹ k.p.c. wydał wyrok zgodny z ustaloną linią orzecniczą Sądu Najwyższego. Oddalił skargę o wznowienie postępowania z tej przyczyny, że strony stosunku pracy nie określiły zasad zwrotu kosztów zagranicznych podróży służbowych kierowców, w tym ryczałtów za noclegi, w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę.

6. W analogicznym do powyższego stanie faktycznym i prawnym została wniesiona do TK skarga konstytucyjna z 20 października 2017 r. (sygn. akt SK 11/19). Przedsiębiorca transportowy (dalej: pracodawca) został pozwany przez pracownika-

kierowcę o zwrot kosztów zagranicznych noclegów. Sąd rejonowy uwzględnił powództwo i zasądził od pracodawcy na rzecz kierowcy kwotę 9.488,27 zł wraz z odsetkami tytułem ryczałtów za noclegi. Od tego wyroku pracodawca wniósł apelację, która została oddalona. „W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że skarżąca w okresie zatrudnienia powoda na stanowisku kierowcy nie zapewniła mu bezpłatnego noclegu w czasie odbywania przez niego podróży służbowych, udostępniając jedynie ciągnik siodłowy z miejscem przeznaczonym na nocleg. W ocenie sądu powyższe, w połączeniu z brakiem korzystania przez powoda z noclegu i nieprzedłożeniem przez niego rachunków za nocleg, oznaczało konieczność zastosowania ryczałtu za noclegi spędzone w kabinie samochodu podczas podróży służbowych w kraju i za granicą, na zasadzie § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.” (postanowienie TK z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 11/19). Po wyroku TK o sygn. akt K 11/15, pracodawca – w trybie art. 401¹ k.p.c. w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji – wniósł do sądu okręgowego skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem, żądając zmiany wyroku sądu drugiej instancji przez uwzględnienie apelacji oraz zmiany wyroku sądu I instancji przez oddalenie powództwa. Sąd okręgowy oddalił skargę, ponieważ wyrok Trybunału wywołał skutek w postaci utraty mocy obowiązującej art. 21a u.c.p.k. i nie miał wpływu na dalsze obowiązywanie regulacji kodeksowej. W sytuacji gdy pracodawca nie uregulował zasad zwrotu należności z tytułu podróży służbowej w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę, nadal miał zastosowanie art. 77⁵ § 5 k.p. i przepisy rozporządzenia, gdyż odsyła do nich art. 4 u.c.z.p.k. W tym stanie rzeczy skarga o wznowienie postępowania została oddalona jako bezzasadna. Następnie pracodawca wniósł skargę konstytucyjną, domagając się między innymi orzeczenia, że art. 4 u.c.z.p.k. w związku z art. 77⁵ § 1-5 k.p. 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 niezgodny z art. 2, art. 21, art. 32, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 190 ust. 1-3 Konstytucji. W skardze konstytucyjnej pracodawca podniósł zarzut: a) kaskadowego odesłania, b) nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności przez nakaz wypłaty ryczałtu za nocleg nawet w wypadku, gdy pracownik nie ponosił żadnych kosztów związanych z noclegiem, ponieważ wykorzystywał do tego kabinę pojazdu wyposażoną fabrycznie w miejsce do spania, c) naruszenia zasady równości,

ponieważ pozostawał on w gorszej sytuacji prawnej (zapewnił pracownikom dostęp do kabiny sypialnej, jak i wyższe niż standardowo diety) niż ten pracodawca, który przyznał symboliczny ryczałt za nocleg, nieekwiwalentny wobec rzeczywistych kosztów noclegu ponoszonych przez pracownika.

7. Postanowieniem z 11 grudnia 2019 r. (sygn. akt SK 11/19), TK umorzył postępowanie ze względu na zbędność i niedopuszczalność wydania orzeczenia. Uzasadnienie postanowienia oparto na następujących argumentach. Po pierwsze, skarga zmierzała do poddania kontroli TK normy prawnej, która nakazywała stosowanie art. 77⁵ § 3-5 k.p. do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym. Po drugie, zaskarżona norma prawna była tożsama treściowo z normą, która została uznana przez TK za niezgodna z Konstytucją w sprawie o sygn. akt K 11/15. W tej ostatniej sprawie Trybunał przesądził bowiem jednoznacznie o nieadekwatności unormowań zawartych w art. 77⁵ § 3-5 k.p. do oceny charakteru pracy zawodowych kierowców transportu międzynarodowego. Po trzecie, TK dostrzegł różnicę pomiędzy przedmiotem kontroli w sprawach o sygn. akt SK 11/19 i sygn. akt K 11/15. Różnica ta wynikała z faktu przywołania nowego przedmiotu kontroli, tj. art. 4 u.c.z.p.k., który nie był objęty wyrokiem Trybunału. Różnica ta miała jednak dla TK charakter czysto formalny. Art. 4 u.c.z.p.k. zawierał generalne odesłanie do k.p., zaś art. 21a u.c.z.p.k. – odesłanie szczegółowe do wskazanych numerycznie jednostek redakcyjnych k.p. Tak więc art. 4 u.c.z.p.k. pełnił taką samą funkcję, jak art. 21a u.c.z.p.k. Jest to bowiem przepis łączący u.c.z.p.k. z regulacjami kodeksowymi. W tym stanie rzeczy TK przyjął, że „w świetle uznania regulacji zawartej w treści art. 77⁵ k.p. jako nieadekwatnej do stosunku pracy kierowcy w transporcie międzynarodowym, brak jest w istocie materii do rozstrzygnięcia o zgodności z Konstytucją art. 4 u.c.p.k.”.

W konkluzjach TK dodał, że: „W związku z powyższym, rola Trybunału Konstytucyjnego w zakresie orzekania o zgodności z Konstytucją wyczerpała się wraz z wydaniem orzeczenia w sprawie o sygn. K 11/15. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że stosowanie prawa w zgodzie z Konstytucją polega między innymi na tym, aby władze publiczne korzystały ze swoich uprawnień w sposób zapewniający zgodność norm stanowionych przez te organy z normami Konstytucji – i to zarówno na poziomie tworzenia, jak i stosowania prawa. Może się zdarzyć, że spełnienie takiego wymogu nastąpi jedynie po zastosowaniu określonej, prokonstytucyjnej wykładni prawa oraz będzie efektem uwzględnienia treści wyroku Trybunału

Konstytucyjnego. Taka właśnie sytuacja ma miejsce w przedmiotowej sprawie. Fakt stosowania przez Sąd Najwyższy wykładni zmierzającej do obejścia orzeczenia Trybunału, jakkolwiek niezrozumiałą, pozostaje kwestią stosowania prawa, na co Trybunał Konstytucyjny nie ma wpływu. Ponadto Sąd Najwyższy w uchwale o sygn. akt III PZP 2/17 wskazał jednoznacznie, że art. 4 u.c.p.k. stanowi w jego ocenie *superfluum* wynikającego z art. 5 k.p. nakazu stosowania przepisów kodeksu pracy w przypadkach nieuregulowanych przez przepisy szczególne. Podobne opinie, dotyczące również art. 2 pkt 7 u.c.p.k. i wyrażonej w tym przepisie definicji podróży służbowej, również pojawiają się regularnie w orzeczeniach Sądu Najwyższego. Mając na uwadze taką ocenę, 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.”.

8. W tym miejscu należy odnotować, że problem konstytucyjności art. 77⁵ § 3-5 k.p. powrócił na wokandę TK. Postanowieniem z 30 września 2020 r. (sygn. akt SK 14/16), TK umorzył postępowanie w sprawie. Postanowienie to jest istotne, ponieważ TK wyjaśnił znaczenie wyroku o sygn. akt K 11/15 dla obowiązywania przepisów k.p., które stanowiły przedmiot kontroli w tym postępowaniu. Inicjator postępowania poddał ocenie art. 77⁵ § 3 i 5 k.p. „rozumiany w ten sposób, że przepisy wydane na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p., w zakresie zwrotu kosztów noclegu pracownika w trakcie podróży służbowej poza granicami kraju stanowią minimalny standard również dla pracowników niezatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej i nie jest możliwe określenie wysokości tych należności w umowie o pracę, regulaminie wynagradzania lub układzie zbiorowym pracy na poziomie niższym niż przewidziany w tych przepisach”. Sąd konstytucyjny przyjął, że: „Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, odsyłającego do pozostałych zakwestionowanych przepisów, w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie

międzynarodowym, czyni bezprzedmiotowym badanie odrębnie zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów, tj. art. 77⁵ § 3 i 5 k.p. (pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej) i § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. (pkt 3 *petitum* skargi konstytucyjnej). Stwierdzenie zakresowej niekonstytucyjności art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, wyznaczającego kontekst normatywny funkcjonowania art. 77⁵ § 3 i 5 k.p. oraz § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., skutkuje dezaktualizacją zarzutów skargi odnoszących się do odrębnie zakwestionowanych art. 77⁵ § 3 i 5 k.p. oraz § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., a w konsekwencji umorzeniem postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK”.

9. W nawiązaniu do postanowień TK z 11 grudnia 2019 r. (sygn. akt SK 11/19) i 30 września 2020 r. (sygn. akt SK 14/16) i dokonanej w nich oceny skutków wyroku o sygn. akt K 11/15, Sejm sformułował wniosek o umorzenie kolejnego postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną (sygn. akt SK 76/19), w którym skarżący kwestionował zasady ponoszenia kosztów podróży służbowych w transporcie międzynarodowym (zob. stanowisko Sejmu z 31 maja 2021 r., BAS-WAK-48/19). Wskazać wypada, że w tym postępowaniu przedmiot kontroli kształtował się nieco odmiennie od powołanych wcześniej spraw. Kluczowym był art. 2 pkt 7 lit. a i lit. b u.cz.p.k., który zawiera definicję podróży służbowej. Został on ujęty w relacji związkowej z art. 77⁵ § 2, § 3 i § 5 k.p. Postanowieniem z 28 kwietnia 2022 r., TK umorzył postępowanie w całości.

10. Mając powyższe ustalenia na uwadze Sejm stwierdza, że TK orzekł o niezgodności art. 77⁵ § 2, § 3 i § 5 k.p., ujętych w relacji związkowej z art. 21a u.cz.p.k. Oznacza to, że do kierowców zatrudnionych w ruchu międzynarodowym i do zagranicznych podróży służbowych nie stosuje się art. 77⁵ § 5 k.p. Przepis ten stanowił podstawę sądowego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. W tym układzie należałoby umorzyć postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku (*ne bis in idem*). Skarżąca ujmuje te przepisy w sposób związkowy z art. 4 u.cz.p.k., który nie był przedmiotem wyroku TK. A zatem powstaje pytanie o dopuszczalność kontroli zakwestionowanych przepisów w takim układzie.

Stwierdzenie, że art. 4 u.cz.p.k. w związku z art. 77⁵ § 2, 3 i 5 k.p. jest niezgodny z przywołanymi wzorcami kontroli nie wpłynie na zmianę stanowiska Sądu Najwyższego z uwagi na klauzulę zawartą w art. 5 k.p. Ponadto problem zawisły przed

sądami w sprawie skarżącej dotyczy płaszczyzny stosowania prawa, ponieważ Sąd Najwyższy dokonał wykładni zmierzającej do obejścia orzeczenia Trybunału. A zatem problem nie dotyczy sfery stanowienia prawa, o czym przesądził TK postanowieniem wydanym w sprawach o sygn. akt SK 11/19 i sygn. akt SK 14/16. „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. Dokonywanie wykładni prawa oraz ocena jego stosowania nie jest jednak domeną Trybunału Konstytucyjnego. Kontrola konstytucyjności analizowanych norm została bowiem zakończona w momencie ogłoszenia wyroku o sygn. K 11/15” (postanowienie TK z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 11/19).

W tym stanie rzeczy, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w sprawie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARS Ę MU

Elżbieta Witek