



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 14/16  
BAS-WPTK-1711/16

Warszawa, 26 października 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	26. 10. 2017
L.dz. ....	L.zał. ....

### 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 (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam stanowisko w sprawie skargi konstytucyjnej spółki C z siedzibą w Z z 5 kwietnia 2016 r., uzupełnionej pismem z 11 maja 2016 r. (sygn. akt SK 14/16), jednocześnie wnosząc o:

1) **umorzenie** postępowania dotyczącego kontroli zgodności art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1155, ze zm.) w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1666), w zakresie, w jakim przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991, ze zm.) lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, z art. 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2) **umorzenie** postępowania dotyczącego zgodności art. 77<sup>5</sup> § 3 i 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1666), rozumianego w ten sposób, że przepisy wydane na podstawie art. 77<sup>2</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1666) 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, z art. 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

## Uzasadnienie

### **I. Uwagi wstępne**

Spółka C z siedzibą w Z (dalej: skarżący) w dniu 5 kwietnia 2016 r. wniosła do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną (dalej: skarga), kwestionując zgodność z art. 2 Konstytucji: 1) art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1155, ze zm.; dalej: u.c.p.k.) w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1666; dalej: k.p.), w zakresie, w jakim przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991, ze zm.) lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu; 2) art. 77<sup>5</sup> § 3 i 5 k.p. rozumiany w ten sposób, że przepisy wydane na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 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; 3) § 9 ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991, ze zm., dalej: rozporządzenie z 2002 r.) w zakresie, w jakim przewiduje prawo kierowcy w transporcie międzynarodowym do uzyskania ryczałtu za nocleg pomimo zapewnienia mu bezpłatnego noclegu w przystosowanej do tego kabinie pojazdu.

Ponadto skarżący wniósł o połączenie swojej sprawy do wspólnego rozpoznania ze sprawą prowadzoną pod sygn. akt K 11/15 z uwagi na częściowo pokrywający się zakres zaskarżonych przepisów w tej sprawie. Trybunał Konstytucyjny nie zdecydował o połączeniu tych spraw. Wyrok w sprawie o sygn. akt K 11/15 został wydany 24 listopada 2016 r. i ogłoszony w Dzienniku Ustaw 29 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 2206).

Zarządzeniem z 26 kwietnia 2016 r. pełnomocnik skarżącego został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej z 5 kwietnia 2016 r. przez wskazanie, jakie podmiotowe prawo lub konstytucyjna wolność zostały naruszone przez zaskarżone przepisy oraz uzasadnienie zarzutu niezgodności tych przepisów ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem.

Pismem procesowym z 11 maja 2016 r. (dalej: pismo) skarżący usunął braki formalne skargi, rozwijając i poszerzając argumentację dotyczącą naruszenia zasady równej ochrony własności i praw majątkowych oraz wnosząc o stwierdzenie niezgodności wymienionych w skardze przepisów z art. 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Postanowieniem z 20 lipca 2016 r. (sygn. akt Ts 71/16) Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

W odniesieniu do zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2002 r. należy podkreślić, że Sejm jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie jako organ, który wydał objęty skargą konstytucyjną akt normatywny. W tej sytuacji analiza przepisów rozporządzenia może jedynie stanowić tło dla rozważenia problemu konstytucyjności przepisów ustawowych. Odrębna ocena zgodności z Konstytucją zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2002 r. wykracza poza pozycję procesową Sejmu i pozostaje poza ramami niniejszego stanowiska.

## **II. Przedmiot kontroli**

Przedmiotem kontroli – pominiwszy kwestionowane w skardze konstytucyjnej rozporządzenie, którego ocena wykracza poza legitymację procesową Sejmu – jest:

1) art. 21a u.c.p.k. (w brzmieniu: „Kierowcy w podróży służbowej, przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalane na zasadach określonych w przepisach art. 77<sup>5</sup>

§ 3-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy”) w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. (w brzmieniu: „§ 2. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju. Rozporządzenie powinno w szczególności określać wysokość diet, z uwzględnieniem czasu trwania podróży, a w przypadku podróży poza granicami kraju – walutę, w jakiej będzie ustalana dieta i limit na nocleg w poszczególnych państwach, a także warunki zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków. § 3. Warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pracownikowi zatrudnionemu u innego pracodawcy niż wymieniony w § 2 określa się w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu wynagradzania. [...] § 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”);

2) art. 77<sup>5</sup> § 3 i 5 k.p. w przywołanym wyżej brzmieniu.

Zakwestionowane przez skarżącego przepisy rozporządzenia z 2002 r. (konstytucyjności którego, adekwatnie do pozycji procesowej Sejmu, nie dotyczą bezpośrednio wyjaśnienia zawarte w niniejszym stanowisku) mają następujące brzmienie: „§ 9. 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 przyjazdu. [...] 4. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewnia pracownikowi bezpłatny nocleg”.

### **III. Zarzuty skarżącego**

1. W skardze konstytucyjnej z 5 kwietnia 2016 r. skarżący zarzucił, że „w wyniku wydania ostatecznego orzeczenia na podstawie art. 21a [u.c.p.k. – uwaga własna] w zw. z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 ustawy z dnia 26.06.1974 r. – Kodeks pracy

[...] doszło do naruszenia prawa własności skarżącego opisanego w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Skarżący w wyniku wydania wyroku opartego na niekonstytucyjnej podstawie zobowiązany został do zapłaty należności, które w jego ocenie nie są należne. W ten sposób doszło do uszczerplenia jego majątku” (skarga, s. 3).

2. W piśmie procesowym z 11 maja 2016 r. skarżący precyzując skargę konstytucyjną z 5 kwietnia 2016 r. wniósł o:

1) stwierdzenie, że 21a u.c.p.k. z związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. „w zakresie, w jakim przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19.12.2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.) lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (pismo, s. 1-2).

2) stwierdzenie, że art. 77<sup>5</sup> § 3 i 5 k.p. „rozumiany w ten sposób, że przepisy wydane na podstawie art. 77<sup>2</sup> § 2 ustawy z dnia 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.) 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, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (pismo, s. 2).

3) stwierdzenie, że § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia „w zakresie, w jakim przewidują prawo kierowcy w transporcie międzynarodowym do uzyskania ryczałtu za nocleg pomimo zapewnienia mu bezpłatnego noclegu w przystosowanej do tego kabinie pojazdu, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (pismo, s. 2).

3. Skarżący zarzucił, że „zaskarżone przepisy w interpretacji utrwalonej w orzecznictwie Sądu Najwyższego doprowadziły do powstania uszczerbku w prawach majątkowych skarżącego, gdyż ten poniósł dodatkowe koszty, by nie musieć płacić pracownikom kosztów noclegu, nie wypłacał ryczałtów za noclegi kosztem zmniejszenia wysokości diety i nie uwzględniał kosztów ryczałtów w cenach swoich usług, a ostatecznie zmuszony został do zapłaty dodatkowych należności pracownikowi. Koszty te nie mogą już zostać w jakikolwiek sposób przerzucone na kontrahentów skarżącego i stanowią uszczerbek w majątku skarżącego” (pismo, s. 5).

Ponadto skarżący argumentował, że „naruszeń prawa własności skarżącego nie uzasadnia zamiar ochrony interesów pracownika w relacjach z pracodawcą, więc warunki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie zostały spełnione. W sytuacji, gdy pracownik nie ponosi żadnych kosztów w trakcie podróży służbowej, nakładanie na pracodawcę konieczności zwrotu kosztów w zryczałtowanej wysokości w żaden sposób nie służy interesom pracownika. Z kolei chęć zapewnienia pracownikom zwrotu kosztów na określonym poziomie powinna zostać jednoznacznie wyartykułowana przez ustawodawcę [...]. Rozciągnięcie gwarancji minimalnej wysokości na wszystkie inne należności z tytułu podróży służbowych nie może być dokonane w wyniku uchwały Sądu Najwyższego, lecz powinno wynikać z treści przepisów. Oznacza to, że cel w postaci zagwarantowania pracownikom odpowiedniego poziomu zwrotu kosztów można było osiągnąć innymi środkami niż ustanawianie niejasnych przepisów o charakterze kaskadowym. Stąd też ograniczenia prawa własności nie znajdują uzasadnienia w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji” (pismo, s. 5-6).

Konkludując skarżący stwierdził, że „zaskarżone przepisy przez swą niezgodność z zasadą prawidłowej legislacji, a także swoją nieadekwatność naruszały określoną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, w wyniku czego doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa własności skarżącego wyrażonego w art. 64 ust. 1 Konstytucji” (pismo, s. 6).

4. Zarzuty skarżącego zostały sformułowane w kontekście następującego stanu faktycznego: w postępowaniu przed Sądem Rejonowym w Z (pod sygn. akt ) w dniu sierpnia 2014 r. powód wystąpił przeciwko skarżącemu z roszczeniem o zapłatę ryczałtów za noclegi, które odbywał

w przystosowanej do tego kabinie pojazdu w trakcie zagranicznych podróży służbowych w ramach wykonywania obowiązków kierowcy w transporcie międzynarodowym. W trakcie postępowania skarżący podniósł, że zgodnie z art. 77<sup>5</sup> § 3 k.p. uregulował zasady zwrotu kosztów z tytułu podróży służbowych w sposób odmienny niż przewidziano to w przepisach rozporządzenia z 2002 r. Zgodnie z obowiązującymi u skarżącego uregulowaniami przyjęto, że ze względu na zapewnienie noclegu w kabinie pojazdu, pracownikom nie będzie wypłacany ryczałt za nocleg, jednakże przysługiwać będzie im dieta w wysokości o wiele wyższej niż minimalna kwota przewidziana w art. 77<sup>5</sup> § 4 k.p., który stanowi, 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”.

Skarżący wniósł ponadto o zwrócenie się przez sąd orzekający w sprawie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie zgodności § 9 ust. 2-4 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim odnosi się on do kierowców, którzy zdecydowali o wykorzystywaniu dziennych i skróconych tygodniowych okresów odpoczynku w pojeździe i którym zapewniono nocleg w kabinie pojazdu, z art. 2 Konstytucji, a także w przedmiocie zgodności art. 77<sup>5</sup> § 3 i 5 k.p. rozumianego w ten sposób, że przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p. stanowią minimalny standard dla pracowników w innych miejscach niż w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej.

Wątpliwości skarżącego motywujące go do wniesienia o zwrócenie się przez sąd orzekający w sprawie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego we wskazanej wyżej kwestii zostały sformułowane w kontekście obowiązującego od 11 kwietnia 2007 r. art. 8 rozporządzenia (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 zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. Urz. UE L 102 z 11.04.2006, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 561/2006), zgodnie z którym: „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”. Postanowieniom tego



przepisu odpowiada art. 14 ust. 1 u.c.p.k., który stanowi: „W każdej dobie kierowcy przysługuje prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku. Dobowy odpoczynek, z wyłączeniem odpoczynku kierowców, o których mowa w rozdziale 4a, może być wykorzystany w pojeździe jeżeli pojazd znajduje się na postoju i jest wyposażony w miejsce do spania”.

Po wszczęciu przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania pod sygn. akt K 11/15 skarżący wniósł o zawieszenie postępowania przed sądem do czasu zakończenia postępowania w Trybunale Konstytucyjnym, jednak jego wniosek został oddalony.

Sąd I instancji w wyroku z dnia 21 kwietnia 2015 r. uwzględnił w całości żądanie powoda, wskazując w uzasadnieniu, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego zapewnienie kierowcy noclegu w kabinie pojazdu nie stanowi zapewnienia bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. Ponadto sąd, powołując się na uchwałę 7 sędziów SN z dnia 12 czerwca 2014 r. (sygn. akt II PZP 1/14), stwierdził, że przepisy rozporządzenia z 2002 r. stanowią minimalny standard również dla pracowników niezatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej, zatem skarżący nie miał prawa uregulować kwestii zwrotu kosztów noclegów w trakcie podróży służbowej w sposób mniej korzystny dla pracownika.

Skarżący wniósł apelację, zaskarżając w całości wyrok sądu I instancji. W apelacji ponownie wniósł o zawieszenie postępowania lub przynajmniej o odroczenie rozprawy do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Wnioski skarżącego nie zostały uwzględnione. W apelacji argumentowano także, iż przepis art. 77<sup>5</sup> § 3 k.p. uprawnia pracodawcę do uregulowania należności pracowników niezatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej na niższym poziomie niż przewidziany w stosownym rozporządzeniu. Ponadto skarżący wyraził stanowisko, że zapewnienie kierowcy noclegu w kabinie pojazdu wyłącza uprawnienie kierowcy do otrzymania zwrotu kosztów noclegu.

W wyroku z            listopada 2015 r. (sygn. akt            ) Sąd Okręgowy w J            oddalił apelację i obciążył skarżącego kosztami postępowania apelacyjnego. W uzasadnieniu sąd powołał się aprobująco na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z dnia 12 czerwca 2014 r. (sygn. akt II PZP 1/14), zgodnie z którym przepisy rozporządzenia z 2002 r. stanowią minimalny standard dla

wszystkich pracowników oraz że zapewnienie kierowcy noclegu w kabinie nie stanowi zapewnienia mu bezpłatnego noclegu w rozumieniu przepisów tego rozporządzenia.

Wyrok wraz z uzasadnieniem został doręczony skarżącemu w dniu 5 stycznia 2016 r.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w dniu 5 kwietnia 2016 r., a więc przed wejściem w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: u.o.t.p.TK). Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: p.w.u.o.t.p.TK): „Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy, z wyjątkiem: 1) art. 1-6, które wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia niniejszej ustawy; 2) art. 16-32, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.” Ogłoszenie p.w.u.o.t.p.TK miało miejsce w dniu 19 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 3 p.w.u.o.t.p.TK: „Traci moc ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), z wyjątkiem art. 18 ust. 1, 4 i 5, które tracą moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2018 r.” Zgodnie z regulacją art. 9 p.w.u.o.t.p.TK: „1. Do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, zwanym dalej «Trybunałem», wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, o której mowa w art. 1, stosuje się przepisy tej ustawy. 2. Czynności procesowe dokonane w postępowaniach, o których mowa w ust. 1, pozostają w mocy”.

Oceniając pod względem formalnym skargę konstytucyjną spółki C z siedzibą w Z z 5 kwietnia 2016 r., uzupełnioną pismem z 11 maja 2016 r. należy zatem uwzględnić przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064, ze zm., dalej: uTK). Artykuł 60 uTK stanowi: „Wniosek, pytanie prawne i skarga konstytucyjna powinny spełniać wymagania przewidziane dla pisma procesowego”. Natomiast art. 64 stanowi: „Skargę konstytucyjną, zwaną dalej «skargą», wnosi się po wyczerpaniu

przez skarżącego drogi prawnej, w terminie 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”. W art. 65 ust. 1 uTK przewidziane zostały szczegółowe wymagania, mianowicie: „W skardze należy: 1) określić przedmiot kontroli – przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; 2) wskazać, która konstytucyjna wolność lub które prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; 3) uzasadnić zarzut niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 4) przedstawić stan faktyczny oraz: a) udokumentować datę doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 64, b) poinformować, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 64, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia”.

Pod względem formalnym skarga konstytucyjna spółki C  
z siedzibą w Z spełnia warunki ustawowe.

2.1. W ramach analizy formalnoprawnej wyjaśnienia wymaga, jakie konsekwencje dla rozpatrywanej skargi konstytucyjnej wiążą się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15, stwierdzającym, co następuje:

„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. 77<sup>5</sup> § 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 zastosowanie 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. 77<sup>5</sup> § 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”.

2.2. Nawiązując do wyroku z 4 października 2005 r. (sygn. akt K 36/03), w uzasadnieniu wyroku z 24 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał wyrażony uprzednio pogląd, że 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. 77<sup>5</sup> § 2 k.p.). Natomiast w odniesieniu do pracowników spoza tego kręgu ustawodawca pozostawił tę kwestię stronom stosunku pracy, a więc pracodawcom i pracownikom (art. 77<sup>5</sup> § 3), zobowiązując ich do określenia warunków wypłacania należności z tytułu podróży służbowej w układach zbiorowych pracy lub w regulaminie wynagradzania, bądź wprost w umowie o pracę. Mechanizm przewidziany w art. 77<sup>5</sup> § 5 k.p. 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. W takim wypadku pracownikowi przysługują należności na pokrycie kosztów podróży służbowej odpowiednio według przepisów, o których mowa w art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p. (wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15).

Dokonując analizy unormowań wyrażonych w art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 4 k.p. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na różnice pomiędzy mechanizmami wydatkowania środków w sferze budżetowej i w sferze pozabudżetowej. Wydatki w sferze budżetowej jako wydatki publiczne są reglamentowane, zatem procesy wydatkowania w tej sferze muszą nosić cechy daleko posuniętej szczegółowości, a więc muszą charakteryzować się także pewną sztywnością. Nie ma takiej konieczności w odniesieniu do sfery pozabudżetowej, co stanowi przyczynę braku analogicznych ustawowych ograniczeń dla podmiotów ze sfery pozabudżetowej. System stworzony przez art. 77<sup>5</sup> k.p. przewiduje więc dla sfery pozabudżetowej negocjacyjny system określenia poziomu diet. Zawiera on regulacje zawarte

w układach zbiorowych pracy, regulaminach czy umowach (tamże; por. wyrok TK z 4 października 2005 r., sygn. akt K 36/03).

Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę na charakter wprowadzonych w 2010 r. zmian w przepisach u.c.p.k. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, po wprowadzonych w 2010 r. zmianach w przepisach u.c.p.k. – które 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, ustalane na zasadach określonych w przepisach art. 77<sup>5</sup> § 3-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 – Kodeks pracy» – w judykaturze sporna stała się 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. 77<sup>5</sup> § 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. 77<sup>5</sup> § 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)” (wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15).

W celu usunięcia wskazanych wyżej rozbieżności Sąd Najwyższy w składzie 7 sędziów podjął uchwałę 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II PZP 1/14, w wyniku przedstawionego przez inny skład SN zagadnienia prawnego powstałego przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej, nie nadając jej mocy zasady prawnej. W uchwale tej przyjęto m.in., 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”.

Po wydaniu powołanej wyżej uchwały SN z 2014 r., znacznie wzrosła liczba spraw, w których sądy powszechne uwzględniały roszczenia kierowców o zapłatę ryczałtów za noclegi. Przykład takiej sprawy stanowi sprawa przeciwko C z siedzibą w Z, w której wyrokiem z kwietnia 2015 r., sygn. akt Sąd Rejonowy w Z zasądził od skarżącego kwotę zł wraz z ustawowymi odsetkami do dnia zapłaty tytułem ryczałtów za noclegi w związku z podróżami służbowymi poza granicami kraju za okres od 27 lipca 2011 r. do 31 października 2011 r.

Trybunał Konstytucyjny słusznie zauważył, że „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)” (wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15).

W cytowanym wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny przyjął, że „przedmiotem kontroli konstytucyjności będą: norma prawna wynikająca z art. 21a ucpk w związku z art. 77<sup>5</sup> § 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. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. [...] z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami określoności przepisów prawa oraz zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa” (tamże). 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. 77<sup>5</sup> § 3-5 kp, co również jest sprzeczne z właściwą techniką stosowania przepisów odsyłających” (tamże).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na to, że warunki i specyfika podróży służbowych pracowników sfery budżetowej, a mianowicie ich niewielka liczba, odbywanie w obrębie aglomeracji 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)” (tamże).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „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. 77<sup>5</sup> § 3-5 kp i wydane na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 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. 77<sup>5</sup> § 3-5 kp a następnie do zakwestionowanych przepisów rozporządzeń – nie uwzględnił specyfiki wykonywania zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym. [...] 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. [...]

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. [...] 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” (wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15).

2.3. Sejm przyjmuje, że wskutek wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15, z dniem 29 grudnia 2016 r. norma wywiedziona z art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. utraciła moc wiążącą w zakresie, w jakim

znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym.

2.4. Należy w tym miejscu podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny sprecyzował przedmiot kontroli w sprawie o sygn. akt K 11/15 w sposób następujący: „Przedmiotem kontroli konstytucyjności będą: norma prawna wynikająca z art. 21a ucpk w związku z art. 77<sup>5</sup> § 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. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 kp w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.”

Zatem Trybunał Konstytucyjny w sposób wyraźny posługuje się pojęciem normy prawnej, którą w polskiej kulturze prawnej odróżnia się od pojęcia przepisu prawnego. Pojęcie przepisu prawnego rozumiane jest jako jednostka redakcyjna tekstu prawnego, będąca zdaniem w sensie gramatycznym, zwykle wyróżniona graficznie (por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 61). Przepisami prawnymi są bez wątpienia wszystkie wymienione w zacytowanym wyżej fragmencie wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego jednostki odpowiednio oznaczone numerami. W polskim prawoznawstwie dominuje pogląd, zgodnie z którym należy rozróżniać przepis prawny od normy prawnej. W szczególności w powszechnie akceptowanej, derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, przyjmuje się, że celem wykładni jest „odtworzenie norm wystawionych w przepisach prawnych wraz z percepcją ich treści” (M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 240). Relację pomiędzy przepisem a normą prawną określa się w ten sposób, że „przepis prawa jest jednostką redakcyjną tekstu prawnego, a norma prawna to wypowiedź językowa interpretowana (dekodowana) z jednego bądź wielu przepisów prawnych. Przepis prawa jest jednostką redakcyjną, składnikiem budowy tekstu prawnego. Norma prawna to wiążąca podmioty prawa reguła powinna zachowania się” (K. J. Kaleta, A. Kotowski, *Podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 112). Także Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że: „Nie można utożsamiać przepisu z normą. Norma prawna może wynikać z kilku przepisów (a także jeden przepis może wyrażać więcej niż jedną normę prawną)” (uchwała TK z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt W 14/91).

Przypomnienie tych podstawowych w prawoznawstwie rozróżnień w kontekście niniejszej sprawy jest uzasadnione faktem, iż po wydaniu przez

Trybunał Konstytucyjny wyroku z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15), pomimo jasnego określenia przedmiotu kontroli jako normy prawnej wynikającej z art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. a także analogicznej normy wynikającej z art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., zarówno w judykaturze, jak i doktrynie, zdania są podzielone co do kwestii skutku rzeczonoego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. O ile bowiem nie ma wątpliwości co do tego, że przepis art. 21a u.c.p.k. z dniem 29 grudnia 2016 r. utracił moc w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, o tyle w kwestii utraty mocy w tym samym zakresie art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. nie ma jednolitego poglądu.

2.5. Analiza uzasadnień wyroków Sądu Najwyższego wydanych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15) utrwala raczej niż rozwiewa wątpliwości w kwestii kształtu nowego stanu prawnego, jaki zaistniał na skutek wydania przez TK wyroku z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15).

W wyrokach Sądu Najwyższego wydanych po wyroku TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15, które dotyczą spraw ryczałtu za noclegi kierowców w transporcie międzynarodowym, dostrzegalny jest wpływ rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Na przykład w wyroku z 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt I PK 90/16, Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona przede wszystkim z tej przyczyny, że już po wydaniu zaskarżonego wyroku i jego zaskarżeniu skargą kasacyjną doszło do zmiany stanu prawnego, wynikającej z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r., K 11/15 (Dz. U. z 2016 r., poz. 2206). Wyroki Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą – wiążą także sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy, co wynika bezpośrednio z art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym Sąd Najwyższy nie mógł zignorować ani zlekceważyć, przy dokonywaniu oceny prawnej zasadności skargi kasacyjnej, skutku prawnego powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przede wszystkim uchylecia z mocą *ex tunc* domniemania zgodności z Konstytucją art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, który stanowił podstawę prawną zaskarżonego orzeczenia. Również w postępowaniu kasacyjnym ma zastosowanie art. 316 § 1 k.p.c., z godnie z którym sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia

rozprawy. Stan rzeczy w rozumieniu art. 316 § 1 k.p.c. to także stan prawny, a zatem obowiązujące przepisy prawa, zwłaszcza materialnego, które mogą stanowić podstawę prawną rozstrzygnięcia (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z: 25 czerwca 2015 r., V CSK 535/14, LEX nr 1771085; z 20 kwietnia 2006 r., IV CSK 38/06, LEX nr 398455; z 17 września 2004 r., V CK 58/04, LEX nr 194081; z 22 czerwca 2004 r., IV CK 453/03, LEX nr 585866). W rozpoznawanej sprawie podstawy tej nie może obecnie stanowić art. 21a ustawy o czasie pracy w kierowców w zakresie, w jakim został uznany za niezgodny z Konstytucją. Ocena zasadności skargi kasacyjnej musi zatem uwzględnić nie tylko to, co stanowiło podstawę (faktyczną i prawną) rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd drugiej instancji, lecz także nową rzeczywistość prawną. Już po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 24 listopada 2016 r., K 11/15, zapadły w Sądzie Najwyższym orzeczenia, które uwzględniają nowy stan normatywny (należy przywołać w tym miejscu przede wszystkim wyroki: z 14 lutego 2017 r., I PK 77/16, LEX nr 2258054; z 21 lutego 2017 r., I PK 300/15, LEX nr 2242158; z 9 marca 2017 r., I PK 309/15, LEX nr 2273875; z 30 marca 2017 r., II PK 16/16, niepublik.). Orzeczenia te kształtują nową linię orzecznictwa po wyroku Trybunału Konstytucyjnego. [...]

Podsumowując, po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r., K 11/15, nie stosuje się art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (jednolity tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 1155 ze zm.), ale stosuje się art. 77<sup>5</sup> § 1 i 5 k.p. w przypadku, gdy pracodawca nie uregulował zasad zwrotu należności z tytułu podróży służbowej w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę. [...]

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że uzasadnione okazały się kasacyjne zarzuty naruszenia art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 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, w związku z § 25 Regulaminu pracy z 1 kwietnia 2010 r. i § 15 Regulaminu wynagradzania z 1 kwietnia 2010 r. (z kolejnymi zmianami wynikającymi z porozumienia pracodawcy z zakładową organizacją związkową). Wystarczyło to do uwzględnienia skargi kasacyjnej i uchylenia zaskarżonego wyroku, kasacyjne zarzuty naruszenia powołanych wyżej przepisów prawa materialnego okazały się bowiem

skuteczne. Konieczne jest uwzględnienie tego, co wynika z regulacji wewnętrznych (zakładowych) pozwanego pracodawcy, przy czym nie muszą one zapewniać takiego minimalnego standardu zwrotu należności z tytułu podróży służbowych, jaki wynika z przepisów powszechnie obowiązujących (rozporządzenia z 19 grudnia 2002 r.) ze względu nie nieporównywalność sytuacji pracownika sfery budżetowej odbywającego incydentalną podróż służbową i kierowcy w transporcie międzynarodowym, który znajduje się cały czas w podróży służbowej. [...]

Nie ma przy tym przeszkód, aby należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową zostały określone w postaci jednego ryczałtu. W wyroku Sądu Najwyższego z 15 września 2015 r., II PK 248/14 (LEX nr 1816556), przyjęto, że dopuszczalne było ustalenie przez strony stosunku pracy objęcia jednym ryczałtem (w adekwatnie wysokiej i stałej kwocie) diety oraz należnego kierowcy ryczałtu za noclegi, jeżeli łączny ryczałt nie był mniej korzystny niż przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie minimalnych kosztów wyżywienia i ryczałtu za nocleg. W ocenie Sądu Najwyższego, nie narusza prawa określenie w przepisach zakładowych lub w umowie o pracę tych należności w kwocie niższej od wysokości ryczałtów przewidzianych w załączniku do rozporządzenia wykonawczego, wydanego na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p. Z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r., K 11/15, wynika bowiem, że należy uwzględnić przy wykładni przepisów również aspekt ekonomiczny – między innymi uzasadnione oczekiwania właścicieli firm przewozowych, że zakup pojazdów wyposażonych w odpowiednie miejsca noclegowe, ogrzewanie i klimatyzację, wpłynie na obniżenie ich wydatków, związanych z ryczałtami za noclegi kierowców” (wyrok SN z 27 kwietnia 2017 r., sygn. akt I PK 90/16).

W wyroku SN z 17 maja 2017 r., sygn. akt II PK 106/16 Sąd Najwyższy stwierdza, że: „Okolicznością istotną, którą Sąd Najwyższy nie może pominąć jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., K 11/15, (OTK-A 2016, poz. 93). W orzeczeniu tym stwierdzono, że [...] art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 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. Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela pogląd przedstawiony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 lutego 2017 r., w sprawie I PK 300/15 (niepublikowany), w konsekwencji uznając, że wyżej wymieniony wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wywiera wpływu na ostateczne zakończenie sporu. W stanowisku tym podkreślono, że od dnia 24 listopada 2016 r. nie może być stosowany art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. Niemniej jednak obowiązująca ustawa o czasie pracy kierowców, mając charakter *lex specialis* względem przepisów Kodeksu pracy, zawiera definicję podróży służbowej. Naturalną formułą rekompensat takich podróży jest zwrot kosztów pracownikowi. W tym aspekcie normą szczegółową był art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, który został wyeliminowany z porządku prawnego mocą wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jednak w ten sposób nie powstała luka w przepisach, gdyż podstawowe metody wykładni prawa pozwalają na rozstrzygnięcie spornego zagadnienia, choć jej wybór może być różny. Z jednej strony, przez art. 2 ust. 7 ustawy o czasie pracy kierowców można, poszukiwać podstawy prawnej do ustanowienia zasad zwrotu należności z tytułu podróży służbowej w związku z art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p., albo też przez odpowiednie stosowanie art. 4 ustawy o czasie pracy kierowców, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się przepisy Kodeksu pracy. Rozwiązanie, za którym trafnie opowiedział się Sąd Najwyższy w powołanym wyżej wyroku opiera się na wykładni art. 2 ust. 7 ustawy o czasie pracy kierowców. Mianowicie, przywołany przepis formułuje definicję podróży służbowej i nie stanowił przedmiotu kontroli konstytucyjnej, a więc nadal obowiązuje w systemie prawa. Powszechnym przepisem prawa pracy jest art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p. Odwołanie do podstawowej regulacji prawa pracy jest naturalne, zwłaszcza że art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców nie obejmował swym zakresem tej regulacji. Artykuł 77<sup>5</sup> § 3 k.p. ustanawia normatywną podstawę do uregulowania danej kwestii w układzie zbiorowym pracy lub regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest zobowiązany do ustalenia regulaminu pracy. Artykuł 77<sup>5</sup> § 5 k.p. przewiduje, że 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. Zwrot «nie zawiera postanowień, o których mowa w § 3» wskazuje na

sytuację, w której zakładowe źródła prawa pracy nie regulują należności z tytułu podróży służbowej. Brak regulacji należy dekodować rodzajowo, tzn. jeżeli pracodawca ureguluje kwestię diet, a pomija inne koszty podróży, to oznacza że u pracodawcy nie ma postanowień, o których mowa w art. 77<sup>5</sup> § 3 k.p. występujący w tym przepisie zwrot «na pokrycie kosztów podróży» nie powinien być interpretowany tylko jako zwrot udokumentowanych kosztów podróży. [...]

Wprawdzie aktualny jest pogląd, że zapewnienie kierowcy samochodu ciężarowego miejsca do spania w kabinie samochodu nie stanowi zapewnienia przez pracodawcę bezpłatnego noclegu (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r., II PZP 1/14), co jednak nie wyklucza moderowania wysokości ryczałtu za noclegi odbywane w profesjonalnie przystosowanej do wypoczynku kabinie, która w połączeniu z możliwością korzystania z socjalnej infrastruktury parkingowej zapewnia co najmniej przyzwoite minimum socjalno-bytowe kierowcom transportu międzynarodowego. Nie można też pomijać takich istotnych okoliczności, że na ogół pracodawcy-przewoźnicy inwestują pokaźnie (istotne) kwoty na zakup i użytkowanie często nowych pojazdów ciężarowych z zaawansowaną częścią noclegowo-socjalną, co nie jest obojętne przy ustalaniu i sądowej weryfikacji wysokości ryczałtów za noclegi kierowców. Tego typu uwarunkowania pozwalają twierdzić, że do czasu wyraźnego legislacyjnego uregulowania wpływu zależności innowacji techniczno-socjalnych na wysokość ryczałtów za noclegi w kabinie samochodu ciężarowego, zapewnienie korzystania przez kierowców samochodowego transportu międzynarodowego z noclegów w specjalnie przystosowanej do tego części kabiny samochodowej, uprawnia pracodawcę do uzgodnienia lub uregulowania w zakładowych przepisach płacowych niższych – niż uśredniona kwota ryczałtu za nocleg – rekompensat za noclegi odbyte w warunkach gwarantujących co najmniej dostateczny komfort nocnego odpoczynku, z możliwością zaspokojenia potrzeb sanitarnych i socjalnych kierowców. W konsekwencji, dopuszczalne jest ustalanie wysokości ryczałtów za noclegi kierowcy w kabinie samochodu ciężarowego ze względu na rodzaj jej wyposażenia bytownoclegowego według zależności – im wyższy standard zapewnianego nocnego odpoczynku tym niższy ryczałt za noclegi (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 listopada 2016 r., II PK 227/15, LEX nr 2180093; z dnia 7 lutego 2017 r., II PK 359/15 – niepublikowany)” (wyrok SN z 17 maja 2017 r., sygn. akt II PK 106/16).

W wyroku SN z 30 maja 2017 r., sygn. akt II PK 122/16, Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Wobec wyroku Trybunału Konstytucyjnego żądanie nie może być kotwiczone wprost w przepisach przewidzianych dla typowej podróży służbowej i świadczeń gwarantowanych z tego tytułu zatrudnionym w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej, czyli w przepisach wykonawczych do art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p. Kierowców dotyczy autonomiczna definicja podróży służbowej. Intencją zmian w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (dokonanych ustawą z 12 lutego 2010 r., po uchwale Sądu Najwyższego z 19 listopada 2008 r., II PZP 11/08), było nie tylko uregulowanie pracy kierowców jako podróży służbowej (art. 2 pkt 7 ustawy o czasie pracy kierowców), lecz także określenie świadczeń z tytułu takiej podróży służbowej (art. 21a tej ustawy). Nie trzeba uzasadniać, że wydatki kierowcy są wówczas większe niż pracownika wykonującego zatrudnienie w jednym geograficznie (stałym) miejscu pracy, zwłaszcza w miejscu zamieszkania, kiedy pracownik wyraźnie może oddzielić czas prywatny od zawodowego, czyli czas pracy od czasu odpoczynku. W podróży służbowej zwykłe wydatki (diety, noclegi) stanowią koszty pracy i obciążają pracodawcę. Nie powinny stanowić kosztu pracownika i umniejszać jego wynagrodzenia za pracę, jako że kierowca (pracownik) nie wykonuje wówczas stałej pracy za granicą w jednym miejscu pracy. Trybunał Konstytucyjny nie zastępuje prawodawcy i podkreśla się to, gdyż po wyroku z 24 listopada 2016 r., K 11/15, regulacja nie jest całościowa, bowiem wymaga uzupełnienia przez ustawodawcę, w tym zasadniczo o rozwiązanie dotyczące noclegów. Zwrócił na to uwagę Trybunał i także Sąd Najwyższy (zob. wyrok z 28 marca 2017 r., II PK 28/16). [...]

Skoro ustawodawca nie uregulował, że wystarczającym (odpowiednim) miejscem do noclegu jest kabina samochodu, to nadal otwarty jest problem kompensaty kosztów noclegu. Nawet gdyby ustawodawca tak uregulował sporną kwestię, to nie zamyka to problemu, gdyż punktem odniesienia mogą być dalsze warunki minimalne, które nie powinny pomijać uzasadnionych wymagań kierowców. [...]

Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r. orzeczenia Sądu Najwyższego nie są jednolite. Z jednej strony przyjęto, że wyrok Trybunału nie wyłączył w pełni regulacji z art. 77<sup>5</sup> k.p., dlatego kierowcy mogą domagać się ryczałtów za noclegi (wyrok z 21 lutego 2017 r., I PK 300/15), z drugiej zaś strony, że



regulacja ta nie obowiązuje w odniesieniu do kierowców (wyrok z dnia 14 lutego 2017 r., I PK 77/16).

W ocenie obecnego składu należy odpowiednio moderować koszty do czasu uregulowania sprawy przez ustawodawcę. Powiedziano bowiem, że «Do czasu nowego kompleksowego uregulowania należności za noclegi kierowców w kabinach samochodów transportu międzynarodowego, bądź ustawowego określenia weryfikowalnych warunków zapewnienia kierowcy 'bezpłatnego noclegu', który potencjalnie nie wymagałby żadnej rekompensaty od pracodawcy, sądy pracy – w przypadkach braku adekwatnych regulacji układowych, regulaminowych lub umownych – mogą ustalać, wartościować i weryfikować uciążliwości oraz niedogodności odbywania noclegów w kabinach samochodów ciężarowych i zasądzać z tego tytułu odpowiednie rekompensaty z uwzględnieniem dyspozycji art. 322 k.p.c., równoważąc w taki sposób konkretne 'kabinowe' i sanitarne uciążliwości nocowania pracownika z korzyściami pracodawcy, nad którego pojazdem i ładunkiem kierowca sprawuje niewątpliwie rodzaj 'nocnej pieczy'» (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 28 marca 2017 r., II PK 28/16; także wyrok z 17 listopada 2016 r., II PK 227/15 oraz z 9 marca 2017 r., I PK 309/15). Wówczas granicą minimalną kompensaty nie jest wysokość 25% ryczału noclegowego wedle § 9 ust. 4 rozporządzenia. Ryczał może być mniejszy. Minimalne ograniczenie w ustawie dotyczy jedynie diety 77<sup>5</sup> § 4 k.p.» (wyrok SN z 30 maja 2017 r., sygn. akt II PK 122/16).

W wyroku SN z 14 lutego 2017 r., sygn. akt I PK 77/16, Sąd Najwyższy uwzględniając zmianę stanu prawnego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15, uwzględnił w najszerszym zakresie argumentację Trybunału Konstytucyjnego. Trafnie odczytał zwrócenie uwagi przez Trybunał na nieadekwatność środka prawnego przewidzianego w art. 77<sup>5</sup> k.p. w odniesieniu do kierowców w transporcie międzynarodowym. Sąd Najwyższy podkreślił m. in., że: „Przesądzenie przez ustawodawcę, że art. 77<sup>5</sup> § 3-5 k.p. i wydane na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p. 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. Ustawodawca, odsyłając w art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców do zasad ogólnych przewidzianych w kodeksie pracy – tj. art. 77<sup>5</sup> § 3-5 k.p., a następnie do zakwestionowanych przepisów

rozporządzeń - nie uwzględnił specyfiki wykonywania zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym. [...] Biorąc pod uwagę utratę domniemania zgodności z Konstytucją przepisów wskazanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie K 11/15 (OTK-A 2016, poz. 93), Sąd Najwyższy, rozpoznający obecną skargę kasacyjną, uznał, że do stanów faktycznych poczynsz od 3 kwietnia 2010 r., do kierowców w transporcie międzynarodowym nie należy stosować przepisów rozporządzeń wykonawczych wydanych z upoważnienia art. 77<sup>5</sup> k.p.; zastosowanie miały przepisy zakładowe (regulaminy wynagradzania), które nie były korygowane przez przepisy powszechnie obowiązujące jako bardziej korzystne (art. 9 § 2 k.p.). Dysponowanie przez pracownika – kierowcę pojazdem z miejscem do noclegu, który uznał za wystarczający do odpoczynku i regeneracji sił – stosownie do art. 8 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego, umożliwiało ograniczenie w zakładowym regulaminie wynagradzania świadczeń z tytułu zagranicznej podróży służbowej do wysokiej i stałej diety, pokrywającej wszystkie niezbędne wydatki socjalne kierowcy także z tytułu noclegów” (wyrok SN z 14 lutego 2017 r., sygn. akt I PK 77/16).

2.6. Przytoczone orzeczenia Sądu Najwyższego wydane z uwzględnieniem nowego stanu prawnego, ukształtowanego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15) nie są jednolite. W większości z nich przyjęto, że wyrok Trybunału nie wyłączył w pełni regulacji z art. 77<sup>5</sup> k.p., dlatego kierowcy mogą domagać się ryczałtów za noclegi na podstawie tego przepisu. Jednakże np. w wyroku SN z 14 lutego 2017 r. (sygn. akt I PK 77/16), w którym uwzględniona została w pełni argumentacja Trybunału Konstytucyjnego, uznano, że regulacja ta nie obowiązuje w odniesieniu do kierowców transportu międzynarodowego. Sejm uznaje to drugie stanowisko za przekonujące.

Stanowisko wyrażone przez Sejm znajduje wsparcie w poglądach doktryny. Przekonanie o tym, że wyrok TK z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15) doprowadził do zakresowej derogacji art. 77<sup>5</sup> k.p., wyraził M. Miąsko, stwierdzając, że wyrok ten rozstrzygnął zakresowo o niekonstytucyjności norm i przepisów nakazujących obligatoryjną (art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p.) oraz fakultatywną (art. 77<sup>5</sup> § 3 i 5 k.p.) wypłatę ryczałtów noclegowych (M. Miąsko, *Glosa do wyroku TK z dnia 24 listopada 2016 r., K 11/15*, Lex/el.2017). Także K. Stefański wyraził pogląd, zasługujący na

aprobatę, że po wyroku TK z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15) przepis art. 77<sup>5</sup> k.p. nie znajduje zastosowania do kierowców transportu międzynarodowego (K. Stefański, *Glosa do wyroku SN z dnia 21 lutego 2017 r., I PK 300/15. Rozliczanie kosztów podróży kierowców transportu międzynarodowego*, Lex/2017). Powoływany autor, krytykując argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku SN z 21 lutego 2017 r. (sygn. akt I PK 300/15) trafnie wskazał na dwie przyczyny, które uzasadniały uznanie przez TK art. 21a u.c.p.k. za niezgodny z art. 2 Konstytucji. Były to mianowicie: 1) wadliwa legislacyjnie konstrukcja zakwestionowanych przepisów, zawierająca wielostopniowe odesłanie kaskadowe, powodujące niejasność i nieprecyzyjność treści normatywnych; 2) nieadekwatność norm uregulowanych w zakwestionowanych przepisach do materii, w jakiej znajdują zastosowanie, nieprzewidywalność skutków prawnych działań adresatów zakwestionowanych przepisów, a także nadmierna swoboda organów stosujących prawo przy ustalaniu zakresu ich normowania.

Wobec wskazanych wyżej przyczyn stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, trudne do zaakceptowania są poglądy, zgodnie z którymi: „po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016r., K 11/15, nie stosuje się art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. t.j. z 2012 r., poz. 1155 z późn. zm.), ale stosuje się art. 77<sup>5</sup> § 5 k.p. w zw. z art. 2 pkt 7 i art. 4 ustawy o czasie pracy kierowców w przypadku, gdy pracodawca nie uregulował zasad zwrotu należności z tytułu podróży służbowej w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę. Zatem wyeliminowanie art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców z porządku prawnego nie mogło wpłynąć na zasadność skargi o wznowienie postępowania” (wyrok SO w Gliwicach z 29 czerwca 2017 r., sygn. akt VIII Pa 29/17).

Powyższy pogląd wyrażony w wyroku SO w Gliwicach z 29 czerwca 2017 r. (sygn. akt VIII Pa 29/17), sprzeczny jest ponadto z ustaleniami doktryny dotyczącymi skutku wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność przepisów ujętych związkowo. Mianowicie w przypadku zastosowania formuły związkowej przy wskazywaniu przedmiotu kontroli konstytucyjności prawa, w sytuacji łączenia przepisu odsyłającego i przepisu odesłania, możliwe jest przyjęcie trzech rodzajów interpretacji wyrażenia związkowego: enumeracyjnej, mieszanej oraz syntetyzującej. Należy przy tym uwzględnić okoliczność, że „przepis prawny, do którego następuje odesłanie, reguluje dwie grupy zagadnień – samoistnie sprawy

określone w jego treści, a z mocy odesłania sprawy określone w treści przepisu odsyłającego” (M. Hermann, A. Łyszkowska, *Związkowe ujęcie przedmiotu kontroli w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 198). W przypadku przyjęcia enumeracyjnej interpretacji „stwierdzenie konstytucyjności (niekonstytucyjności) będzie dotyczyć: przepisu odsyłającego zarówno w zakresie, w jakim odnosi się do przepisu związkowego, jak i w zakresie, w jakim wyróżnia inne przepisy odesłania, nieobjęte sentencją wyroku Trybunału, oraz przepisu związkowego, nie tylko w zakresie, w jakim reguluje pewne zagadnienia z mocy odesłania, lecz także w zakresie, w jakim samoistnie reguluje sprawy określone w jego treści” (tamże, s. 198-199). W przypadku przyjęcia mieszanej interpretacji „stwierdzenie konstytucyjności (niekonstytucyjności) będzie dotyczyć: przepisu odsyłającego zarówno w zakresie, w jakim odnosi się do przepisu związkowego, jak i w zakresie, w jakim wyróżnia inne przepisy odesłania, nieobjęte sentencją wyroku Trybunału, oraz przepisu związkowego w zakresie, w jakim reguluje pewne zagadnienia z mocy odesłania, ale już nie w zakresie, w jakim samoistnie reguluje sprawy określone w jego treści. Przepis podstawowy jest w rozpatrywanej sytuacji kwalifikowany jako konstytucyjny (niekonstytucyjny) niezależnie od związku normatywnego z przepisem związkowym, natomiast przepis związkowy – jedynie w kontekście rozważanego związku” (tamże, s. 199). W przypadku przyjęcia syntetyzującej interpretacji „stwierdzenie konstytucyjności (niekonstytucyjności) będzie dotyczyć: przepisu odsyłającego w zakresie, w jakim odnosi się do przepisu związkowego, ale już nie w zakresie, w jakim wyróżnia inne przepisy odesłania, nieobjęte sentencją wyroku Trybunału, oraz przepisu związkowego w zakresie, w jakim reguluje pewne zagadnienia z mocy odesłania, ale już nie w zakresie, w jakim samoistnie reguluje sprawy określone w jego treści” (tamże, s. 199-200).

W kontekście przytoczonego poglądu doktryny należy podkreślić, że w każdym z trzech wyróżnionych sposobów interpretacji związkowego ujęcia przedmiotu kontroli, choć w różny sposób, stwierdzenie konstytucyjności (niekonstytucyjności) dotyczy nie tylko przepisu odsyłającego, ale także przepisu odesłania. Sejm wyraża stanowisko, że w rozważanej sprawie należy przyjąć syntetyzującą interpretację wyrażenia: art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., w wyniku czego stwierdzenie niekonstytucyjności dotyczy odsyłającego przepisu art. 21a u.c.p.k.,

który traci moc w zakresie, w jakim odnosi się do przepisów związkowych, mianowicie art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.; a także stwierdzenie niekonstytucyjności dotyczy przepisów związkowych: art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., w zakresie, w jakim regulują pewne zagadnienia z mocy odesłania, a mianowicie w zakresie, w jakim znajdują zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym.

W rozważanym przypadku potwierdza się diagnoza wyrażona w doktrynie, że „stosowanie formuły związkowej przy wskazywaniu uregulowań poddanych ocenie Trybunału Konstytucyjnego skutkuje wystąpieniem trudności w ustaleniu zakresu stwierdzonej konstytucyjności albo niekonstytucyjności badanych przepisów prawnych, co sprowadza się do określenia treści normatywnych uznanych za zgodne albo niezgodne z danymi unormowaniami wyższego rzędu. [...] W przypadku wyroku negatywnego użycie formuły związkowej skutkuje znacznie poważniejszymi wątpliwościami [niż w przypadku wyroku pozytywnego – uzupełnienie własne], gdyż mamy wówczas do czynienia z istotnymi problemami dotyczącymi przesądzenia, jakie normy prawne utraciły moc obowiązującą, a tym samym ustalenia zakresu postępowań, w przypadku których dopuszczalne będzie ich wznowienie” (M. Hermann, A. Łyszkowska, *Związkowe...*, s. 204-205).

2.7. Sejm stoi na stanowisku, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15, rozstrzygnął co do istoty problem konstytucyjny, który jest także postawiony w skardze konstytucyjnej wniesionej przez spółkę C z siedzibą w Z . 5 kwietnia 2016 r.

Zaskarżona przez spółkę C z siedzibą w Z norma prawna wynikająca z art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p., zgodnie z którą przyznaje się kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju

(Dz. U. Nr 236, poz. 1991, ze zm.) lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, z dniem 29 grudnia 2016 r. utraciła moc wiążącą.

Również zaskarżona przez spółkę C z siedzibą w Z norma prawna wynikająca z art. 77<sup>5</sup> § 3 i 5 k.p., zgodnie z którą przepisy wydane na podstawie art. 77<sup>2</sup> § 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, z dniem 29 grudnia 2016 r. utraciła moc wiążącą.

2.8. Wobec zbieżności zasadniczego problemu przedstawionego w skardze konstytucyjnej wniesionej przez spółkę C z siedzibą w Z 5 kwietnia 2016 r., zarówno co do przedmiotu zaskarżenia, jak i podstawy kontroli, z kwestią rozstrzygniętą we wskazanym wyroku TK, należy rozważyć, czy ze względu na zasadę *ne bis in idem* zachodzi negatywna przesłanka procesowa, skutkująca obowiązkiem umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku. Taki pogląd wyraził Prokurator Generalny w stanowisku z 2 lutego 2017 r. dotyczącym przedmiotowej skargi konstytucyjnej.

Aby rozstrzygnąć postawiony problem, należy odwołać się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonych w jednym z nowszych orzeczeń. TK stwierdził mianowicie, że: „Jak trafnie zauważono w postanowieniu TK z 11 czerwca 2013 r., sygn. K 50/12 (OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 69): «zastosowanie zasady *ne bis in idem* jest w pełni uzasadnione, jeżeli istnieje wcześniejsze orzeczenie o zgodności badanego przedmiotu ze wskazanym wzorcem kontroli lub jeżeli Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli, czyli w sytuacjach, gdy przedmiot badania pozostaje nadal w systemie prawa. Natomiast zastosowanie tej zasady nie jest możliwe w razie stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu, gdyż w następstwie wyroku następuje derogacja przepisu wykluczająca ustalenie tożsamości przedmiotu i wzorców kontroli. Usunięcie z systemu prawnego kwestionowanego przepisu skutkuje brakiem przedmiotu badania konstytucyjności na zasadach analogicznych do utraty mocy przepisu, a postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym staje się

niedopuszczalne». Wypadało w tym miejscu jedynie doprecyzować, że gdy utrata mocy obowiązującej regulacji prawnej nie stanowi następstwa jej uchylecia, lecz konsekwencję stwierdzenia niekonstytucyjności, z założenia nie może znaleźć zastosowania wyjątek określony w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, a mianowicie obowiązek poddania nieobowiązującej regulacji kontroli merytorycznej, gdyby było to konieczne dla ochrony praw i wolności konstytucyjnych. Nie ulega przecież wątpliwości, że taką ochronę zapewniło już orzeczenie, którego wydanie spowodowało pozbawienie mocy obowiązującej wadliwego uregulowania” (postanowienie TK z 3 listopada 2015 r., sygn. akt K 32/14).

2.9. W konkluzji przedstawionego stanowiska oraz w kontekście powołanego wyżej poglądu Trybunału Konstytucyjnego Sejm wnosi o:

1) **umorzenie** postępowania dotyczącego kontroli zgodności art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p., w zakresie, w jakim przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalenia należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991, ze zm.) lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, z art. 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2) **umorzenie** postępowania dotyczącego zgodności art. 77<sup>5</sup> § 3 i 5 k.p., rozumianego w ten sposób, że przepisy wydane na podstawie art. 77<sup>2</sup> § 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, z art. 2 Konstytucji w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w związku z art. 9 ust. 1 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

**MARSZAŁEK SEJMU**



**Marek Kuchciński**