

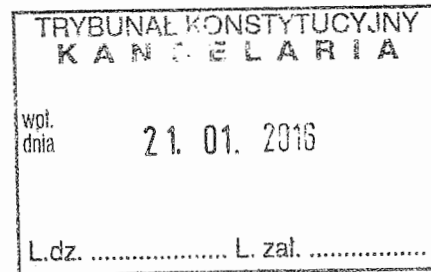


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 11/15

BAS-WPTK-891/15

Warszawa, dnia 21 stycznia 2016 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 56 pkt 4 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rady Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” z 10 lutego 2015 r. (sygn. akt K 11/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

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.) w związku z art. 77⁵ § 2, § 3 i § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.) w zakresie, w jakim kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym przyznaje zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167) lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji;

2) 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. 77⁵ § 2, § 3 i § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.) w zakresie, w jakim kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym przyznaje zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery

budżetowej w załączniku do rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991, ze zm.) lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Rada Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” (dalej: wnioskodawca, RZP lub Rada Związku Pracodawców) złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek 10 lutego 2015 r. Sejm został powiadomiony o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie pismem Prezesa Trybunału z 22 kwietnia 2015 r. Niniejsza sprawa powinna zatem zostać rozpoznana w nowym stanie prawnym ukształtowanym po wejściu w życie ustawy z 2015 r. Niemniej jednak, zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.: „W sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem: [...] jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, stosuje się przepisy dotychczasowe”. W niniejszej sprawie, w pewnym zakresie zaskarżenia, występuje przypadek wymieniony w art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. W konsekwencji – biorąc pod uwagę wykładnię tego przepisu przyjmowaną w praktyce TK – w tej części uzasadnienia, która odnosi się do podstawy prawnej umorzenia postępowania, powołane są właściwe przepisy dotychczas obowiązującej ustawy o TK z 1997 r.

II. Przedmiot kontroli

1. Wnioskodawca wystąpił o zbadanie 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.; dalej: ustawa o czasie pracy kierowców lub u.c.p.k.), art. 77⁵ § 2, § 3 i § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.), a także § 16 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167; dalej: rozporządzenie z 2013 r.) oraz § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki

Spółecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.).

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

2. Przepis art. 21a u.c.p.k. stanowi: „Kierowcy 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”.

Natomiast zgodnie z art. 77⁵ k.p.: „§ 1. Pracownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową.

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

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

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

§ 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”.

Zakwestionowane przepisy obecnie obowiązującego rozporządzenia z 2013 r. (mające w zasadzie tożsame brzmienie jak przepisy rozporządzenia z 2002 r.), konstytucyjności którego – stosownie do pozycji procesowej – nie dotyczą bezpośrednio wyjaśnienia Sejmu, stanowią:

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

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

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

4. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewniają pracownikowi bezpłatny nocleg” (§ 16 rozporządzenia z 2013 r.; por. § 9 rozporządzenia z 2002 r.).

3. Jak wskazuje Rada Związku Pracodawców: „Kontrola konstytucyjności powinna [...] objąć wszystkie wskazane wyżej przepisy pozostające w związku, tj. art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 Ustawy – Kodeks pracy oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPiPS oraz – jako odrębny zarzut – wskazane wyżej przepisy ustawowe pozostające w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPiPS z 2002 r.” (uzasadnienie wniosku, s. 8). Wnioskodawca podważa konstytucyjność wskazanej regulacji w zakresie: „w jakim przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem

w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do rozporządzenia MPIPS z 2013 r. lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu” oraz „w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia [rozporządzenie MPIPS z 2002 r. – uwaga własna] stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę przyznania kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrotu kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do tego rozporządzenia lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu”. Ponadto, odrębnie jako przedmiot kontroli wskazano przepisy dające podstawę upoważnieniu ustawowemu do wydania rozporządzenia art. 77⁵ § 2 i § 5 k.p. w związku z art. 21a u.c.p.k.

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

III. Analiza formalnoprawna

1. Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Niemniej zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., wniosek albo pytanie prawne powinny zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie” (por. art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.). Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10).

Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego we wniosku związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą skargowości. Zgodnie z wypowiedziami Trybunału Konstytucyjnego: „Kontrola konstytucyjności ustaw przebiega w oparciu o domniemanie, że badane normy są zgodne z konstytucją. Ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie naruszeniu uległaby zasada kontrydiktoryjności postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (zob. np. orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyrok TK z 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07). Jak wskazuje się w literaturze, wymóg uzasadnienia powołanych zarzutów oznacza konieczność przedstawienia argumentów, które przemawiają za stwierdzeniem niezgodności zaskarżonych norm prawnych z normami powołanymi jako podstawa kontroli. Wymóg ten odnosi się do każdego z podniesionych zarzutów niezgodności danej normy (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 17).

Jeżeli brakuje uzasadnienia zarzutu naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on podniesiony w *petitum* wniosku, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy oznaczałoby bowiem przerzucenie ciężaru dowodu na sąd konstytucyjny, co z kolei pozostawałoby w sprzeczności z – nawet szeroko rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 66 ustawy o TK z 1997 r.; obecnie art. 50 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r.). Jak wskazał Trybunał: „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu. Pytanie prawne, w którym przedstawiający je sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją, a tym bardziej tylko ogólnie powołał się na istniejące w tej kwestii wątpliwości, nie mogłoby być rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

2. W świetle powyższych ustaleń należy sformułować zastrzeżenia co do dopuszczalności rozstrzygnięcia wniosku RZP w aspekcie kontroli zgodności ujętych związkowo art. 21a u.c.p.k. i art. 77⁵ § 2, § 3 i § 5 k.p. z: art. 20 i art. 22 Konstytucji (pkt 1 *petitum* wniosku, uzasadnienie wniosku, s. 16), art. 32 Konstytucji (pkt 1 *petitum* wniosku, uzasadnienie wniosku, s. 17-18), art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (pkt 1 *petitum* wniosku, uzasadnienie wniosku, s. 19-20), a także art. 77⁵ § 2 i § 5 k.p. w związku z art. 21a u.c.p.k. z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (pkt 7 *petitum* wniosku, uzasadnienie wniosku, s. 27).

Po pierwsze, wnioskodawca nie dostrzegł złożonej treści niektórych z wymienionych jako wzorce kontroli przepisów, które składają się z kilku jednostek redakcyjnych i pozwalają na rekonstrukcję różnych norm konstytucyjnych. Uwaga ta odnosi się do art. 64 Konstytucji (ujętego związkowo z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przepis ten obejmuje zakresem trzy zasadnicze zagadnienia: sformułowanie gwarancji prawa własności i innych praw majątkowych („Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” – ust. 1), ustanowienie zasady „równej dla wszystkich” ochrony tych praw („Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” – ust. 2) oraz wskazanie przesłanek dopuszczalnego ograniczania

prawa własności („Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” – ust. 3). Niewątpliwie zakresy normowania wymienionych jednostek redakcyjnych są ze sobą funkcjonalnie powiązane i stanowią elementy konstytucyjnego mechanizmu gwarancji prawa własności, niemniej jednak każda z nich ma własny zakres, a ocena, czy normy te zostały zrealizowane albo przekroczone, powinna być przeprowadzona dla każdej osobno. Wnioskodawca, powołując art. 64 Konstytucji, wskazał, iż „można mieć wątpliwości, czy – wskutek legislacyjnej wadliwości kwestionowanych przepisów – nie doszło do nieproporcjonalnego ograniczenia praw majątkowych przedsiębiorców działających na rynku transportu drogowego. Ustawodawca nałożył bowiem na przedsiębiorcę obowiązek wypłaty pracownikowi świadczenia kompensacyjnego w wymiarze całkowicie nieadekwatnym do kosztów poniesionych przez pracownika oraz warunków funkcjonowania branży”. Wnioskodawca podniósł ponadto, iż przyjęty przez sądy sposób interpretowania przepisów „nie służy także realizacji celu publicznego, jakim jest ochrona warunków pracy kierowców” (uzasadnienie wniosku, s. 20). Po drugie, powołując w *petitum* wniosku art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca w zasadzie nie wyszedł poza treść zawartą w samym wzorcu konstytucyjnym. Zaprezentowane przez RZP twierdzenia trudno uznać za odpowiadające wymogom art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. (odpowiednio: art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.).

Podobne zastrzeżenia należy sformułować w stosunku do wskazanych jako wzorce kontroli art. 20, art. 22, art. 32 Konstytucji oraz art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. W szczególności w uzasadnieniu brak jest adekwatnych argumentów mających doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Wnioskodawca formułuje następujące uwagi: „[...] niezgodność zakwestionowanych przepisów z art. 20 i art. 22 Konstytucji wynika przede wszystkim z faktu, iż: «w procesie ich interpretacji nie wzięto pod uwagę specyfiki działalności gospodarczej i branży, do której musiały zostać one – w związku z wadliwymi przepisami odsyłającymi – zastosowane», czego skutkiem jest ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa transportowe oraz funkcjonowania gospodarki rynkowej” (uzasadnienie wniosku, s. 16); „[P]rzepis ten samodzielnie – z punktu widzenia dookreślenia przedmiotu rozporządzenia – odpowiada wymogom art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Jednakże, gdy weźmie się pod uwagę treść przepisu art. 77⁵

Ustawy – Kodeks pracy [...] można mieć wątpliwości, czy tak dookreślony zakres przedmiotowy rozporządzenia spełnia wymagania art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca odesłał bowiem do upoważnienia ustawowego [...] trudną do bliższego ustalenia kategorię spraw, czym w istocie spowodował, że zakres przedmiotowy rozporządzenia stał się nieokreślony [...]” (uzasadnienie wniosku, s. 27). Przyniesione uwagi nie mogą zostać uznane za spełnienie wymogu właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Również odnoszącą się do art. 32 ust. 1 Konstytucji jednozdaniową wypowiedź, iż: „naruszenia zasady równości należy dopatrywać się w tym, że nie różnicuje się sytuacji prawnej pracodawców (a w konsekwencji zatrudnionych u nich kierowców), którzy działając w dobrej wierze, w interesie pracownika i celem zorganizowania cywilizowanych warunków odbywania nocnego wypoczynku wewnątrz pojazdu zapewnili wysoki standard wyposażenia kabin użytkowanych samochodów [...] oraz tych, których flota w zakresie miejsca do spania istotnie odbiega od obowiązujących standardów cywilizacyjnych” (uzasadnienie wniosku, s. 18) trudno zakwalifikować jako spełniającą przedstawione powyżej wymagania formalne. Brak właściwej argumentacji przesądza o braku możliwości merytorycznego rozpoznania wniosku także w tym zakresie. Ubocznie, w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji można ponadto wskazać, iż brak zróżnicowania podmiotów różnych nie zawsze traktowany jest jak naruszenie zasady równości. Nakaz stosowania jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących i faworyzujących, odnosi się do podmiotów charakteryzujących się cechą istotną (podobnych). Należy zauważyć, że w najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie podtrzymywany jest pogląd, iż z nakazu równego traktowania równych nie wynika – ani logicznie, ani instrumentalnie – nakaz nierównego traktowania nierównych lub zakaz równego traktowania nierównych (zob. wyroki TK z: 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09; 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10; 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12; 20 grudnia 2012 r., sygn. akt K 28/11; 17 grudnia 2013 r., sygn. akt SK 29/12; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12; 25 września 2014 r., sygn. akt SK 4/12). Tym samym odstąpiono od stanowiska wyrażonego w wyroku TK z 15 lipca 2010 r. (sygn. akt K 63/07). Również w doktrynie dawano już wcześniej wyraz przekonaniu, że „nie można stawiać znaku równości pomiędzy nierównym potraktowaniem podmiotów podobnych, a równym potraktowaniem podmiotów odmiennych. Zasada równości koncentruje się bowiem

na pierwszej z tych sytuacji” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, t. III, komentarz do art. 32, s. 10; por. jednak M. Zubik, *Równość i zakaz dyskryminacji w perspektywie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *XVII Konferencja sędziów Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Sądu Konstytucyjnego Republiki Litewskiej. Kamień Śląski, 16–19 września 2013 r.*, Warszawa 2014, s. 27-28). Ponadto Trybunał zastrzega, iż orzeczenie niekonstytucyjności normy z uwagi na naruszenie zakazu równego traktowania nierównych może mieć charakter wyjątkowy w razie „niewątpliwego i ewidentnego naruszenia” zasady sprawiedliwości społecznej (wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09).

3. Podsumowując, w ocenie Sejmu powołanie się przez wnioskodawcę na wymienione powyżej przepisy Konstytucji oraz uzasadnienie ich naruszenia w istotnej części nie odpowiada wymogom art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o TK z 1997 r. Wskazanie w *petitum* wniosku wzorca kontroli bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem – przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego – zostać uznane za „uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie” w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W związku z powyższym Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77⁵ § 2, § 3, § 5 k.p. z art. 20, art. 22, art. 32, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 77 § 2 i § 5 k.p. w związku z art. 21a u.c.p.k. z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Zarzuty wnioskodawcy

Jak podnosi wnioskodawca: „Zakwestionowane we wniosku przepisy, w rozumieniu nadanym im w Uchwale SN [uchwała SN z 12 czerwca 2014 r., sygn. akt I PZP 1/2014 – uwaga własna; dalej także: uchwała SN] rodzą wątpliwości Wnioskodawcy co do ich zgodności z takimi standardami państwa prawnego, jak

zasada zaufania do państwa, pewności prawa, a także zasada określoności przepisów prawa” (uzasadnienie wniosku, s. 10). W tym zakresie RZP zwraca uwagę na „wadliwą legislacyjnie konstrukcję tych przepisów – oraz w konsekwencji wątpliwą konstytucyjnie treść wynikającej z nich normy prawnej” (uzasadnienie wniosku, s. 11). Jego zdaniem odstąpienie od tworzenia regulacji szczególnej w ustawie o czasie pracy kierowców, biorąc pod uwagę treść przepisów, do których odsyła ustawodawca w tym zakresie, trudno uznać za słuszne przede wszystkim dlatego, że nie uwzględniają one specyfiki i charakteru pracy kierowcy w międzynarodowym transporcie drogowym. Wnioskodawca podkreśla, że norma prawna została wywiedziona w drodze wykładni przepisów zawierających „kaskadowe odesłania [...]”, które wypaczyły jej racjonalność oraz podały w wątpliwość konstytucyjność” (uzasadnienie wniosku, s. 13). Zdaniem RZP „nieprawidłowa konstrukcja tych przepisów – w procesie wykładni i stosowania – doprowadziła do sytuacji, w której wywiedziona norma prawna przeczy domniemaniu racjonalności prawodawcy” (uzasadnienie wniosku, s. 14). Treść normy jest niejasna i nieprecyzyjna a w efekcie także nieadekwatna do materii, do której została zastosowana. Tym samym norma ta ma naruszać wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę określoności przepisów prawa.

Stosowanie wywiedzionej z zakwestionowanych przepisów normy, w ocenie Rady Związków Pracodawców, prowadzi także do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Brak jednolitej wykładni powoduje, że żadna ze stron stosunku pracy nie jest w stanie przewidzieć skutków swoich działań. Pracodawca wyposażający posiadane pojazdy w miejsce do spania nie ma pewności, czy zapewnia tym samym bezpłatny nocleg, co zwalniałoby go od obowiązku przewidzianego w § 16 rozporządzenia z 2013 r. (§ 6 rozporządzenia z 2002 r.). Z kolei pracownik odbywający podróż służbową i korzystający z noclegu w kabinie samochodu nie jest w stanie ocenić, czy jest uprawnionym z tytułu wypłaty ryczałtu przewidzianego w ww. przepisach rozporządzenia (uzasadnienie wniosku, s. 14).

V. Wzorzec kontroli

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze ujęcie reguł, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* wyrażone w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Zgodnie z tym orzecznictwem z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywodzi się zasadę zaufania obywatela do państwa, a z niej – pewne zasady szczegółowe, wyznaczające określony w ten sposób model państwa. Można wśród nich wyróżnić katalog dyrektyw określanych zbiorczo mianem zasady przyzwoitej (poprawnej, prawidłowej) legislacji. Na podstawie orzecznictwa TK w literaturze zaliczono do nich: zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę *pacta sunt servanda*, zasadę poszanowania interesów w toku, zasadę nakazującą stosowanie przepisów przejściowych, zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasadę określoności przepisów prawa, zasadę proporcjonalności oraz nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej (por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 674-685).

Niezależnie od tego art. 2 Konstytucji stanowi także źródło wielu praw szczegółowych, w tym wolności zrzeszania się, które znajdują swoją podstawę w odrębnych przepisach Konstytucji. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny kwestionuje powoływanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności w przypadku, gdy wywodzone z niego prawo ma podstawę w szczególnym przepisie ustawy zasadniczej. Jak podkreśla Trybunał, nie ma potrzeby odwoływania się do zasady demokratycznego państwa prawnego w tych wszystkich przypadkach, co do których istnieją bardziej szczegółowe przepisy konstytucyjne, określające elementy statusu jednostki (zob. np. wyrok TK z 7 października 2003 r., sygn. akt K 4/02). „W wypadku zakwestionowania zgodności przepisu ze standardami demokratycznego państwa prawnego skonkretyzowanymi w szczegółowych przepisach Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego pełni przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej” (por. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, interpretacja zasady demokratycznego państwa prawnego nie jest całkiem dowolna. Dokonując jej, należy uwzględnić całokształt treściowy Konstytucji, w którego kontekście tłumaczy się dopiero jej art. 2. Ustrojodawca, uszczegóławiając i konkretyzując przepisy konstytucyjne, „rozwinął” postanowienia ustawy zasadniczej, aby – w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego – zapewnić bezpośrednio konstytucyjne środki gwarancyjno-ochronne, zawarte przede wszystkim w rozdziałach I i II Konstytucji (wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07). Poniższa rekonstrukcja treści normatywnych zawartych w art. 2 Konstytucji ma charakter ograniczony, dostosowany do potrzeb zajęcia przez Sejm stanowiska w niniejszej sprawie.

2. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. W wyroku z 15 lutego 2005 r. (sygn. akt K 48/04) Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że zasada ta wyraża się: „[...] w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (por. także m.in. wyrok TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97).

Podobnie Trybunał wypowiedział się w wyroku z 25 kwietnia 2001 r. (sygn. akt K 13/01), w którym – podtrzymując swoje wcześniejsze stanowisko – stwierdził, że analizowana zasada opiera się na pewności prawa, a więc „takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki

związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zdecydowała o swoich sprawach” (zob. także np. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02; 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08; 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11).

Jednym z elementów służących realizacji zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest zasada prawidłowej legislacji. Zasada ta była już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98; 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K47/05; 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07; 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11).

Zasada prawidłowej legislacji obejmuje m.in. wymóg (nakaz) dostatecznej określoności przepisów. Powinny być one formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jak stwierdził Trybunał, z zasady określoności „[...] wynika nakaz stanowienia przepisów prawa w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny, umożliwiający jednoznaczną ich wykładnię oraz konstruowanie na gruncie tych przepisów dostatecznie precyzyjnych norm prawnych, jeśli przepisy te mają za zadanie taką funkcję normotwórczą spełniać” (zob. wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r.,

sygn. akt K 4/09, a także wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Nie narusza zasady prawidłowej legislacji (w aspekcie wymogu określoności prawa) posługiwanie się pojęciami pozaprawnymi, a nawet nieostrymi, jeśli ich dookreślenie następuje we względnie jednolitej praktyce orzeczniczej (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, uwagi do art. 2, s. 47-49; zob. wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05). Niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może natomiast uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, „jeżeli jest tak daleko posunięta, że rozbieżności wynikających z jego wykładni nie da się usunąć za pomocą zwykłych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa” (wyrok TK z 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09).

Zdaniem Trybunału, zasada prawidłowej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi niepewność jego adresatów co do treści praw i obowiązków, zwłaszcza gdy stwarza dla organów stosujących przepis nazbyt dużą swobodę (a nawet dowolność) interpretacji, która – w zakresie zagadnień uregulowanych w sposób niejasny lub nieprecyzyjny – może prowadzić do wcielania się tych organów w rolę prawodawcy (por. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Ustawodawca nie może więc, poprzez niejasne formułowanie treści przepisów, pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Założenie to można nazwać ogólnie zasadą określoności ustawowej ingerencji w sferę praw i obowiązków adresatów normy prawnej. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

3. W niniejszej sprawie zarzut dotyczący naruszenia art. 2 Konstytucji koncentruje się w głównej mierze na uchybieniu zasadom techniki prawodawczej. Jak wskazywał Trybunał, zasady techniki prawodawczej „stanowią prakseologiczny

kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (wyroki TK z: 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). Oznacza to w szczególności, że „przepisy ustawy winny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy” (wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). W orzecznictwie Trybunału dostrzega się także inne, bardziej szczegółowe konsekwencje obowiązywania zasad techniki prawodawczej, związane m.in. z dochowywaniem konsekwencji terminologicznej przez prawodawcę, unikaniem kazuistyki czy poprawnym formułowaniem klauzul derogacyjnych (zob. np. wyroki TK z: 6 maja 2008 r., sygn. akt K 18/05; 22 lipca 2008 r., sygn. akt K 24/07; 19 listopada 2008 r., sygn. akt Kp 2/08; 16 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 5/08).

Zarazem jednak dostrzega się, że w świetle hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa nie ma podstaw, by uznać, iż każda sprzeczność z zasadami techniki prawodawczej – ujętymi obecnie w formie załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, a więc w formie aktu podustawowego – oznacza automatycznie niezgodność z art. 2 Konstytucji. Trybunał przyjmuje, że „przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu jest takie uchybienie rudymenarnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo interpretacji” (postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03). Tak więc jedynie istotne naruszenie zasad techniki prawodawczej jest równocześnie złamaniem konstytucyjnych zasad prawidłowej legislacji (zob. W. Sokolewicz, *komentarz do art. 2 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, s. 47). Co prawda nie we wszystkich przypadkach sprzeniewierzenie się im należy kwalifikować jako naruszenie Konstytucji, ale kiedy jest ono oczywiste, drastyczne i wywołuje głębokie negatywne konsekwencje, taka ocena jest nie tylko dopuszczalna, ale wręcz konieczna (zob. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 47-48).

Jak z powyższego wynika, w procesie kontroli konstytucyjności prawa Trybunał Konstytucyjny, analizując przepisy z punktu widzenia określoności, dokonuje ich oceny pod kątem poprawności, precyzyjności i jasności. Poprawność przepisów badana jest natomiast przez pryzmat przyjętych zasad pisowni języka

polskiego, logiki oraz – co istotne – obowiązujących ZTP. Należy jednak ponownie podkreślić, iż naruszenie ZTP i wywołana tym niepoprawność przepisu nie oznacza *per se* nieokreśloności tego przepisu i tym samym jego niekonstytucyjności.

VI. Analiza zgodności

1. Jako punkt wyjścia dla oceny zgodności kwestionowanych przepisów warto przedstawić kontekst normatywny analizowanych regulacji.

Wskazane przez wnioskodawcę jako przedmiot kontroli art. 21a u.c.p.k. oraz art. 77⁵ § 2, § 3 i § 5 k.p. stanowią podstawę świadczeń finansowych związanych z podróżą służbową pracownika-kierowcy. Obecnie obowiązującą definicję podróży służbowej kierowcy wprowadzono ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 43, poz. 246; dalej: nowelizacja u.c.p.k. z 2010 r.), która weszła w życie 3 kwietnia 2010 r. Zgodnie z art. 2 pkt 7 u.c.p.k. przez „podróż służbową kierowcy” rozumie się każde zadanie służbowe polegające na wykonywaniu, na polecenie pracodawcy przewozu drogowego poza siedzibę pracodawcy (art. 2 pkt 7 lit. a u.c.p.k.) lub wyjazd poza siedzibę pracodawcy w celu wykonania przewozu drogowego (art. 2 pkt 7 lit. b u.c.p.k.). Zgodnie z art. 21a u.c.p.k. – wprowadzonym także nowelizacją u.c.p.k. z 2010 r. i obowiązującym od 3 kwietnia 2010 r. – kierowcy w podróży służbowej przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego ustalane na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ k.p. W myśl art. 77⁵ § 1 k.p. pracownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową. Wysokość i warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi z tego tytułu określa wydane na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p. rozporządzenie z 2013 r., które zastąpiło rozporządzenie z 2002 r. Ma ono zastosowanie do dwóch kategorii pracowników: zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej (§ 1 rozporządzenia z 2013 r.) oraz – na mocy odesłania z art. 77⁵ § 5 k.p. – u innego pracodawcy, jeśli w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę nie zawarto postanowień dotyczących warunków wypłacania należności z tytułu podróży służbowej. Zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia z 2013 r., za nocleg podczas podróży zagranicznej

pracownikowi przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego w poszczególnych państwach w załączniku do rozporządzenia (w rozporządzeniu z 2002 r.: „§ 9 ust. 1. Za nocleg przysługuje pracownikowi zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym, w granicach ustalonego na ten cel limitu określonego w załączniku do rozporządzenia”), a w razie nieprzedłożenia rachunku – ryczałt w wysokości 25% tego limitu (§ 16 ust. 2; w rozporządzeniu z 2002 r.: „§ 9 ust. 2. W razie nieprzedłożenia rachunku za nocleg, pracownikowi przysługuje ryczałt w wysokości 25% limitu, o którym mowa w ust. 1. Ryczałt ten nie przysługuje za czas przejazdu”). Zgodnie jednak z § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. przepisów tych nie stosuje się, jeśli pracodawca lub strona zagraniczna zapewniają pracownikowi bezpłatny nocleg (w rozporządzeniu z 2002 r.: „§ 9 ust. 4. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewnia pracownikowi bezpłatny nocleg”).

Aktualne brzmienie art. 77⁵ k.p. zostało nadane na mocy ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146, ze zm.; dalej: nowelizacja k.p. z 2002 r.). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu: „Obowiązujący art. 77⁵ Kodeksu pracy [przed wejściem w życie nowelizacji k.p. z 2002 r. – uwaga własna] oraz wydane na jego podstawie rozporządzenia wykonawcze regulują problematykę należności pracowniczych z tytułu podróży służbowej dla pracowników zatrudnionych zarówno w jednostkach sfery budżetowej, jak i w podmiotach gospodarczych. W świetle powyższych przepisów podróż służbowa określana jest jako wykonywanie zadania służbowego poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy, w terminie i miejscu określonym przez pracodawcę. Na podstawie obecnych przepisów pracownikowi przysługuje dieta oraz zwrot kosztów przejazdów, dojazdów, noclegów i innych udokumentowanych wydatków. Definicja podróży służbowej budzi jednak dużo kontrowersji, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników odbywających wielokrotne podróże służbowe, tj. pracowników, dla których podróż jako stałe pokonywanie przestrzeni jest rodzajem wykonywanej pracy. Coraz częściej zgłaszana jest potrzeba odmiennego traktowania przypadków podróży służbowej odbywanej doraźnie od podróży służbowej polegającej na stałym pokonywaniu przestrzeni. Obecne uregulowania podróży służbowej są kwestionowane przez przewoźników głównie ze względów finansowych. Wypłacane diety w obligatoryjnie ustalonej wysokości obciążają koszty pracy, stając się jednym

z elementów obniżających rentowność przedsiębiorcy” (druk sejmowy nr 335/IV kad.). Projektodawca wyraźnie podkreślił, iż celem nowelizacji była racjonalizacja wydatków pracodawcy. W związku z tym, projekt przewidywał, po pierwsze, upoważnienie ministra właściwego do spraw pracy do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju i poza jego granicami, w szczególności diet, zwrotu kosztów przejazdów i noclegów, a także innych wydatków – tylko dla pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej. Po drugie, chodziło o ustalanie szczegółowych warunków wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pozostałych pracowników – w układach zbiorowych pracy lub regulaminach wynagradzania albo w umowach o pracę.

Warto także wskazać, iż przed 3 kwietnia 2010 r. (tj. przed wejściem w życie nowelizacji u.c.p.k. z 2010 r.), zgodnie z uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 19 listopada 2008 r. (sygn. akt II PZP 11/08), podróże kierowców w transporcie międzynarodowym nie stanowiły podróży służbowych w rozumieniu art. 77⁵ § 1 k.p. W uchwale tej Sąd Najwyższy przyjął, że: „Kierowca transportu międzynarodowego odbywający podróże w ramach wykonywania umówionej pracy i na określonym w umowie obszarze jako miejsce świadczenia pracy nie jest w podróży służbowej w rozumieniu art. 77⁵ § 1 k.p.”. Wykładnia ta oznaczała, że do takich podróży w ogóle nie miał zastosowania ani art. 77⁵ k.p., ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p. Nowelizacją u.c.p.k. z 2010 r. – poprzez wprowadzenie nowej definicji podróży służbowej – *de facto* zostały zlikwidowane skutki uchwały SN z 19 listopada 2008 r. (sygn. akt II PZP 11/08). Jak podnosi się jednak w orzecznictwie: „W wyniku nowelizacji ustawy o czasie pracy kierowców powstała sytuacja prawna, w której podróże kierowców transportu międzynarodowego odbywane w okresie do dnia 3 kwietnia 2010 r. nie stanowiły podróży służbowych w rozumieniu art. 77⁵ § 1 k.p. (nie mają więc zastosowania wprost przepisy powszechnie obowiązujące dotyczące zwrotu kosztów podróży służbowych), a po tej dacie są one podróżami służbowymi (art. 2 pkt 7 ustawy o czasie pracy kierowców) i kierowcom przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone na zasadach określonych w art. 77⁵ § 3-5 k.p. (art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców). Jednakże za okres do dnia 3 kwietnia 2010 r. moc prawną zachowały korzystniejsze dla pracowników (przyznające diety i zwrot kosztów noclegu) postanowienia układów

zbiorowych pracy (regulaminów wynagradzania) oraz umów o pracę (art. 9 § 2 i art. 18 § 2 k.p.). W orzecznictwie (które w tej mierze można uznać za utrwalone) przyjmuje się też, że w przypadku nieustalenia w układzie zbiorowym (regulaminie wynagradzania) lub umowie o pracę świadczeń z tytułu podróży odbywanych przez kierowcę, jej koszty mogą podlegać wyrównaniu w wysokości odpowiadającej należnościom (diplomom) z tytułu podróży służbowej przewidzianym w przepisach powszechnie obowiązujących dla pracowników wykonujących rzeczywiście podróże służbowe (por. w szczególności wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2009 r., I PK 279/07, LEX nr 509051; z dnia 18 sierpnia 2009 r., I PK 51/09, OSNP 2011 nr 7-8, poz. 100; z dnia 23 czerwca 2010 r., II PK 372/09, Monitor Prawa Pracy 2010 nr 11, s. 597 oraz z dnia 1 kwietnia 2011 r., II PK 234/10, OSNP 2012 nr 9-10, poz. 119). W konsekwencji – w rzeczywistości – także z tytułu podróży odbywanych przez kierowców transportu międzynarodowego w okresie do dnia 3 kwietnia 2010 r. przysługują im należności co najmniej takie, jak wynikające z powszechnie obowiązujących aktów wykonawczych wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p.” (uchwała SN z 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II PZP 1/14).

2. Takie ukształtowanie regulacji doprowadziło do licznych rozbieżności w ocenie doktryny, a także w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Problemy dotyczyły głównie znaczenia terminu „bezpłatny nocleg” i tego, czy w rozumieniu tych przepisów zapewnienie przez pracodawcę pracownikowi-kierowcy odpowiedniego miejsca do spania w kabinie pojazdu może być uznane za zapewnienie „bezpłatnego noclegu”.

W niektórych orzeczeniach (zob. np. wyroki SN z: 19 marca 2008 r., sygn. akt I PK 230/07; 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II PK 372/10; 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II PK 234/10; 10 września 2013 r., sygn. akt I PK 71/13) przyjęto, że stworzenie przez pracodawcę kierowcy transportu międzynarodowego możliwości spędzania nocy w kabinie samochodu (niezależnie od warunków uznania tego miejsca za „odpowiednie”) nie może być uznane za zapewnienie pracownikowi bezpłatnego noclegu w rozumieniu przepisów o zwrocie kosztów podróży służbowych. Zgodnie z powyższą interpretacją, przy ocenie stanu uznawanego za równoznaczny z zapewnieniem przez pracodawcę pracownikowi bezpłatnego noclegu nie można pomijać rosnących wymagań i oczekiwań wynikających z postępu cywilizacyjnego, jak również tego, że przebywanie kierowcy przez noc

w samochodzie wzmacnia stopień zabezpieczenia tego samochodu i jego ładunku przed możliwymi zagrożeniami. Prawo nakłada na pracodawcę obowiązek wypłaty pracownikowi ryczałtu na pokrycie kosztów noclegu w razie nieprzedłożenia rachunku hotelowego za nocleg. Ryczałt ten przysługuje pracownikowi, który niewątpliwie „gdzieś nocuje” w czasie wyjazdów służbowych, niezależnie od tego, czy pracownik rzeczywiście poniósł koszty noclegu oraz w jakich warunkach faktycznie nocował. Pracodawca jest zwolniony z obowiązku wypłacenia ryczałtu za nocleg wyłącznie w razie zapewnienia pracownikowi bezpłatnego noclegu, zaś ocena, czy pracodawca zapewnia kierowcy bezpłatny nocleg, powinna dotyczyć faktycznych warunków zapewnienia pracownikowi odpowiedniego miejsca do nocnego wypoczynku, co nie ogranicza się tylko do „jakości miejsca do spania znajdującego się w samochodzie”, ale do zapewnienia odpowiedniego standardu nocnego wypoczynku pracownikowi. Jak podkreślano w przywołanych judykatach, w tym przypadku chodzi nie tylko o bezpieczeństwo samego kierowcy, ale również o bezpieczeństwo innych uczestników ruchu drogowego. W tej opcji pracodawca zapewnia pracownikowi bezpłatny nocleg (poza hotelem), jeżeli umożliwia mu spędzenie nocy (przenocowanie) w warunkach podobnych do warunków hotelowych, czyli w budynku (także w domku kempingowym), ewentualnie w odrębnej części samochodu odpowiednio przystosowanej do noclegu, ale nie na leżance wstawionej do kabiny kierowcy. W razie nieprzedstawienia rachunku za hotel (motel, domek kempingowy) kierowcy przysługuje więc co najmniej ryczałt w wysokości 25% limitu ustalonego w przepisach wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p.

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

jazdy. Ustawa o czasie pracy kierowców precyzyjnie reguluje zasady wypoczynku tej kategorii pracowników i zarazem transponuje do polskiego porządku prawnego przepisy prawa Unii Europejskiej (w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego). Przepisy unijne zostały wydane w celu poprawy bezpieczeństwa drogowego, zapobieżenia zakłócaniu konkurencji, zagwarantowania bezpieczeństwa i zdrowia pracowników wykonujących pracę w trasie (w celu utrzymania w rozsądnych granicach tygodniowego rytmu pracy kierowcy) oraz zobowiązania kierowcy do przestrzegania minimalnych okresów odpoczynku. Okresy odpoczynku poza bazą można wykorzystać w pojeździe, o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i pojazd znajduje się na postoju. To zaś, na jakim parkingu zatrzyma pojazd kierowca i z jakich wygód będzie korzystał, zależy od niego, a pracodawca nie ma możliwości rzeczywistego wpływu na tę decyzję ani jej kontrolowania. Stąd badanie warunków panujących na wybranych przez kierowcę postojach nie jest potrzebne ani możliwe. Pracodawca nie postrzega zatem spania kierowcy w kabinie samochodu – o ile pracownik dokonał takiego wyboru, a kabina jest wyposażona w miejsce do spania – jako sytuacji zagrażającej życiu i zdrowiu jego i innych uczestników ruchu. Przy orzekaniu o zasadności ewentualnych roszczeń pracowników-kierowców istotne jest ustalenie, czy godzili się oni na taką formę i warunki odpoczynku. Aprobata takich warunków wyłącza możliwość dochodzenia przez kierowcę jakiegokolwiek rekompensaty za brak hotelu, chyba że co innego wynika z umowy lub aktów wewnętrznych (zob. także wyrok SN z 12 września 2012 r., sygn. akt II PK 44/12).

3. Usunięcie rozbieżności miała na celu wskazana już uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2014 r. (sygn. akt II PZP 1/14), podjęta w wyniku przedstawionego przez inny skład Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego powstałego przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej. Jak podkreślił skład przedstawiający zagadnienie, potrzeba rozstrzygnięcia jest podyktowana „radykalną rozbieżnością” judykatury Sądu Najwyższego w kwestii uznawania za zapewnienie kierowcom zatrudnionym w transporcie międzynarodowym bezpłatnego noclegu w kabinach samochodowych w trakcie odbywania zagranicznych podróży służbowych. Tym samym zachodzi konieczność usunięcia kontrowersji związanych z rekompensowaniem kierowcom kosztów takich noclegów. Dla porządku należy

wskazać, iż zagadnienie prawne zostało odniesione do przepisów rozporządzenia z 2002 r., które obowiązywało w okresie objętym roszczeniami w rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy sprawie (między czerwcem 2007 r. a marcem 2009 r.). Wobec zasadniczej zbieżności materii obu rozporządzeń, pogląd Sądu Najwyższego pozostaje aktualny także pod rządami rozporządzenia z 2013 r.

Zgodnie z przedmiotową uchwałą SN z 12 czerwca 2014 r.: „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. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju [...], 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”.

Jak wskazano w uzasadnieniu: „Ustawa o czasie pracy kierowców formalnie odsyła do stosowania art. 77⁵ § 3-5 k.p. Nie odsyła więc do art. 77⁵ § 1 k.p. (gdyż zawiera własną definicję podróży służbowej) oraz nie odsyła do art. 77⁵ § 2 k.p., w którym określono (w szczególności) przedmiot regulacji przepisów wykonawczych (zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP – zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu). Z art. 77⁵ § 2 k.p. wynika, że rozporządzenie wykonawcze powinno regulować następujące świadczenia: 1) diety (ich wysokość, z uwzględnieniem czasu trwania podróży, a w przypadku podróży poza granicami kraju – walutę, w jakiej będzie ustalana dieta i limit na nocleg w poszczególnych państwach) oraz 2) zwrot (warunki zwrotu) kosztów przejazdów, 3) zwrot kosztów noclegów i 4) zwrot innych wydatków. Zgodnie z art. 77⁵ § 3 k.p., warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej określa się w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu wynagradzania. Według art. 77⁵ § 4 k.p., postanowienia układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę nie mogą ustalać diety za dobę podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju

w wysokości niższej niż dieta z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju określona dla pracownika, o którym mowa w § 2. Można zauważyć, że przepis ten ustala minimalny standard świadczenia, ale odnosi się tylko do diety, a nie do zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków. Jednakże – zgodnie z art. 77⁵ § 5 k.p. – w przypadku, gdy układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania lub umowa o pracę nie zawiera postanowień, o których mowa w § 3 (czyli nie zawiera uregulowań dotyczących warunków wypłacania wszystkich należności z tytułu podróży służbowej), pracownikowi przysługują należności na pokrycie kosztów podróży służbowej odpowiednio według przepisów, o których mowa w § 2. Oznacza to, że przepisy wykonawcze ustalają minimalny standard wszystkich świadczeń z tytułu podróży służbowych (diety oraz zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków), które w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę mogą być uregulowane korzystniej dla pracownika (art. 9 § 2 i art. 18 § 2 k.p.). W razie braku takich regulacji lub uregulowania mniej korzystnego dla pracownika, zastosowanie będą miały przepisy wykonawcze. Odesłanie w art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców do art. 77⁵ § 3-5 k.p. oznacza więc pośrednio także odesłanie do art. 77⁵ § 2 k.p., a w konsekwencji uznanie, że kierowcy-pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegu według zasad ustalonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p., chyba że korzystniejsze dla niego zasady zostały ustalone według art. 77⁵ § 3 k.p. (w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu wynagradzania)”.

W konkluzji uzasadnienia SN sformułował następujący pogląd: „[P]ojęcia «odpowiednie miejsce do spania» i «bezpłatny nocleg» nie mogą być utożsamiane (zamiennie traktowane), a wręcz odwrotnie – użycie różnych sformułowań w przepisach prawa oznacza, że są to różne pojęcia; – zasadniczo prawodawca odnosi pojęcie «noclegu» do usługi hotelarskiej (motelowej; pośrednio także do noclegu opłaconego w cenie karty okrętowej lub promowej), o czym świadczy nie tylko zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym (za usługi hotelarskie), ale także wysokość ustalonych limitów; – usługa hotelarska obejmuje szerszy zakres świadczeń niż tylko udostępnienie «miejsca do spania», w szczególności możliwość skorzystania z toalety, prysznic, przygotowania gorących napojów itp., a także (ewentualnie) zapewnienie wyżywienia, co powoduje

obniżenie diety; – brak przedstawienia rachunku za usługi hotelarskie oznacza, że pracownik nie korzystał z hotelu (względ na racjonalnego prawodawcę, który to przewidział); wówczas zwrot kosztów noclegu zostaje ograniczony do 25% limitu stanowiącego ryczałt za koszty realnie ponoszone w czasie podróży, bez korzystania z usług hotelowych; – istota «ryczałtu» jako świadczenia kompensacyjnego (w tym wypadku przeznaczonego na pokrycie kosztów noclegu) polega na tym, że świadczenie wypłacane w takiej formie z założenia jest oderwane od rzeczywistego poniesienia kosztów i nie pokrywa w całości wszystkich wydatków z określonego tytułu (bo nie są one udokumentowane); w zależności od okoliczności konkretnego przypadku kwota ryczałtu – która jako uśredniona i ujednolicona ustalona jest przez prawodawcę – pokryje więc pracownikowi koszty noclegowe w wymiarze mniejszym albo większym niż faktycznie przez niego poniesione (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1998 r., I PKN 392/98, OSNAPIUS 1999 nr 23, poz. 745).

Prowadzi to do ogólnego wniosku, że zapewnienie przez pracodawcę pracownikowi (kierowcy wykonującemu przewozy w międzynarodowym transporcie drogowym) odpowiedniego miejsca do spania w kabinie samochodu ciężarowego, czyli wyposażenie samochodu w odpowiednie urządzenia (leżankę, klimatyzację, ogrzewanie itp.) pozwala na wykorzystanie przez kierowcę w samochodzie dobowego (dziennego) odpoczynku, przy spełnieniu warunków określonych w art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/06 [rozporządzenie (WE) nr 561/06 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz. Urz. UE L. 2006 Nr 102, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 561/06) – uwaga własna]; natomiast nie oznacza zapewnienia mu przez pracodawcę bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. Taki stan rzeczy uprawnia pracownika do otrzymania od pracodawcy zwrotu kosztów noclegu co najmniej na warunkach i w wysokości określonych w § 9 ust. 1 lub 2 tego rozporządzenia”.

Jak wynika z powyższego, w cytowanej uchwale SN przyjął, że nocleg w kabinie pojazdu, bez względu na jakość wypoczynku, jaki ta kabina zapewnia, nie jest równoznaczny z zapewnieniem kierowcy bezpłatnego noclegu i nie zwalnia pracodawcy z wypłacenia ryczałtu za nocleg. Ponadto uznał, iż każdemu pracownikowi (nie tylko zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce

sfery budżetowej) z tytułu podróży służbowej przysługują należności według zasad wynikających z rozporządzenia z 2002 r. (obecnie rozporządzenia z 2013 r.) lub określone na korzystniejszych warunkach, o ile takie zostały ustalone.

Teza ta została przyjęta w kolejnych judykatach Sądu Najwyższego. W wyroku z 4 września 2014 r. (sygn. akt I PK 7/14) Sąd Najwyższy, rozpoznający skargę kasacyjną powoda – zatrudnionego u pozwanej (firmy transportowej) na stanowisku kierowcy w transporcie międzynarodowym, w pełni podzielił argumentację prowadzącą do uznania, że obowiązkiem pracodawców zatrudniających kierowców w transporcie międzynarodowym jest zapewnienie pracownikowi bezpłatnego noclegu umożliwiającego odpowiednią regenerację sił, przy czym warunku tego nie spełnia miejsce do spania w kabinie pojazdu (nawet gdy ma ono wysoki standard). Zdaniem SN, przeciwne zapatrywanie może zostać oparte na przepisach, ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską 15 maja 1992 r., Umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR), sporządzonej w Genewie dnia 1 lipca 1970 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 94, poz. 1087, ze zm.; dalej: umowa AETR). Zgodnie z postanowieniami umowy AETR: „[W] każdym dwudziestoczerogodzinnym okresie kierowca korzysta z dziennego okresu odpoczynku wynoszącego co najmniej jednaście kolejnych godzin, który to okres może być skrócony do minimum dziewięciu kolejnych godzin, nie częściej niż trzy razy w każdym tygodniu, pod warunkiem że przed upływem następnego tygodnia otrzyma równoważny okres odpoczynku, stanowiący rekompensatę. Ten dzienny okres odpoczynku może być wykorzystany w pojeździe, jeżeli jest on wyposażony w miejsce do spania i znajduje się na postoju (art. 8 ust. 7 umowy AETR). Podobna regulacja została zawarta w prawie unijnym – w rozporządzeniu (WE) nr 561/06 [...] W art. 4 rozporządzenia nr 561/06 przyjęto definicje podstawowych pojęć, między innymi dziennego (regularnego i skróconego) okresu odpoczynku (lit. g) oraz tygodniowego (regularnego i skróconego) okresu odpoczynku (lit. h). Według art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/06, 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”. Niemniej jednak, jak wskazał SN, analizowane regulacje nie nawiązują do wynagrodzenia za pracę kierowców, a także nie przyznają im żadnych świadczeń związanych z pracą (w szczególności dotyczących rozliczania kosztów noclegów).

Ich funkcją jest natomiast zapewnienie kierowcy odpowiedniego i adekwatnego odpoczynku. Zdaniem SN, powyższe spostrzeżenie oznacza, że przepisy te nie mogą stanowić podstawy do zanegowania prawa powoda do ryczału za noclegi.

Co więcej, uchwałą z 7 października 2014 r. (sygn. akt I PZP 3/14) Sąd Najwyższy rozstrzygnął kolejne zagadnienie prawne dotyczące przysługiwania pracownikowi-kierowcy ryczału za noclegi w sytuacji umożliwienia mu noclegu w kabinie pojazdu, wskazując, iż „[m]imo podjęcia przez Sąd Najwyższy w składzie powiększonym uchwały dotyczącej analogicznej kwestii – a mianowicie skutków stworzenia przez pracodawcę możliwości noclegu kierowcy w kabinie samochodu ciężarowego podczas odbywania podróży w transporcie międzynarodowym dla przysługiwania pracownikowi roszczenia o ryczałt za nocleg – Sąd Najwyższy rozpoznając obecne zagadnienie prawne zdecydował się na udzielenie odpowiedzi, chociaż jest ona analogiczna do tej zawartej w uchwale z 12 czerwca 2014 r., ponieważ podjęcie kolejnej uchwały umożliwiłoby dodatkowe zaakcentowanie pewnych istotnych argumentów przemawiających za tym stanowiskiem”. Przedstawione zagadnienie prawne dotyczyło wykładni wyrażenia „bezpłatny nocleg”. Jak wskazał SN, interpretacja tego pojęcia przesądza o stosowaniu lub niestosowaniu § 9 ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. w związku z art. 77² § 5 k.p. Uznanie, że w zakresie tego pojęcia mieści się zapewnienie przez pracodawcę odpowiedniego noclegu w kabinie pojazdu (samochodu ciężarowego), zwalnia pracodawcę od obowiązku zapłaty ryczału za noclegi. Przeciwnie stanowisko oznacza przyjęcie – co do zasady – skuteczności roszczenia o ryczałt za nocleg. Przychylając się do poglądów zawartych w uchwale z 12 czerwca 2014 r., SN doszedł do wniosku, że zapewnienie pracownikowi (kierowcy wykonującemu przewozy w międzynarodowym transporcie drogowym) odpowiedniego miejsca do spania w kabinie samochodu ciężarowego, czyli wyposażenie samochodu w odpowiednie urządzenia (leżankę, klimatyzację, ogrzewanie itp.), pozwala na wykorzystanie przez kierowcę w samochodzie dobowego (dziennego) odpoczynku, przy spełnieniu warunków określonych w art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006 i art. 14 ust. 1 u.c.p.k., nie oznacza natomiast zapewnienia mu przez pracodawcę bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. W rezultacie uprawnia to pracownika do otrzymania od pracodawcy zwrotu kosztów noclegu co najmniej na warunkach i w wysokości określonych w § 9 ust. 1 lub ust. 2 tego rozporządzenia. W orzeczeniu tym SN w pełni potwierdził wykładnię przyjętą w swojej uchwale z 12 czerwca 2014 r.

To, że przepisy te stały się przedmiotem orzeczenia składu siedmiu sędziów SN, nie znaczy automatycznie, że wątpliwości istniejące na ich tle są tak znaczne, iż musiałyby przesądzać o ich niekonstytucyjności. W innym wypadku każdy przepis, którego wykładnia wymaga zabrania głosu przez Sąd Najwyższy w powiększonym składzie, musiałby zostać uznany za potencjalnie niekonstytucyjny ze względu na jego sprzeczność z zasadą poprawnej legislacji (zob. zamiast wielu wyrok TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00, oraz 9 października 2007 r., sygn. akt SK 70/06). Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 1 września 2006 r. (sygn. akt SK 14/05) „ewolucja i stopniowe kształtowanie się linii orzeczniczych nie może być [...] *per se* traktowane jako przejaw tzw. nieprawidłowej legislacji. Jest to wszak zjawisko typowe dla rozwiniętego, opartego o długoletnie tradycje prawne orzecznictwa sądowego, budującego w szerszym znaczeniu krajowy porządek prawny” (por. także wyrok TK z 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 56/12).

Wydanie uchwały przez SN nie wpłynęło jednak na ukształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej. Powyższe zagadnienie jest nadal przedmiotem rozbieżności, a część sądów powszechnych dokonuje odmiennej niż SN oceny powyższych regulacji i nadal oddala powództwa z tytułu ryczałtów noclegowych kierowców. Tytułem przykładu można wskazać, iż Sąd Rejonowy w Gdyni w wyroku z 19 marca 2015 r. (sygn. akt IV P 111/13), w sprawie z powództwa kierowcy przeciwko firmie transportowej o zwrot należności za niewypłacone ryczałty za nocleg uznał, że brakuje podstaw do wypłaty ryczałtu za nocleg. Oddalając powództwo kierowcy, zaakcentował: „Należy nadmienić, że cytowana i eksponowana przez powoda uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r. w sprawie I PZP 1/14 w swej sentencji posługuje się pojęciem «zwrotu kosztów». W tej uchwale pojęciem tym Sąd Najwyższy posługuje się kilkakrotnie. Z uzasadnienia natomiast płynie wnioszek Sądu Najwyższego, iż pracodawcy powinni wypłacić kierowcom ryczałt jedynie w sytuacji, jeśli co prawda zapewnili kabinę wyposażoną w miejsce do spania, ale kierowca z niej nie skorzystał (np.: idąc do hotelu) i poniósł koszt, którego nie potrafi udokumentować rachunkiem, ale jednocześnie kierowca potrafi tą okoliczność wykazać w inny sposób. Kierowcy, którzy odbyli nocleg poza pojazdem, nawet jeśli nie posiadają rachunku, ale potrafią udokumentować że ponieśli koszt otrzymują właśnie ryczałt. Jak słusznie ocenił Sąd Najwyższy w tej uchwale, sam fakt udostępnienia kierowcy kabiny wyposażonej w miejsce do snu nie stanowi automatycznego potwierdzenia, że kierowca skorzystał z bezpłatnego noclegu, ale

jednocześnie nie wykluczył takiej możliwości, że kierowca z kabiny skorzysta i kosztu nie poniesie, wówczas brak podstaw do wypłaty ryczału”. Jak wynika z uzasadnienia wyroku, jeżeli kierowca nie skorzystał z noclegu poza kabiną pojazdu, „nie skarżył się również na odbieranie odpoczynku w kabinie pojazdu, ani nie wnosił w trakcie trwania stosunku pracy o wypłatę ryczału, czy zapewnienie bezpłatnego noclegu poza kabiną kierowcy”, należy uznać, iż „godził się na taką formę i warunki odpoczynku”. W opinii Sądu Rejonowego w Gdyni oznacza to, że wyłączona jest możliwość dochodzenia jakiegokolwiek rekompensaty za brak noclegu w hotelu. Ryczałt – co podkreślał sąd – za nocleg jest określonym świadczeniem celowym przeznaczonym na pokrycie faktycznych kosztów noclegu, a nie ewentualną rekompensatą za brak należytego komfortu. Podobną argumentację przedstawił – rozpatrujący apelacje powodów (pracowników-kierowców) – Sąd Okręgowy w Zielonej Górze. W wyrokach z 25 listopada 2014 r. (sygn. akt IV Pa 105/14 i sygn. akt IV Pa 117/14) stwierdził, iż skoro regulaminy wynagradzania przewoźnika przewidywały, że ryczałt nie będzie wypłacany, to kierowca nie może się go domagać w sytuacji, kiedy skorzystał z noclegu w kabinie samochodu. Sąd ten uznał za trafne stanowisko sądów pierwszej instancji, zgodnie z którym zasadności roszczeń powodów nie można ocenić w oderwaniu od przepisów rozporządzenia nr 561/2006, przy uwzględnieniu, że jest to regulacja dotycząca pracowników mobilnych znajdująca zastosowanie do kierowców transportu międzynarodowego. Skoro prawodawca europejski dopuścił możliwość wykorzystania odpoczynku dziennego i skróconego tygodniowego odpoczynku w pojeździe, to oznacza, że kabina kierowcy zapewnia nocleg. Powyższe prowadzi, zdaniem Sądu Okręgowego w Zielonej Górze, do wniosku, że: „odpoczynek w kabinie, mającej fabrycznie wprowadzone rozwiązania w zakresie odpowiedniego miejsca do spania, jest noclegiem pełnowartościowym i nie może być postrzegany jako obniżający warunki socjalne, czy bezpieczeństwo drogowe”.

Powyżej przywołane orzeczenia sądów powszechnych świadczą, iż pomimo podjętej przez SN uchwały nie mamy do czynienia z jednolitą wykładnią, a kwestionowane przepisy są różnie interpretowane. Dodatkowo sądy przy rozpoznawaniu spraw o zapłatę ryczałtów odwołują się do przepisów rozporządzenia nr 561/2006, które ich zdaniem pozwalają na uznanie, że zapewnienie noclegu w kabinie samochodu – o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania – wyłącza możliwość dochodzenia roszczeń z tego tytułu. W tym kontekście warto wskazać,

iż postanowieniem z 6 maja 2015 r. (sygn. akt XP 127/15) Sąd Rejonowy dla Wrocławia Śródmieścia we Wrocławiu X Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: „czy art. 8 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 [...] stanowiący, że jeżeli kierowca dokona takiego wyboru, dzienne 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 znajduje się na postoju, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego, które statuuje w § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju [...] oraz w § 16 ust. 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 [...] co powoduje, że pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegu na warunkach określonych w § 9 ust. 1-3 rozporządzenia z dnia 19 grudnia 2002 oraz w § 16 ust. 1-3 rozporządzenia z dnia 29 stycznia 2013 r. albo na korzystniejszych warunkach i wysokości, określonych w umowie o pracę, układzie zbiorowym pracy lub innych przepisach prawa pracy w przypadku, gdy pracodawca (przewoźnik) zapewnił pracownikowi (kierowcy) bezpłatne miejsce do spania w kabinie samochodu”.

4. Podsumowując dotychczasowe rozważania, trudno uznać, iż podjęcie przez SN uchwały z 12 czerwca 2014 r. jednoznacznie rozwiązało problemy związane z zasadami rozliczania kosztów noclegów pracowników-kierowców. Warto także podkreślić charakter prawny uchwały, podjętej w trybie art. 398¹⁷ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.). Stanowi ona odpowiedź na pytanie prawne zadane w konkretnej sprawie przez skład rozpoznający skargę kasacyjną, który uznał, że wystąpiło zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Z treści art. 398¹⁷ k.p.c. wynika, że uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca takie zagadnienie prawne wiąże w danej sprawie – *a contrario*, nie ma znaczenia dla innych spraw rozpatrywanych przez Sąd

Najwyższy ani sądy powszechne. Mając na uwadze autorytet Sądu Najwyższego orzekającego w składzie siedmiu sędziów, należałoby zakładać, że również inne sądy powszechne będą akceptować to stanowisko. Niemniej jednak uchwale SN z 12 czerwca 2014 r. nie nadano mocy zasady prawnej, o której mowa w art. 61 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052, ze zm.). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 lipca 2011 r. (sygn. akt P 1/10): „Tylko uchwały, którym przysługuje moc zasad prawnych, mają istotne znaczenie dla orzecznictwa sądowego”.

W tej sytuacji nie można mówić o jednolicie ukształtowanym i powszechnie przyjętym w orzecznictwie sądowym rozumieniu treści przepisów poddanych kontroli.

5. Odnosząc się do oceny konstytucyjności normy wyrażonej w badanych przepisach należy zwrócić uwagę na ich wadliwą legislacyjnie konstrukcję, co przynosi skutek w postaci rozbieżności orzecznictwa (co wykazano powyżej). Na wstępie rozważań należy zastanowić się zatem nad konstrukcją i charakterem zakwestionowanego art. 21a u.c.p.k., który stanowi podstawę dla przyznania pracownikom-kierowcom w podróży służbowej należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego. Przepis ten nie zawiera regulacji uwzględniającej specyfikę wykonywania zawodu kierowcy, lecz odsyła do zasad ogólnych przewidzianych w kodeksie pracy – art. 77⁵ § 3-5 k.p. W nauce prawa przepisy odsyłające charakteryzuje się jako przepisy niekompletne, treściowo niesamodzielne, tzn. niezawierające wszystkich elementów co najmniej jednej normy prawnej (W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 349; J. Nowacki, „*Odpowiednie*” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, nr 3, s. 376). Przepisy odsyłające wskazują zatem, jakie inne przepisy (przy szerokim ujęciu przepisów odsyłających, także zasady, reguły spoza danego systemu prawnego) należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu treści normy wyrażonej w przepisie podstawowym (M. Hauser, *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 78). Sąd Najwyższy wychodzi od stwierdzenia, że skoro art. 21a u.c.p.k. odsyła do art. 77⁵ § 3-5 k.p., to pośrednio odesłanie to odnosi się również do § 2, zawierającego upoważnienie dla właściwego ministra do określenia wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju.

W konsekwencji ma to oznaczać, iż każdemu kierowcy (także zatrudnionemu w sektorze prywatnym) przysługują należności według zasad wynikających z rozporządzenia z 2013 r. lub określone na korzystniejszych warunkach – jeśli takie zostały przez pracodawcę ustalone. Zgodnie z przyjętą przez SN interpretacją oznacza to, że pracodawcy mogą w swoich wewnętrznych przepisach płacowych co najwyżej zapewnić kierowcom korzystniejsze warunki zwrotu kosztów noclegu i wypłaty diety, aniżeli wynikające z rozporządzenia z 2013 r. Należy zgodzić się z wnioskodawcą, iż powyższej konstrukcji można zarzucić brak racjonalności i adekwatności.

W tym miejscu, odnosząc się do zarzutu nieadekwatności, należy odwołać się do wyroku TK z 4 października 2005 r. (sygn. akt K 36/03). W uzasadnieniu tego orzeczenia – oceniając konstytucyjność art. 77⁵ § 2, § 3 i § 4 k.p. w kontekście zasad sprawiedliwości i równości społecznej – *obiter dicta* wskazano: „Trybunał Konstytucyjny dostrzega [...] problem na tle tego przepisu [art. 77⁵ k.p. – uwaga własna]. Jeżeli nic nie zostało powiedziane w instrumentach negocjacyjnych, to w takim wypadku do głosu dochodzi § 5 kwestionowanego przepisu, który odsyła do normatywnych ustaleń wysokości diet dla sfery budżetowej. Natomiast gdyby ten sam przepis odsyłał do § 4 kwestionowanego art. 77⁵ k.p., czyli do owego *minimum minimorum* na wypadek braku jakichkolwiek regulacji, to też nie można byłoby postawić tej regulacji zarzutu niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że tego rodzaju konstrukcja może budzić wątpliwości z punktu widzenia przyzwoitej legislacji, kiedy to paradoksalnie § 5 – niezaskarżony w sprawie – daje silniejszą gwarancję niż § 4. Trybunał zwraca jednak uwagę, że gdyby zaskarżeniem został objęty § 5, to wtedy naturalnym postulatem byłby postulat obniżenia świadczeń z zakresu diet. Ale to również nie jest problem konstytucyjny. To jest problem nieadekwatności przyjętego rozwiązania, czy wręcz braku umiejętności ustawodawcy w odnalezieniu najwłaściwszej formuły dla wyznaczonego celu ustawy, ale nie to oznacza, że przepisowi brak tym samym dostatecznej jasności, czy precyzji, co mogłoby być podstawą do jego zakwestionowania z punktu widzenia art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że konieczne jest odróżnianie tego, co może być przedmiotem zarzutu niekonstytucyjności od tego, co może być przedmiotem zarzutu nieadekwatności, nieodpowiedniości prawnohistorycznej czy braku konsekwencji ustawodawcy”.

Przepis art. 21a u.c.p.k. odsyła do zasad przewidzianych w kodeksie pracy, nie uwzględniając specyfiki pracy kierowcy w podróży służbowej, przede wszystkim w zakresie liczby noclegów. Skutkiem tego odesłania – poprzez kolejne odesłanie przewidziane w art. 77⁵ § 5 k.p. do przepisów rozporządzenia z 2013 r. – należności na pokrycie kosztów podróży służbowej, w tym noclegów kierowców, określone są na zasadach właściwych dla podróży służbowych pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej. Warunki i specyfika podróży służbowej tych pracowników (co do zasady niewielka liczba podróży, a także ich odbywanie zazwyczaj w aglomeracjach miejskich, co pozwala na zapewnienie odpowiednich warunków hotelowych) są w oczywisty sposób nieporównywalne z warunkami i specyfiką podróży służbowej kierowcy w międzynarodowym transporcie (gdzie liczba noclegów w podróży służbowej jest znaczna – w zasadzie stanowi istotę tego zawodu – a miejsca, w których odbywa się nocleg, często sprawiają trudność z zapewnieniem warunków hotelowych). Wydaje się zatem, że zastosowanie odesłań do przepisów kodeksu pracy, w sytuacji, kiedy specyfika pracy zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym wymagałaby stworzenia w samej ustawie o czasie pracy kierowcy regulacji szczególnej, określającej zasady ustalania należności przysługujących kierowcy z tytułu noclegu w podróży służbowej, należy uznać za wadliwe. Wskazane wątpliwości doprowadziły do odmiennych ocen w orzecznictwie dotyczących możliwości uznania noclegu w kabinie pojazdu za zapewnienie przez pracodawcę bezpłatnego noclegu. Rozbieżności te miała usunąć uchwała SN, która jednak – jak wywiedziono – czyni to w sposób nieadekwatny do specyfiki zawodu kierowcy. Jak wskazuje wnioskodawca, przyjęta interpretacja ma istotne i negatywne skutki dla branży transportu drogowego. W konsekwencji prowadzić może do upadłości większości przedsiębiorców (zgodnie z danymi zawartymi w „Raporcie regulacyjnym w sprawie zasad rozliczania kosztów noclegu pracownika będącego kierowcą samochodu ciężarowego [w związku z uchwałą SN II PZP 1/14]” szacuje się, że wysokość roszczeń z tytułu zapłaty zaległych ryczałtów – biorąc pod uwagę trzyletni okres przedawnienia – może sięgać 2,5 mld zł bez odsetek; średnia wysokość roszczenia kierowcy wynosi ok. 50 000 zł). Zgodnie z uchwałą SN, wysokość dochodzonej kwoty jest bowiem obliczana – poprzez „kaskadowe” odesłanie – na podstawie regulacji adekwatnych dla podróży służbowych pracowników sfery budżetowej i nie uwzględnia liczby i charakteru noclegów kierowcy transportu drogowego.

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

przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej [...]”; rozporządzenie z 2002 r.: „Rozporządzenie określa wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju, zwanej dalej «podróżą»”), którym to podmiotom ustawodawca nie dał możliwości uregulowania kwestii zwrotu kosztów podróży służbowych na warunkach mniej korzystnych aniżeli wynikające z przepisów obu rozporządzeń. Jak podkreślano powyżej, na kwestię tę zwracał uwagę sam ustawodawca w uzasadnieniu projektu zmiany art. 77⁵ k.p., zaznaczając, że celem wprowadzonej modyfikacji ma być racjonalizacja obciążeń finansowych pracodawców (przewoźników), w związku z czym upoważnienie do wydania wiążących przepisów wykonawczych ograniczone zostanie do pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej. „Odgórnie (przez Radę Ministrów, właściwych ministrów lub Ministra Pracy i Polityki Społecznej) są ustalane warunki wynagradzania i świadczenia związane z pracą tylko dla pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej. Pozostali pracodawcy ustalają samodzielnie warunki wynagradzania pracowników i przyznawania świadczeń związanych z pracą” (druk sejmowy nr 335/IV kad.). Ustawodawca z pełną świadomością wprowadził więc od 2003 r. do art. 77⁵ k.p., zmiany zgodnie z którymi pracodawca prywatny mógł zacząć swobodnie określać zasady rozliczenia podróży służbowych (§ 3) – nałożono jedynie ograniczenie w zakresie minimalnej wysokości diet w podróży zagranicznej (§ 4) i zabezpieczono interes pracowników na wypadek, gdyby pracodawca prywatny nie uregulował tych zasad, poprzez odesłanie do przepisów wykonawczych (§ 5). W tym też zakresie stanowisko Sądu Najwyższego nie bierze pod uwagę celów i motywów, jakimi kierował się ustawodawca, dokonując nowelizacji.

Powyższe stanowisko znajduje także uzasadnienie w cytowanym już wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 2005 r. (sygn. akt K 36/03). W uzasadnieniu tego orzeczenia TK wskazał: „Treść przytoczonych przepisów [art. 77⁵ k.p. – uwaga własna] jednoznacznie wskazuje, że kwestie dotyczące tych należności uregulowano w zasadzie dwutorowo. W stosunku do pracowników państwowej i samorządowej sfery budżetowej, określenie trybu ustalania warunków oraz wysokości diet ustawa przekazuje do szczegółowej regulacji ministrowi właściwemu do spraw pracy w drodze rozporządzenia. W odniesieniu zaś do

pracowników spoza tego kręgu ustawodawca pozostawił tę kwestię stronom stosunku pracy, a więc pracodawcom i pracownikom (§ 3), obligując ich do określenia warunków wypłacania należności z tego tytułu w układach zbiorowych pracy lub w regulaminie wynagradzania, bądź wprost w umowie o pracę. Mamy tu do czynienia z rozwiązaniem analogicznym, jak w przypadku wynagrodzeń pracowniczych. Limity wynagrodzeń w sferze budżetowej są ściśle określone, zaś limity w sferze pozabudżetowej – przy zachowaniu powszechnie obowiązujących uregulowań ustawodawstwa pracy – zależą od umowy pracodawcy i pracownika. Mechanizm przewidziany w § 5 pełni natomiast swoistą funkcję gwarancyjną, na wypadek gdyby układ zbiorowy, regulamin pracy, czy umowa o pracę pozostawiły te kwestie poza przedmiotem ustaleń”. Również Trybunał wskazał na intencje ustawodawcy, który wyjaśnił, iż obowiązujący – do dnia wejścia w życie nowelizacji – art. 77⁵ k.p. oraz wydane na jego podstawie rozporządzenia wykonawcze regulują problematykę należności pracowniczych z tytułu podróży służbowej dla pracowników zatrudnionych zarówno w jednostkach sfery budżetowej, jak i w podmiotach prywatnych. Wydaje się zatem, że przyjęta w uchwale SN interpretacja stoi także w sprzeczności z ustaleniami dokonanyymi przez sąd konstytucyjny.

Dodatkowo również sam Sąd Najwyższy we wcześniejszym swoim orzeczeniu powyższą kwestię ujmował inaczej: „Odmienna regulacja dotycząca pracodawców niebędących państwowymi lub samorządowymi jednostkami sfery budżetowej oznacza, że mogą oni uregulować należności pracowników na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową zarówno w sposób korzystniejszy, jak i mniej korzystny dla pracowników od tego, jaki wynika z odpowiedniego rozporządzenia ministra” (wyrok SN z 14 maja 2012 r., sygn. akt II PK 230/11) – z zastrzeżeniem wyjątku dotyczącego minimalnej wysokości diet. Przy interpretacji Sądu Najwyższego wskazującej, że przepisy rozporządzenia z 2002 r. (aktualnie rozporządzenia z 2013 r.) ustanawiają minimalny standard dla wszystkich pracowników branży transportowej (lub wręcz dla wszystkich pracowników), zastanowić się należy, dlaczego art. 77⁵ § 4 k.p. przewiduje, że nie można obniżyć diet w podróży zagranicznej poniżej poziomu diety krajowej. Jeżeli przyjąć sposób interpretacji Sądu Najwyższego, należałoby stwierdzić, iż przepis ten jest zbędny – i tak nie można byłoby bowiem obniżyć stawek poniżej wartości określonych w rozporządzeniu. Jest to kolejny argument przemawiający za wadliwością zastosowanej wykładni. Skoro bowiem art. 77⁵ § 4 k.p. wprowadza granicę

dopuszczalnego obniżenia ww. świadczeń, to musi istnieć inny przepis, który takie obniżenie dopuszcza. Przepisem tym jest poprzedzający art. 77⁵ § 3 k.p. Co więcej, jeżeli w art. 77⁵ § 4 k.p. ustawodawca stwierdza, że przepis ten ustanawia minimalną granicę wyłącznie w odniesieniu do diety, nie wprowadzając tożsamego zastrzeżenia w odniesieniu np. do ryczałtu za nocleg – *a contrario* pozostałe składniki należności na pokrycie kosztów podróży służbowej, w tym ryczałty, mogą być kształtowane dowolnie. Wydaje się, iż wykładnia zastosowana przez SN dokonuje nieuprawnionego rozszerzenia gwarancyjnego charakteru tego uregulowania na wszystkie należności.

6. Przyjęty system odesłań nie jest także dopuszczalny przez obowiązujące zasady techniki prawodawczej. Co prawda, nie mają one *per se* waloru konstytucyjnego, jednak uchybienie im może być kwalifikowane jako naruszenie art. 2 Konstytucji, gdy skutkuje dowolnością albo niemożnością dokonania poprawnej logicznie i funkcjonalnie oraz spójnej systemowo wykładni kwestionowanych przepisów. Jak słusznie zauważa wnioskodawca, treść załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: ZTP) stanowi istotną wskazówkę przy ustalaniu wymogów dotyczących sposobu formułowania przepisów. Zasady tworzenia prawa zawarte w załączniku do rozporządzenia nie wiążą wprawdzie ustawodawcy ani organów interpretujących i stosujących Konstytucję, wyrażają jednak uznane standardy poprawnej legislacji, konkretyzujące ogólne unormowania konstytucyjne. Stanowią one istotny argument przy ustalaniu treści bardziej szczegółowych wymogów wynikających z ogólnego nakazu określoności regulacji prawnych. Za wadliwą i sprzeczną z ZTP należy uznać swoistą konstrukcję „odesłania kaskadowego” – z ustawy do ustawy, a następnie do rozporządzenia. Zgodnie z § 156 ust. 1 ZTP: „Jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym można posłużyć się odesłaniami”. Celu tego nie da się osiągnąć „odesłaniem kaskadowym”, co stwierdzono w § 157 ZTP, który stanowi, iż nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłanie. W świetle dokonanej powyżej analizy należy uznać, iż zastosowanie przez ustawodawcę odesłanie nie osiągnęło celu określonego w § 156 ust. 1 ZTP i nie tylko nie zapewnia spójności całej regulacji prawnej, ale wręcz przeciwnie – doprowadza do niedających się uniknąć wątpliwości

interpretacyjnych. Spowodowane jest to odesłaniem do, jak już wyżej wykazano, nieadekwatnej specyfiki regulowanych stosunków prawnych. Powyższe oznacza, że pozostające ze sobą w związku przepisy art. 21a u.c.p.k. i art. 77⁵ § 5 k.p. (a także §16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. czy też § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.) tworzą regulację niepoprawną legislacyjnie ze względu na naruszenie zasad techniki prawodawczej. Co prawda przy ocenie tej należy wykazywać się wstrzeźliwością chociażby ze względu na charakter ZTP. Warto w tym miejscu odwołać się do poglądu Trybunału Konstytucyjnego zawartego w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. akt K 24/00): „Jakkolwiek nie ulega wątpliwości, że uchwała Rady Ministrów nie ma dla Sejmu RP znaczenia formalnie wiążącego, stwierdzić należy, że ustawodawca nie może w swej działalności legislacyjnej ignorować reguł wyrażonych w ZTP. Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnym od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne.” (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00; por. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; uwagi te zachowują aktualność i w obecnym stanie prawnym), czy też te sformułowanych w wyroku z października 2010 r. (sygn. akt P 37/09): „Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że «Zasady techniki prawodawczej» [...] stanowią swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy (por. wyrok z 21 kwietnia 2009 r., sygn. K 50/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 51)”.

7. Podsumowując, ocena zgodności przepisu z konstytucyjną zasadą określoności prawa wymaga odpowiedzi pytanie, czy został on sformułowany w sposób precyzyjny, jasny, a także w zgodzie z zasadami poprawnej legislacji.

W rozpatrywanym przypadku dokonana w uchwale SN analiza wskazuje na trudności z wydobyciem z omawianej regulacji jednoznacznej normy prawnej. W konsekwencji, regulacja ta pozostawia organom stosującym prawo nadmierną swobodę przy ustalaniu w praktyce zakresu normowania. Również poddanie zakwestionowanej regulacji analizie z punktu widzenia wymogu jasności prawa nasuwa wątpliwości. Jak wskazuje się w doktrynie: „jasność prawa spleta się bardzo

silnie z innymi, równie doniosłymi i oczekiwanymi jego właściwościami, takimi jak np. poznawalność i dostępność prawa, jego zwięzłość, efektywność społecznego oddziaływania, itp.” (S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, nr 10, s. 20). W konsekwencji, oznacza to, iż właściwości językowe powinny pozwolić na odtworzenie jednoznacznych norm postępowania w sposób możliwie najprostszy, bez potrzeby korzystania z informatorów pośrednich (*ibidem*, s. 21 i 25). Wymóg jasności prawa jest bezpośrednio związany z poziomem jego komunikatywności. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji wykorzystania przez ustawodawcę konstrukcji odesłania w danym przepisie: „W przypadkach, w których do odtworzenia z danego aktu prawnego w pełni rozwiniętej normy postępowania konieczne jest uwzględnienie elementów zawartych w przepisach innych aktów prawnych, w tekście danego aktu prawnego powinny być sformułowane odpowiednie odesłania” (*ibidem*, s. 20 i n.). Prawidłowe zrekonstruowanie normy wymaga sięgnięcia do aktu o charakterze wykonawczym, a w dodatku do postanowień dotyczących zupełnie innej, nieadekwatnej sfery stosunków. Taką konstrukcją przepisu trudno uznać za przejrzystą i zrozumiałą dla adresatów tego aktu normatywnego.

Kontrolowany przepis uchybia także zasadom poprawności legislacyjnej. W tej mierze – zgodnie z przywołanymi wyżej wskazówkami Trybunału Konstytucyjnego – należy odwołać się do ZTP, stanowiących kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Odesłanie zawarte w art. 21a u.c.p.k. ma w istocie „kaskadowy” (wielopiętrowy) charakter. Zgodnie z ZTP zastosowanie przepisów odsyłających ma służyć osiągnięciu skrótowości tekstu lub zapewnieniu spójności regulowanych instytucji (por. § 156 ust. 1 ZTP), nie odsyła się natomiast do przepisów, które już zawierają odesłanie (por. § 157 ZTP). Ponadto, w analizowanym przypadku odesłanie następuje do aktu o charakterze podustawowym, co także budzi wątpliwości z punktu widzenia ZTP (por. § 4 ust. 3 ZTP). Naruszenie ZTP, z którym niewątpliwie mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, jak już podkreślono, nie oznacza automatycznie niekonstytucyjności a jedynie to, że przepis jest niepoprawny legislacyjnie. W omawianym przypadku, niepoprawność ta doprowadziła jednak do niejasności i nieprecyzyjności regulacji. Ponadto, jak zwracał uwagę sąd konstytucyjny: „Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez

ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). W badanym przypadku odesłanie do przepisów nieskorelowanych ze specyfiką pracy kierowcy z pewnością tego celu nie realizuje.

8. Podniesione powyżej zastrzeżenia, jakie nasuwają się w związku z przyjętą w uchwale SN wykładnią, odnoszą się także do zarzutu naruszenia standardów konstytucyjnych w kontekście zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W obliczu tak przyjętej wykładni żadna ze stron stosunku pracy nie jest w stanie przewidzieć skutków swoich działań. Wydaje się, iż przyjęty w uchwale SN sposób interpretacji wręcz pogorszył sytuację. Przed podjęciem uchwały z 12 czerwca 2014 r. sądy oceniały, czy pracodawca zapewnił bezpłatny nocleg i tym samym zwolnił się od konieczności wypłaty ryczałtu *in casu*. Obecnie pracodawca, który wyposażył pojazd w miejsce do spania o określonym standardzie, dotychczas uznawanym za zapewniający bezpłatny nocleg, nie może być pewien, iż w przypadku powództwa o zapłatę ryczałtu sądy podzielą poprzednią ocenę. Pracownik natomiast nie jest pewien, czy i w jakich sytuacjach przysługuje mu wypłata ryczałtu. Należy przypomnieć, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego: „Adresat normy prawnej musi wiedzieć jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne” (wyrok TK z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97). Co więcej, w omawianej sytuacji pomimo braku formalnej zmiany treści przepisów, przez przyjęcie uchwały SN o wskazanej treści, doszło do swoistej zmiany treści normy. Jak wskazuje sąd konstytucyjny: „Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa określana jest w orzecznictwie Trybunału także jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04).

9. Z uwagi na powyższe Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77⁵ § 2, § 3 i § 5 k.p., we wskazanych w pkt 1 i 2 *petitum* stanowiska zakresach, **jest niezgodny** z art. 2 Konstytucji.

10. Uzupełniająco należy wskazać, iż zastrzeżenia związane z wykładnią zawartą w uchwale SN doprowadziły do podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do zmiany kwestionowanych przepisów. Uchwała SN z 12 czerwca 2014 r., na wniosek przewoźników transportu drogowego, była przedmiotem obrad sejmowej Komisji Infrastruktury 23 lipca 2014 r., która skierowała do Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej dezyderat w sprawie rozwiązania wynikających z niej problemów. Komisja zwróciła się o wypracowanie kompleksowych rozwiązań systemowych w ustawie o czasie pracy kierowców, precyzujących zasady dotyczące noclegów kierowców w kabinach pojazdów wyposażonych w miejsce do spania, w czasie podróży służbowej oraz sposobu rozwiązania problemu roszczeń finansowych kierowców w stosunku do pracodawców za noclegi w kabinach pojazdów. W wyniku powyższego przygotowano projekt ustawy o zmianie ustawy o czasie pracy kierowców oraz o zmianie ustawy transporcie drogowym z 12 października 2015 r. (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12278855/katalog/12322967#12322967>), który obecnie – zgodnie z informacją przedstawioną na stronie RCL – jest w fazie konsultacji publicznych (stan na 9 listopada 2015 r.).

Projekt zakłada m.in. zmianę art. 21a u.c.p.k., który ma otrzymać następujące brzmienie:

„1. Kierowcy w podróży służbowej przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem zadania służbowego.

2. Warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej kierowcy 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.

3. Postanowienia układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę nie mogą ustalać należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem zadania służbowego w wysokości niższej niż określone w przepisach, o których mowa w ust. 6 pkt 1, z zastrzeżeniem ust. 5.

4. W przypadku gdy układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania lub umowa o pracę nie zawiera postanowień, o których mowa w ust. 2, kierowcy przysługują należności na pokrycie kosztów podróży służbowej odpowiednio według przepisów, o których mowa w ust. 6.

5. Zapewnienie kierowcy miejsca do spania w kabinie pojazdu spełniającego warunki, o których mowa w ust. 6 pkt 2, podczas wykonywania przewozu drogowego, stanowi zapewnienie przez pracodawcę bezpłatnego noclegu.

6. Minister właściwy do spraw pracy, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu określi, w drodze rozporządzeń: 1) wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących kierowcy z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju, uwzględniając w szczególności koszty podróży służbowej, czas trwania tej podróży, limity kosztów za nocleg, koszty przejazdów, noclegów i innych wydatków; 2) minimalne warunki, jakim powinna odpowiadać kabina pojazdu wyposażona w miejsce lub miejsca do spania, uwzględniając w szczególności: wewnętrzne minimalne rozmiary przestrzeni do spania, minimalne rozmiary leżanki i jej parametry techniczne, dostępność złączy elektrycznych 12 V oraz punktów oświetlenia, system wentylacji i ogrzewania, także podczas postoju z wyłączonym silnikiem”.

Jak wskazują w uzasadnieniu projektodawcy: „Ustawa i przepisy wykonawcze uregulują postępowanie związane z podróżami służbowymi kierowców. Obecnie ustawa odsyła do przepisów wydanych na podstawie Kodeksu pracy, które były różnie interpretowane przez pracodawców i kierowców. Przepisy projektowanej ustawy nie wpłyną na dodatkowe obciążenia przewoźników. W części dotyczącej należności z tytułu podróży służbowej kierowcy zachowane zostaną dotychczasowe sumaryczne kwoty z tytułu diety i ryczałtu za odbieranie odpoczynku w kabinie pojazdu. Należy zauważyć, że w rozporządzeniu MPiPS dot. pracowników sfery budżetowej wysokości diet, a zwłaszcza limitów za nocleg w hotelu są zróżnicowane. W przypadku wykorzystywania odpoczynku w kabinie pojazdu wysokość ryczałtu za ten nocleg powinna być stała, niezależna od limitu za nocleg. Ustawa przewiduje wydanie rozporządzenia dotyczącego warunków dla kabiny pojazdu, spełnienie których będzie stanowiło zapewnienie przez pracodawcę bezpłatnego noclegu kierowcy odbierającemu odpoczynek w tej kabinie”. Planowana ustawa zmieniająca ustawę o czasie pracy kierowców ma uregulować należności z tytułu podróży służbowych kierowców, z pominięciem regulacji wynikających z kodeksu pracy

i rozporządzenia z 2013 r. Projekt zakłada wydanie dwóch rozporządzeń: dotyczącego należności z tytułu podróży służbowej kierowcy, w tym określającego stały ryczałt za odpoczynek w kabinie pojazdu, i dotyczącego warunków technicznych dla kabiny pojazdu spełniających warunki bezpłatnego noclegu. Jak podkreśla inicjator, regulacja ta uporządkuje różnie interpretowane przepisy. W przypadku gdy kierowca będzie odbierał bezpłatny odpoczynek w kabinie pojazdu spełniającej warunki bezpłatnego noclegu, otrzyma odpowiednio wyższą dietę, natomiast jeżeli będzie odbierał odpoczynek w kabinie pojazdu niespełniającej warunków bezpłatnego noclegu, otrzyma dietę i ryczałt w wysokości nie niższej niż określona w planowanym rozporządzeniu. Wprowadzenie zmian w projektowanym kształcie spowoduje skonsumowanie stawianych we wniosku zarzutów.

VII. Dodatkowy wniosek Sejmu

Przychylenie się przez Trybunał Konstytucyjny do argumentacji przedstawionej przez Sejm i stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu spowoduje, iż z chwilą ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw powstanie luka konstrukcyjna w systemie prawnym.

Z tego względu Sejm wnosi o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny przepis o maksymalny okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z dyspozycją art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze i drugie Konstytucji. Odroczenie derogacji trybunalskiej posłuży wprowadzeniu stosownych zmian legislacyjnych.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński