



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Władysław Kosiniak-Kamysz

DPR-V.4102.345.2015.EK

Warszawa, dnia 18 czerwca 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	22. 06. 2015
L.dz.	L. zał.

Pan

prof. Andrzej Rzepliński

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Dot. sygn. akt K 11/15

Szanowny Panie Prezesie,

działając na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), w związku z pismem Pana Prezesa z dnia 22 kwietnia 2015 r., uprzejmie przedstawiam wyjaśnienia w sprawie wniosku Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” z dnia 10 lutego 2015 r. (sygn. akt Tw 3/15), jednocześnie wnosząc o:

I uznanie § 16 ust. 2 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. z 2013 r. poz. 167) oraz § 9 ust. 2 nieobowiązującego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991, z późn. zm.) za zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

II uznanie § 16 ust. 4 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. oraz § 9 ust. 4 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r. za zgodne z art. 2 Konstytucji RP i wywiedzioną z niego zasadą poprawnej legislacji.

Uzasadnienie

1. Przed odniesieniem się do konkretnych zarzutów przedstawionych we wniosku Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” warto przedstawić bardziej ogólne wyjaśnienia dotyczące kwestii podróży służbowych w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

W zakresie nie uregulowanym przepisami odrębnymi, definicję podróży służbowej zawiera art. 77⁵ § 1 Kodeksu pracy (zwanego dalej k.p.). Zgodnie z tym przepisem, pracownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową. Przywołany przepis wskazuje na incydentalny, tymczasowy i krótkotrwały charakter podróży służbowej.

Mając na uwadze powyższe, art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r. poz. 1155, z późn. zm.) zawiera odrębną w stosunku do k.p. definicję podróży służbowej.

Stosownie do art. 77⁵ § 2 k.p. minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju. Rozporządzenie powinno w szczególności określać wysokość diet, z uwzględnieniem czasu trwania podróży, a w przypadku podróży poza granicami kraju - walutę, w jakiej będzie ustalana dieta i limit na nocleg w poszczególnych państwach, a także warunki zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków.

Obecne brzmienie art. 77⁵ § 2 k.p. zostało nadane przez ustawę z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 135, poz. 1146, z późn. zm.). Przed ww. nowelizacją, przywołany przepis k.p. zawierał upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady ustalania oraz wysokość należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowej na obszarze oraz poza granicami kraju. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, wydane na podstawie tak brzmiącego art. 77⁵ § 2 k.p., regulowało problematykę należności z tytułu podróży służbowych zarówno w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej, jak i w podmiotach gospodarczych.

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

W uzasadnieniu do projektu przedmiotowej nowelizacji k.p. (Sejm RP, IV kadencja, druk sejmowy nr 665) podkreślono, że obowiązujące przed nowelizacją uregulowania podróży służbowej były kwestionowane przez przewoźników głównie ze względów finansowych, gdyż wypłacane diety stały się elementem istotnie obciążającym koszty pracy i obniżającym rentowność przedsiębiorców. Zgodnie z intencją projektodawcy decentralizacja kompetencji w zakresie ustalania warunków wypłacania pracownikom spoza sfery budżetowej należności z tytułu podróży służbowych, miała na celu racjonalizację wydatków pracodawców prywatnych. W związku z tym uznano, że przepis art. 77⁵ § 2 k.p. będzie zawierał upoważnienie ministra właściwego do spraw pracy do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju i poza jego granicami (w szczególności diet, zwrotu kosztów przejazdów i noclegów, a także innych wydatków) tylko w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej. Natomiast ustalenie szczegółowych warunków wypłacania przedmiotowych należności pozostałym pracownikom miało zostać określone w układach zbiorowych pracy lub w regulaminach wynagradzania albo w umowach o pracę (zgodnie z art. 77⁵ § 3 k.p.).

Pracodawca spoza sfery budżetowej ma zatem daleko idącą swobodę w określaniu ww. warunków, dostosowując wewnętrzne przepisy prawa pracy do specyfiki swojej działalności. Swoboda ta ograniczona jest dwoma zastrzeżeniami – należności przysługujące pracownikowi z tytułu podróży służbowej powinny pokrywać koszty poniesione przez pracownika w związku z tą podróżą (77⁵ § 1 k.p.) – nie można bowiem obciążać pracownika kosztami związanymi z podróżą służbową; przepisy wewnętrzne (postanowienia układu zbiorowego pracy, regulaminy wynagradzania lub umowy o pracę) nie mogą ustalać diety za dobę podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju w wysokości niższej niż dieta z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju określona dla pracownika sfery budżetowej – tj. zgodnie z obowiązującym stanem prawnym 30 zł (art. 77⁵ § 4 k.p.).

Wprowadzony, ww. nowelizacją k.p., tryb regulowania wysokości i warunków ustalania należności z tytułu podróży służbowej stał się analogiczny do obowiązującego trybu regulowania zasad wynagradzania i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą. W wyniku dokonanych nowelizacją k.p. z 2002 r. zmian – pracodawcy spoza sfery budżetowej w dużej mierze mogą samodzielnie ustalać warunki przyznawania należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowych (z zastrzeżeniem zawartych w art. 77⁵ § 1 i 4 k.p. przepisów gwarancyjnych). Wydaje się zatem, że racjonalny pracodawca sektora prywatnego powinien określić warunki wypłacania należności z tytułu

podróży służbowej w przepisach zakładowych, biorąc pod uwagę specyfikę swojej działalności oraz środki finansowe jakimi dysponuje.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny analiza treści przepisów k.p. jednoznacznie wskazuje, że kwestie dotyczące należności z tytułu podróży służbowej uregulowano w zasadzie dwutorowo. „W stosunku do pracowników państwowej i samorządowej sfery budżetowej, określenie trybu ustalania warunków oraz wysokości diet ustawa przekazuje do szczegółowej regulacji ministrowi właściwemu do spraw pracy w drodze rozporządzenia. W odniesieniu zaś do pracowników spoza tego kręgu ustawodawca pozostawił tę kwestię stronom stosunku pracy, a więc pracodawcom i pracownikom (§ 3), obligując ich do określenia warunków wypłacania należności z tego tytułu w układach zbiorowych pracy lub w regulaminie wynagradzania, bądź wprost w umowie o pracę” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2005 r., sygn. akt K 36/03).

Kierując się kryterium podmiotowym wśród aktów normatywnych rangi rozporządzeń wyróżnić można rozporządzenia o charakterze powszechnym, których zakres podmiotowy dotyczy wszystkich pracowników i pracodawców funkcjonujących w stosunkach pracy oraz rozporządzenia, których adresatami jest ściśle określony krąg podmiotów. Wydane na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p. rozporządzenie, regulujące (zgodnie z upoważnieniem ustawowym) status pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej, należy do tej drugiej kategorii rozporządzeń. W związku z powyższym jego przepisy powinny zostać sformułowane oraz interpretowane adekwatnie do specyficznych warunków świadczenia pracy w sferze budżetowej.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym przepisy, wydanego na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p., rozporządzenia mają zastosowanie do pracowników spoza sfery budżetowej jedynie wówczas, gdy pracodawca spoza tej sfery nie określi należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowej w przepisach wewnętrznych. W myśl art. 77⁵ § 5 k.p. w przypadku gdy układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania lub umowa o pracę nie zawiera postanowień określających warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowych, pracownikowi przysługują należności na pokrycie kosztów podróży służbowej odpowiednio według przepisów, o których mowa w § 2. W tym kontekście należy zauważyć, że przywołany art. 77⁵ § 5 k.p. pełni funkcję gwarancyjno-ochronną w stosunku do pracowników spoza sfery budżetowej w sytuacji, w której układ zbiorowy, regulamin wynagradzania czy umowa o pracę pozostawiają ww. kwestie poza przedmiotem ustaleń.

Kończąc powyższe wyjaśnienia o charakterze ogólnym warto dodać, że przepisy art. 77⁵ § 2, 3 i 4 k.p. były już przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego i zostały uznane za zgodne z art. 2, art. 24 i art. 32 oraz za nie niezgodne z art. 36 Konstytucji RP

(przywołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2005 r.). W uzasadnieniu Trybunał stwierdził m.in., że „status sfery budżetowej, jeśli chodzi o określenie jakichkolwiek wydatków jest szczególny. Wynika to stąd, że wydatki sfery budżetowej, jako wydatki publiczne, są reglamentowane (...) mechanizmy wydatkowania w tej sferze muszą charakteryzować się daleko posuniętą szczegółowością, a co za tym idzie - także pewną sztywnością. Nie jest to konieczne w sferze pozabudżetowej i tu należy upatrywać przyczyny braku analogicznych ustawowych ograniczeń dla tego kręgu podmiotów. System stworzony przez art. 77⁵ k.p. przewiduje więc dla sfery pozabudżetowej negocjacyjny system określenia poziomu diet. Zawiera on regulacje zawarte w układach zbiorowych pracy, regulaminach czy umowach”.

2. W niniejszej części przedstawiono szczegółowe wyjaśnienia dotyczące kwestionowanych przez Wnioskodawcę (Związek Pracodawców „Transport i Logistyka Polska”) przepisów pozostających w kompetencji ministra właściwego do spraw pracy – tj. rozporządzeń wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p. (pkt 3-6 wniosku).

2.1. W pkt. 3 *petitum* Związek Pracodawców „Transport i Logistyka” zwraca się z prośbą o zbadanie zgodności § 16 ust. 2 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. z 2013 r. poz. 167) w zakresie, w jakim stanowi podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu. Zdaniem Wnioskodawcy przywołany przepis wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ § 2 k.p., naruszając tym samym art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu Wnioskodawca podkreśla, że z literalnego brzmienia upoważnienia zawartego w art. 77⁵ § 2 k.p. wynika jednoznacznie, że rozporządzenie wydane na jego podstawie powinno określać warunki zwrotu kosztów poniesionych realnie i faktycznie przez pracownika w związku z noclegiem. Tym samym nie daje ono podstawy do przyznania ryczałtu w wysokości 25% limitu w sytuacji, gdy pracownik żadnych kosztów faktycznie i realnie nie poniósł.

Ustosunkowując się do powyższego zarzutu zauważyć należy, że zgodnie z dyrektywą sformułowaną w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia wyznaczać powinno zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego do ustawy. Przywołany przepis Konstytucji stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji,

na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 77⁵ § 2 k.p. minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju. Rozporządzenie powinno w szczególności określać wysokość diet, z uwzględnieniem czasu trwania podróży, a w przypadku podróży poza granicami kraju - walutę, w jakiej będzie ustalana dieta i limit na nocleg w poszczególnych państwach, a także warunki zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków.

W obecnym stanie prawnym przedmiotową materię reguluje rozporządzenie 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.

W myśl § 16 ust. 1 ww. rozporządzenia za nocleg podczas podróży zagranicznej pracownikowi przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem, w granicach limitu określonego w poszczególnych państwach w załączniku do rozporządzenia. Stosownie do § 16 ust. 2 rozporządzenia w razie nieprzedłożenia rachunku za nocleg, pracownikowi przysługuje ryczałt w wysokości 25% limitu, o którym mowa w ust. 1. Ryczałt ten nie przysługuje za czas przejazdu. Przepisów § 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia nie stosuje się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewniają pracownikowi bezpłatny nocleg (§ 16 ust. 4).

Jak wynika z przywołanych przepisów rozporządzenia pracownikowi przysługuje zwrot kosztów za nocleg bądź w pełnej wysokości (w granicach limitu, jeżeli poniesione koszty zostaną udokumentowane rachunkiem) bądź też w formie ryczałtu (w razie nieprzedłożenia przez pracownika rachunku). Przepisy rozporządzenia nie przewidują przy tym konieczności przedstawienia dowodów na to, że podczas podróży służbowej pracownik poniósł rzeczywiste koszty noclegu. Zgodnie z § 5 ust. 2 omawianego rozporządzenia wydatki objęte ryczałtami nie wymagają udokumentowania. W świetle przepisów rozporządzenia zakłada się, iż pracownik nie poniósł rzeczywistych kosztów noclegu jedynie wówczas, gdy pracodawca lub strona zagraniczna zapewnili mu bezpłatny nocleg.

Ryczałt za nocleg (wypłacany pracownikowi sfery budżetowej w przypadku nieprzedłożenia przez niego rachunku) jest niewątpliwie należnością przysługującą pracownikowi z tytułu podróży służbowej. Podkreślić należy, że zgodnie z upoważnieniem

ustawowym zawartym w art. 77⁵ § 2 k.p. wydane na jego podstawie rozporządzenie powinno w szczególności określać m.in. warunki zwrotu kosztów noclegu. Przywołany przepis nie stanowi o tym, że koszty noclegu muszą zostać udokumentowane (np. rachunkiem). Prawodawca nie wyklucza zatem możliwości wypłaty ustalonej z góry kwoty pieniężnej (ryczałtu) bez rozliczania poniesionych kosztów noclegu.

Reasumując powyższe, przedmiotowe rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r., regulując w § 16 ust. 2 kwestię wypłaty ryczałtu za nocleg odbyty przez pracownika sfery budżetowej podczas podróży zagranicznej, nie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ § 2 k.p., a w konsekwencji nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

2.2. W pkt. 4 *petitum* Wnioskodawca stawia analogiczny zarzut odnośnie do przepisu rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991, z późn. zm.). W opinii Wnioskodawcy § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia – w zakresie, w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej, stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu – wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ § 2 k.p. i narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Przedmiotowe, nieobowiązujące już, rozporządzenie poprzedzające rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. (wydane na tej samej podstawie prawnej tj. art. 77⁵ § 2 k.p.) zawierało przepisy regulujące kwestie należności przysługujących pracownikowi sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju. Zgodnie z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r. za nocleg przysługuje pracownikowi zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym, w granicach ustalonego na ten cel limitu określonego w załączniku do rozporządzenia. Stosownie do § 9 ust. 2 rozporządzenia w razie nieprzedłożenia rachunku za nocleg, pracownikowi przysługuje ryczałt w wysokości 25% limitu określonego w załączniku do rozporządzenia. Ryczałt ten nie przysługuje za czas przejazdu. Zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzenia przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewnia pracownikowi bezpłatny nocleg.

Przyjmując argumentację analogiczną do przedstawionej w odniesieniu do zarzutów przedstawionych w pkt. 3 *petitum* należy dojść do wniosku, że przedmiotowe rozporządzenie

Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r., regulując w § 9 ust. 2 kwestię wypłaty ryczału za nocleg odbyty przez pracownika sfery budżetowej podczas podróży zagranicznej, nie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ § 2 k.p., a w konsekwencji nie narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

2.3. Wnioskodawca w pkt. 5 *petitum* stwierdza, że § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. – w zakresie, w jakim zwalnia pracodawcę z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w § 16 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia (tj. zwrotu kosztów noclegu lub wypłaty ryczału za nocleg) w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, nie precyzując jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg” (co ma szczególne znaczenie w analizowanym przypadku pracownika-kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym) – narusza art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadę prawidłowej legislacji (i jej szczegółową zasadę określoności przepisów prawa).

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

W myśl § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. przepisów rozporządzenia w zakresie zwrotu kosztów za nocleg (w wysokości stwierdzonej rachunkiem) lub wypłaty ryczału za nocleg (w przypadku nieprzedłożenia przez pracownika rachunku) nie stosuje się jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewniają pracownikowi bezpłatny nocleg. Użyty w ww. przepisie termin „bezpłatny nocleg” należałoby interpretować biorąc pod uwagę, że rozporządzenie dotyczy określonej kategorii pracowników. Podczas podróży służbowych pracownicy sfery budżetowej, co do zasady, odbywają noclegi w hotelach lub innych obiektach świadczących usługi hotelarskie. Zatem problem odbywania noclegu w kabinie samochodowej – charakterystyczny dla sytuacji kierowców transportu międzynarodowego – nie dotyczy adresatów przedmiotowego rozporządzenia.

Na gruncie prawa polskiego rodzaje obiektów hotelarskich zostały określone w art. 36 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 196, z późn. zm.). Obiektem hotelarskim w rozumieniu ustawy jest: hotel, motel, pensjonat, kemping, dom wycieczkowy, schronisko młodzieżowe, schronisko i pole biwakowe. Przepis art. 35 ust. 2 przywołanej ustawy przewiduje, że usługi hotelarskie mogą być świadczone również w innych obiektach, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia, o których mowa w art. 45 pkt 4 (tj. wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169, z późn. zm.) oraz wymagania określone w ust. 1 pkt 2 (usługi hotelarskie mogą być świadczone w obiektach hotelarskich, które spełniają łącznie: 1) wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany; 2) wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami).

Zgodnie z § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. jedynie pracodawca lub strona zagraniczna mogą zapewnić pracownikowi bezpłatny nocleg – wówczas zwrot kosztów noclegu ani w wysokości udokumentowanej rachunkiem, ani w formie ryczału za nocleg – pracownikowi nie przysługuje. Pomimo tego, że w trakcie zagranicznych podróży służbowych pracownicy sfery budżetowej zazwyczaj odbywają noclegi w hotelach lub (rzadziej) innych obiektach świadczących usługi hotelarskie, w treści rozporządzenia nie zdecydowano się na dookreślenie, że „bezpłatny nocleg” może się odbyć jedynie w obiekcie hotelarskim lub innym obiekcie świadczącym usługi hotelarskie. Wynika to z dwóch względów. Po pierwsze, pojęcia „obiekt hotelarski” oraz „obiekt świadczący usługi hotelarskie” mogą nie funkcjonować w niektórych państwach w obiegu prawnym lub też mogą być nieco odmiennie definiowane w aktach prawnych poszczególnych krajów. Stąd niemożność, w odniesieniu do podróży zagranicznych, posłużenia się w omawianym rozporządzeniu ww. pojęciami, wymienienia zamkniętego katalogu takich obiektów czy szczegółowego opisu standardów jakie mają one spełniać. Po drugie, ustalenie należności za podróż służbową w konkretnym przypadku uwarunkowane jest okolicznościami tej podróży. Jeśli pracownik ma zapewniony bezpłatny nocleg (np. w wynajmowanym mieszkaniu pracodawcy, w siedzibie kontrahenta) pracodawca nie ma obowiązku wypłacania ryczału za nocleg.

Należy zauważyć, że w wielu rozporządzeniach regulujących kwestię należności z tytułu podróży służbowych pewnych grup zawodowych również używa się terminu „bezpłatny nocleg” bez dookreślenia jego znaczenia. Przykładowo są to: rozporządzenie

Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie należności żołnierzy niezawodowych za podróże służbowe (Dz. U. Nr 135, poz. 1448, z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie należności funkcjonariuszy Straży Granicznej za podróże służbowe, przeniesienia lub delegowania (Dz. U. Nr 237, poz. 1719, z późn. zm.), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie określenia wysokości i trybu przyznawania funkcjonariuszom Centralnego Biura Antykorupcyjnego należności za podróże służbowe i świadczeń z tytułu przeniesienia lub delegowania do czasowego pełnienia służby w innej miejscowości oraz sposobu ich wypłaty (Dz. U. Nr 45, poz. 259), rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych odpowiednio: radnych województwa (Dz. U. Nr 66, poz. 798, z późn. zm.), radnych powiatu (Dz. U. Nr 66, poz. 799, z późn. zm.) oraz radnych gminy (Dz. U. Nr 66, poz. 800, z późn. zm.).

Przywołany § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. został sformułowany w sposób zrozumiały dla jego adresatów, tj. pracodawców i pracowników sfery budżetowej. Podkreślić bowiem należy, że dotychczasowe wątpliwości w zakresie wykładni użytego w przedmiotowym rozporządzeniu terminu „bezpłatny nocleg” wyrażała jedynie, pozostająca poza sferą budżetową, branża transportowa. Treść przedmiotowego przepisu jest na tyle precyzyjna, że w odniesieniu do sfery budżetowej, zapewnia jednolitą wykładnię i stosowanie. Zgodnie zaś z poglądem Trybunału Konstytucyjnego „jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów” (ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r.).

Ustawodawca, dostrzegając specyfikę pracy kierowców, uregulował warunki pracy tej grupy zawodowej (przede wszystkim kwestie związane z czasem pracy) w drodze odrębnego aktu prawnego – ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców. Należałoby się zgodzić z Wnioskodawcą, że również kwestie związane z należnościami z tytułu podróży służbowej kierowców transportu międzynarodowego powinny zostać określone w ww. ustawie, bez odsyłania do przepisów k.p. i pośrednio przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 77⁵ § 2 k.p. (nieadekwatnego do specyfiki branży transportowej). Zgodnie bowiem z § 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

W obecnym stanie prawnym kwestie należności z tytułu podróży służbowej „pracowników-kierowców” należałoby uregulować w wewnętrznych przepisach

obowiązujących pracodawcę (tj. układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania bądź też umowie o pracę), uwzględniających specyfikę warunków pracy kierowców w transporcie międzynarodowym (zgodnie z treścią art. 77⁵ § 3 k.p.).

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

Przedstawiając powyższe należy dojść do konstatacji, że § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2013 r. został zredagowany w sposób zrozumiały dla jego adresatów, a zatem zgodnie z zasadą poprawnej legislacji (i jej szczegółową zasadą określoności przepisów prawa) wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP.

2.4. W pkt. 6 *petitum* Wnioskodawca stawia, analogiczny do zawartego w pkt. 5 zarzut, że § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r. – w zakresie, w jakim, pomimo utraty mocy obowiązującej, stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę zwolnienia pracodawcy z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w § 9 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia (tj. zwrotu kosztów za nocleg lub wypłaty ryczałtu za nocleg) w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, nie precyzując jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg” (co ma szczególne znaczenie w analizowanym przypadku pracownika-kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym) – narusza art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadę prawidłowej legislacji.

Odnosząc się do tego zarzutu, zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi pkt. 5 *petitum*, stwierdzić należy, że § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2002 r. został zredagowany zgodnie z zasadą poprawnej legislacji (i jej szczegółową zasadą określoności przepisów prawa), a w konsekwencji nie narusza art. 2 Konstytucji RP.

3. Przedstawiając powyższe wyjaśnienia wnoszę jak na wstępie.

Z poważaniem

MINISTER
Pracy i Polityki Społecznej
Włodzisław Kozłowski