



Warszawa, dnia 2 lutego 2016 r.

**PG VIII TK 54/15**  
**(K 11/15)**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	03. 02. 2016
L.dz. ....	L.zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska”, któremu Trybunał Konstytucyjny nadał bieg w zakresie zbadania zgodności:

- 1) art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r. poz. 1155 ze zm.) w zw. z art. 77<sup>5</sup> § 2, § 3 i § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.) w zw. z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167) w zakresie, w jakim 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 tego rozporządzenia lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 oraz art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r. poz. 1155, ze zm.) w zw. z art. 77<sup>5</sup> § 2, § 3 i § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.) w zw. z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.) w zakresie, w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia 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, z art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 oraz art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) § 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. poz. 167) w zakresie, w jakim stanowi podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu, z art. 77<sup>5</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub

samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.) w zakresie, w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu, z art. 77<sup>5</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 5) § 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 (Dz. U. poz. 167) w zakresie, w jakim zwalnia pracodawcę z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w § 16 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, 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), z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) § 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 (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.) w zakresie, w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia 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 rozporządzenia, 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), z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 7) art. 77<sup>5</sup> § 2 i 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.) w zw. z art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r. poz. 1155, ze zm.) z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) **art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r. poz. 1155) w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, § 3 i § 5 ustawy z dnia 1974 r. – Kodeks pracy w związku z § 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) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) **art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r. poz. 1155 ze zm.) w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, § 3 i § 5**

- ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy w związku z § 9 ust. 1, ust. 2 i 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 (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;
- 3) 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 zw. z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 ze zm.) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wyrokowania.

### UZASADNIENIE

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność art. 21a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r., poz. 1155 ze zm.; dalej: ustawa o czasie pracy kierowców), który w powiązaniu z art. 77<sup>5</sup> § 2, § 3 i § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.; dalej: Kodeks pracy) oraz z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167; dalej: rozporządzenie z 2013 r.) a także § 9 ust. 1, ust. 2 i 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 (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.) nakłada na pracodawców prowadzących firmy transportowe, które zajmują się międzynarodowym przewozem towarów, obowiązek stosowania, w zakresie zwrotu kosztów noclegu kierowców podczas zagranicznej podróży służbowej, przepisów, które dotyczą pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej.

Wnioskodawca uważa, że art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców narusza art. 2, art. 20, art. 22, art. 32 oraz art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Nadto Wnioskodawca twierdzi, że § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim stanowi podstawę wypłaty ryczału, w sytuacji gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 77<sup>5</sup> § 2 Kodeksu pracy, a tym samym narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca zarzuca również, że § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim zwalnia pracodawcę z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w § 16 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, nie precyzując jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg”, jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Odpowiednie zarzuty poczynione zostały wobec przepisów rozporządzenia z 2002 r.

Wnioskodawca podnosi również, iż art. 77<sup>5</sup> § 2 i 5 Kodeksu pracy w związku z art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców jest niezgodny z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji.

Przechodząc do analizy regulacji dotyczącej należności za podróże służbowe kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym, należy stwierdzić, iż podstawowe znaczenie w tym zakresie ma art. 21a ustawy o czasie

pracy kierowców, zgodnie z którym „[k]ierowcy w podróży służbowej, przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalane na zasadach określonych w przepisach art. 77<sup>5</sup> § 3-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy”.

Przepis ten został dodany do ustawy o czasie pracy kierowców na podstawie art. 4 pkt 2 ustawy 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: ustawa o zmianie ustawy o transporcie drogowym).

Na podstawie art. 4 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym, w art. 2 pkt 7 ustawy o czasie pracy wprowadzona została definicja podróży służbowej, którą jest „każde zadanie służbowe polegające na wykonywaniu, na polecenie pracodawcy:

a) przewozu drogowego poza miejscowość, o której mowa w pkt 4 lit. a, lub

b) wyjazdu poza miejscowość, o której mowa w pkt 4 lit. a, w celu wykonania przewozu drogowego”.

Nowa regulacja zaczęła obowiązywać z dniem 3 kwietnia 2010 r. (art. 8 ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym).

Wskazany przepis art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, przyznaje kierowcy w podróży służbowej należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, odwołując się do zasad określonych w art. 77<sup>5</sup> § 3-5 Kodeksu pracy.

Ustawodawca w art. 77<sup>5</sup> § 3 Kodeksu pracy wskazał że, w przypadku pracowników zatrudnionych u innego pracodawcy niż państwowa lub samorządowa jednostka sfery budżetowej, warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej określa się w układzie zbiorowym pracy lub regulaminie wynagrodzenia albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu wynagradzania.

Odnosnie tych przypadków poczynione zostało przez ustawodawcę, w art. 77<sup>5</sup> § 4 Kodeksu pracy, zastrzeżenie, iż postanowienia układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę nie mogą ustalać diety za dobę podróży służbowej na terenie kraju oraz poza jego granicami w wysokości niższej niż dieta z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju ustalona dla pracowników, o których mowa w art. 77<sup>5</sup> § 2 Kodeksu pracy, czyli zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej.

Art. 77<sup>5</sup> § 2 Kodeksu pracy stanowi upoważnienie ustawowe do uregulowania, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw pracy wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi, zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, z tytułu podróży służbowej na terenie kraju, jak i poza jego granicami. Zgodnie z delegacją ustawową z art. 77<sup>5</sup> § 2 Kodeksu pracy, 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. Rozporządzenie winno też określać warunki zwrotu kosztów przejazdu, noclegów i innych wydatków związanych z podróżą służbową.

W przypadku gdy układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania lub umowa o pracę nie zawierają postanowień, o których mowa w art. 77<sup>5</sup> § 3 Kodeksu pracy, to pracownikowi przysługują należności na pokrycie kosztów podróży służbowej, odpowiednio do przewidzianych w art. 77<sup>5</sup> § 2 Kodeksu pracy, czyli dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej.

Z przepisów Kodeksu pracy wynika więc, iż pracodawcy, działający poza państwowymi lub samorządowymi jednostkami sfery budżetowej, mogą odrębnie w układach zbiorowych pracy, regulaminach wynagradzania albo umowach o pracę uregulować należności z tytułu podróży służbowych swoich pracowników. Możliwość odrębnego, dwutorowego, uregulowania należności z tytułu podróży



służbowych pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, oraz poza nią, wynikała z odmienności istoty podróży służbowych u obu pracodawców oraz większej elastyczności w zakresie środków pieniężnych poza sferą budżetową, jakimi dysponowali pracodawcy. Jednocześnie ustawodawca w art. 77<sup>5</sup> § 5 kodeksu pracy postanowił, że, jeżeli układy zbiorowe pracy, regulaminy wynagradzania lub umowy o pracę nie zawierają postanowień dotyczących należności z tytułu podróży służbowej, to stosuje się odpowiednio przepisy wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 77<sup>5</sup> § 2 Kodeksu pracy.

Na podstawie wyżej wskazanego upoważnienia ustawowego z art. 77<sup>5</sup> § 2 Kodeksu pracy wydane zostało rozporządzenie z 2013 r., które określiło warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowych poza granicami kraju i na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 5 Kodeksu pracy stosowane jest do kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym.

W § 16 ust. 1 rozporządzenia z 2013 r. prawodawca wskazał, iż „[z]a nocleg podczas podróży zagranicznej pracownikowi przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem, w granicach limitu określonego w poszczególnych państwach w załączniku do rozporządzenia”.

W razie nieprzedłożenia przez pracownika rachunku za nocleg odbyty podczas podróży zagranicznej, przysługuje mu ryczałt w wysokości 25% limitu określonego w załączniku do rozporządzenia. Ryczałt ten nie przysługuje za czas przejazdu (§ 16 ust. 2 rozporządzenia z 2013 r.).

Jeżeli chodzi o kwestię zwrotu kosztów noclegu w wysokości przekraczającej limit, to prawodawca zastrzegł, że może to mieć miejsce w uzasadnionych wypadkach i za zgodą pracodawcy (§ 16 ust. 3 rozporządzenia z 2013 r.).

Pracodawca jest zwolniony od zwrotu kosztów noclegu, jeżeli sam lub strona zagraniczna zapewnił pracownikowi „bezpłatny nocleg” (§ 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r.).

Najdalej idącym zarzutem postawionym przez Wnioskodawcę wskazanej wyżej regulacji jest naruszenie zasady określoności przepisów prawa, poprzez brak uwzględnienia specyfiki wykonywania zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym i przyjęcie w art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców „kaskadowych odesłań” do przepisów regulujących kwestię zwrotu kosztów podróży, które są właściwe dla pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej.

Wnioskodawca wskazuje, że odesłanie do przepisów Kodeksu pracy powoduje, iż nie wiadomo czy uregulowana w postanowieniach układu zbiorowego pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę tylko wysokość diety nie może być mniejsza niż przewidziana w przepisach wydanych na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 Kodeksu pracy, czy też chodzi o pozostałe należności z tytułu podróży służbowych kierowców. Interpretacja art. 77<sup>5</sup> § 4 Kodeksu pracy, że chodzi tylko o wysokość diety – zdaniem Wnioskodawcy – jest uprawniona z uwagi na wyraźne zastrzeżenie w tym przepisie, że dotyczy on diet, i jednocześnie pominięcie innych wydatków, a nadto różny charakter tych świadczeń. Wnioskodawca podnosi, że w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II PZP 1/14 (OSNP 2014/12/164, LEX nr 1469181, G.Prawna 2014/114/6, Biul.SN 2014/6/19, KSAG 2014/3/52, M.P.Pr. 2015/2/107, M.P.Pr. 2014/10/531-536; dalej: uchwała SN o sygn. akt II PZP 1/14) wyrażony został pogląd, iż art. 77<sup>5</sup> § 4 Kodeksu pracy dotyczy wszystkich należności związanych z kosztami podróży. W związku z tym zastosowanie znajduje art. 77<sup>5</sup> § 5 Kodeksu pracy, z którego wynika, że jeżeli sprawa należności na pokrycie kosztów podróży nie jest uregulowana w układach zbiorowych pracy, regulaminach wynagrodzenia lub umowach o pracę, to stosuje się rozporządzenie z 2013 r. Wnioskodawca

twierdzi, że pracodawcy, uwzględniając specyfikę branży transportowej, na którą składają się duża ilość dni w podróży, brak dostępności hoteli, a także możliwość zapewnienia bezpłatnego noclegu kierowcy w kabinie samochodu ciężarowego, zmuszeni są uregulować w aktach wewnętrznych zwrot kosztów noclegu w wysokości niższej niż wynikająca z rozporządzenia z 2013 r. Wnioskodawca podnosi również, iż rozporządzenie z 2013 r. dotyczy wysokości świadczeń dostosowanych do warunków i charakteru pracy osób zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, gdzie wyjazdy zagraniczne mają incydentalny i sporadyczny charakter, a jeśli się odbywają, to nocleg ma miejsce w hotelu. Inna jest sytuacja kierowcy w transporcie międzynarodowym, gdzie wyjazdy zagraniczne są immanentnym elementem świadczonej pracy, a nocleg – z uwagi na brak dostępności infrastruktury hotelowej – może odbywać się tylko w kabinie pojazdu ciężarowego. Rozporządzenie reguluje zatem przedmiot, który jest nieadekwatny do warunków pracy w branży transportu międzynarodowego. Wnioskodawca podnosi, że wprawdzie w § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. przewidziana została możliwość zwolnienia pracodawcy z ponoszenia kosztów noclegu kierowcy, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewniły pracownikowi bezpłatny nocleg, ale z interpretacji nadanej temu przepisowi w uchwale SN o sygn. akt II PZP 1/14 wynika, że zapewnienie kierowcy odpowiedniego miejsca do spania w kabinie samochodu ciężarowego, niezależnie od warunków, nie stanowi bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. Interpretacja § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. zakazująca zwolnienia pracodawcy z ponoszenia kosztów noclegu kierowcy, gdy zapewnione jest mu odpowiednie miejsce do spania w kabinie samochodu ciężarowego, jest – w ocenie Wnioskodawcy – niedopuszczalna w odniesieniu do kierowców w międzynarodowym transporcie drogowym, ponieważ nocleg w kabinie pojazdu ciężarowego jest, po pierwsze często nieunikniony, a po drugie staje się jedyną możliwością godnego noclegu w trakcie podróży służbowej.

Wnioskodawca twierdzi, że nieprawidłowa konstrukcja wskazanych przepisów doprowadziła do naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady określoności przepisów prawa.

Wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada dostatecznej określoności przepisów prawa oznacza nakaz stanowienia norm prawnych, które są jasne, zrozumiałe dla adresatów i pozwalają ustalić jednoznacznie ich treść. Chodzi o normy, które nie budzą wątpliwości interpretacyjnych i nie powodują rozbieżności w procesie ich stosowania (*vide*: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, 2. wydanie, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012 r., s. 33).

Należy też wskazać, że z zasady należytej określoności przepisów prawa należy wywodzić zakaz arbitralnego ustalania znaczenia zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji [*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05 (OTK ZU Nr 1/A/2006, poz. 2)].

Wymaga podkreślenia, iż zasada należytej określoności przepisów prawa nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do regulacji, na podstawie których nakładane są na jednostkę obowiązki. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07 (OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26) orzekł, iż „jeżeli dany przepis nakłada na jednostki określone obowiązki, (...) to przesłanki aktualizujące obowiązek powinny być określone w sposób wykluczający niejednoznaczność”.

W kontekście tych wywodów, należy podzielić argumentację przedstawioną przez Wnioskodawcę, z której wynika, że przewidziane w art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców odesłanie do przepisów, które dotyczą zwrotu kosztów zagranicznej podróży służbowej pracowników zatrudnionych w

państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej ma charakter „kaskadowy”. Ponadto przepisy odesłania nie uwzględniają specyfiki międzynarodowego transportu drogowego. Chodzi przede wszystkim o to, że kierowcy transportu międzynarodowego znajdują się, w przeciwieństwie do pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej, w podróży służbowej, która jest stałym elementem wykonywanej przez nich pracy. Zupełnie inny jest natomiast rodzaj wykonywanych zadań przez pracowników zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej, gdzie podróż służbowa wiąże się najczęściej z pobytem w jednym miejscu i związana jest z korzystaniem z noclegu w hotelu lub podobnym obiekcie. Infrastruktura zaś hoteli, rozmieszczonych głównie w miastach, nie zawsze może być wykorzystana przez kierowców, gdy brakuje miejsc noclegowych przy trasach. Istotne znaczenie ma również rodzaj użytego w trakcie podróży służbowej pojazdu. Pracownicy państwowych lub samorządowych jednostek sfery budżetowej korzystają ze środków komunikacji publicznej lub samochodu osobowego własnego albo udostępnionego przez pracodawcę, przy czym pojazdy te nie są wyposażone w odpowiednie miejsca do spania. Natomiast kierowcy samochodów ciężarowych mają możliwość korzystania z aut fabrycznie wyposażonych w takie miejsca lub przystosowanych do korzystania w nich z odpoczynku. Brak uwzględnienia specyfiki międzynarodowego transportu drogowego powoduje, że wskazane przepisy są niejasne zarówno w zakresie wykładni, jak i stosowania przez ich adresatów, tj. pracodawców oraz kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym. Skutkiem tego jest, z jednej strony, niemożność ustalenia jakie i w jakiej wysokości należności przysługują kierowcy z tytułu zagranicznej podróży służbowej, a z drugiej strony, jakie obowiązki ma w tym zakresie pracodawca. Konsekwencją tego jest niemożność rozstrzygnięcia czy pracodawca, który zapewni kierowcy w czasie zagranicznej podróży służbowej bezpłatny nocleg w

kabinie samochodu ciężarowego jest zwolniony z ponoszenia kosztów tego noclegu.

Odpowiedzi na tę wątpliwość nie można odnaleźć w przepisach ustawy o czasie pracy kierowców.

Z art. 1 ustawy o czasie pracy kierowców wynika, że określa ona między innymi czas pracy osób zatrudnionych jako kierowcy w transporcie drogowym, zasady stosowania norm dotyczących okresów prowadzenia pojazdów, obowiązkowych przerw w prowadzeniu i gwarantowanych okresów odpoczynku, określonych rozporządzeniem nr 561/2006 oraz Umową AETR.

W art. 14 ust. 1 ustawy o czasie pracy kierowców, ustawodawca zagwarantował kierowcy prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku w każdej dobie. W odniesieniu tylko do tego odpoczynku dopuszczona została możliwość wykorzystania go w pojeździe, jednak pod warunkiem, że pojazd znajduje się na postoju i jest wyposażony w miejsce do spania (art. 14 ust. 1 ustawy o czasie pracy kierowców).

Ustawodawca, w art. 14 ust. 2 i 3 ustawy o czasie pracy kierowców, uregulował również zasady odbywania tygodniowego nieprzerwanego odpoczynku, przyjmując, że w każdym tygodniu wynosi on co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku. Dopuścił, pod pewnymi warunkami, możliwość skrócenia nieprzerwanego tygodniowego odpoczynku do nie mniej niż 24 godzin.

Ustawodawca nie przewidział jednak możliwości odbywania przez kierowcę tygodniowego nieprzerwanego odpoczynku w kabinie pojazdu. Należy wywodzić z tego wniosek, iż tylko dobowy odpoczynek (trwający nieprzerwanie co najmniej 11 godzin) może być wykorzystany w kabinie pojazdu.

Jeśli chodzi o akty prawa międzynarodowego dotyczące kierowców, to jest nim umowa europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR), sporządzona w Genewie 1 lipca

1970 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 94, poz. 1087 ze zm.; dalej: Umowa AETR), którą Polska ratyfikowała 15 maja 1992 r.

Umowa AETR - jako ratyfikowana umowa międzynarodowa - stanowi część krajowego porządku prawnego, co oznacza, że jest bezpośrednio stosowana, a nadto ma pierwszeństwo przed ustawą (art. 91 ust. 1 i 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP; oraz wyrok Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2005 r., II PK 320/04, OSNP 2006 nr 3-4, poz. 50).

Podstawą zawarcia umowy była chęć poparcia rozwoju i usprawnienia międzynarodowych przewozów drogowych pasażerów i ładunków oraz przekonanie o potrzebie zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, uregulowania niektórych przepisów dotyczących środków dla zapewnienia przestrzegania takiego uregulowania.

Umowa AETR w art. 8 reguluje sprawy dotyczące czasu odpoczynku kierowców.

W ust. 1 tego artykułu rozstrzygnięta jest kwestia dziennego okresu odpoczynku. Zgodnie z tym przepisem, w każdym dwudziestoczerogodzinnym okresie kierowca korzysta z dziennego okresu odpoczynku wynoszącego co najmniej jedenaście 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 kierowca 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). Znajdowanie się pojazdu na postoju oznacza, że nie jest on prowadzony przez drugiego kierowcę.

Umowa AETR w art. 8 ust. 3 uregulowała tygodniowy okres odpoczynku, który przysługuje w trakcie każdego tygodnia w wymiarze 45 kolejnych godzin. Taki okres odpoczynku może być skrócony do minimum 36 kolejnych godzin, jeżeli będzie on odbierany w miejscu normalnej bazy pojazdu lub w miejscu

zamieszkania kierowcy, albo do minimum 24 kolejnych godzin, jeżeli jest odbierany gdzie indziej. Odpoczynek tygodniowy nie może być wykorzystany w kabinie pojazdu.

W prawie unijnym obowiązuje rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U.U.E.L. 2006 Nr 102, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 561/2006).

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 561/2006, jego zakresem objęte są sprawy dotyczące czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku kierowców wykonujących przewóz drogowy rzeczy i osób w celu ujednoczenia warunków konkurencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami transportu lądowego, zwłaszcza w odniesieniu do sektora transportu drogowego oraz w celu poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego. Ma ono również na celu przyczynienie się do polepszenia metod monitorowania i egzekwowania przepisów przez państwa członkowskie oraz poprawę warunków pracy w transporcie drogowym.

W art. 4 rozporządzenia nr 561/2006 przyjęto definicje podstawowych pojęć, które dotyczą między innymi okresów odpoczynku dziennego (regularnego i skróconego) oraz tygodniowego (regularnego i skróconego).

Jako „odpoczynek” rozumiany jest nieprzerwany okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem (art. 4 lit. f rozporządzenia nr 561/2006).

„Dzienny okres odpoczynku” oznacza dzienny okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem i obejmuje „regularny dzienny okres odpoczynku” lub „skrócony dzienny okres odpoczynku” (art. 4 lit. g rozporządzenia nr 561/2006). „Regularny dzienny okres odpoczynku” oznacza nieprzerwany odpoczynek trwający co najmniej 11 godzin. Ta forma odpoczynku



może być wykorzystana alternatywnie w dwóch częściach, z których pierwsza musi trwać nieprzerwanie co najmniej 3 godziny, a druga co najmniej 9 godzin.

„Skrócony dzienny okres odpoczynku” oznacza nieprzerwany odpoczynek trwający co najmniej 9 godzin, ale krócej niż 11 godzin.

W art. 4 lit. h rozporządzenia nr 561/2006 uregulowany został „tygodniowy okres odpoczynku, który oznacza okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem, przy czym obejmuje on „regularny tygodniowy okres odpoczynku” oraz „skrócony tygodniowy okres odpoczynku”.

Pod oznaczeniem „regularnego tygodniowego okresu odpoczynku” rozumie się odpoczynek trwający co najmniej 45 godzin, natomiast „skrócony tygodniowy okres odpoczynku” obejmuje odpoczynek trwający krócej niż 45 godzin, który może być pod pewnymi warunkami skrócony do nie mniej niż 24 kolejnych godzin.

Zgodnie w art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006, jeżeli kierowca dokona takiego wyboru, to „dziennie okresy odpoczynku” i „skrócone tygodniowe okresy odpoczynku” poza bazą może wykorzystywać w pojeździe, o ile pojazd posiada odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i znajduje się na postoju.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 561/2006 jego celem jest między innymi poprawa warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego. Realizując między innymi te cele rozporządzenie nr 561/2006 dopuszcza, aby kierowca mógł wykorzystać „regularny dzienny okres odpoczynku”, „skrócony dzienny okres odpoczynku” oraz „skrócony tygodniowy okres odpoczynku” w kabinie pojazdu, przy spełnieniu warunków określonych w art. 8 ust. 8 tego rozporządzenia.

Natomiast wymienione akty prawne nie regulują w żadnym zakresie wynagrodzenia za pracę kierowców będących pracownikami ani innych

świadczeń przysługujących im w związku z pracą, i stąd wynikają następujące wątpliwości.

Jeśli zgodnie z art. 14 ust. 1 zdanie drugie ustawy o czasie pracy kierowców, dopuszczalny jest dobowy nieprzerwany odpoczynek trwający co najmniej 11 godzin – przy spełnieniu określonych w nim warunków – w kabinie samochodu ciężarowego, to czy nie należy go traktować jako nocleg. Tym samym brak byłoby podstaw do uznania, iż kierowcy w transporcie międzynarodowym należny jest ryczałt w wysokości 25% limitu określonego w załączniku do rozporządzenia z 2013 r., w sytuacji gdy nie poniósł on żadnych kosztów tego noclegu. W przeciwnym razie mielibyśmy wówczas do czynienia z dodatkowym świadczeniem na rzecz pracownika ze strony pracodawcy, bez ustawowych zasad jego przyznania.

Zestawienie pojęć „należności” oraz „zwrot kosztów”, użytych w art. 77<sup>5</sup> § 2 Kodeksu pracy, daje podstawy do uznania, iż oznaczają one oddanie (zwrot) nakładów pieniężnych, które zostały poniesione przez pracownika w związku z noclegiem. Tak więc powinny być uregulowane warunki zwrotu rzeczywiście poniesionych przez kierowcę kosztów noclegu – czego ustawodawca nie czyni.

Dopuszczalność odpoczynku w kabinie pojazdu ciężarowego, należy obecnie odnieść do pojęcia „bezpłatny nocleg”.

Na wstępie trzeba zaznaczyć, iż przepis, zgodnie z którym pracodawca jest zwolniony od ponoszenia kosztów noclegu, jeżeli sam zapewnił pracownikowi bezpłatny nocleg, znajduje się tylko w rozporządzeniu, natomiast żaden akt prawny – w tym ustawa o czasie pracy kierowców – pojęcia tego nie definiuje.

W związku z tym problem skupia się na wykładni określenia „bezpłatny nocleg”, zawarty w § 16 ust. 4 rozporządzenia z 2013 r.

Zgodnie z wykładnią językową, normie należy przypisać takie znaczenie, jakie ma ona w języku potocznym, chyba że ważne względy przemawiają za

odstąpieniem od tego znaczenia (*vide*: Lech Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Wydanie II, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 99).

Potoczne pojmowanie określenia „nocleg” wskazuje, iż pod tym pojęciem rozumiany jest odpoczynek nocny poza domem (zwykle w podróży) oraz miejsce tego odpoczynku (np. hotel, motel, schronisko lub namiot).

„Bezpłatny” nocleg oznacza zaś miejsce odpoczynku, za które nie są pobierane opłaty. Jeżeli w art. 14 ust. 1 zdanie drugie ustawy o czasie pracy kierowców jest mowa o „dobowym odpoczynku” w „pojeździe wyposażonym w miejsce do spania”, to możliwa jest interpretacja, że chodzi o nocleg w kabinie pojazdu.

W konsekwencji, jeżeli kierowca korzysta z miejsca do spania w kabinie pojazdu i jednocześnie nie ponosi z tego tytułu żadnych wydatków, to należałoby przyjąć, że pracodawca zapewnił mu bezpłatny nocleg.

Przedstawione wątpliwości interpretacyjne przepisów, dotyczących noclegu w kabinie samochodu ciężarowego i ewentualnych kosztów z tym związanych, stały się przedmiotem rozstrzygnięć w orzecznictwie sądowym.

W okresie poprzedzającym wejście w życie art. 21a ustawy o transporcie drogowym nie kwalifikowano pracy kierowców transportu międzynarodowego jako podróży służbowej, w rozumieniu art. 77<sup>5</sup> § 1 Kodeksu pracy.

Pogląd ten znalazł swój wyraz w uchwale Sądu Najwyższego podjętej w składzie 7 sędziów z dnia 19 listopada 2008 r., II PZP 11/08 (OSNP 2009/13-14/166), zgodnie z którą „kierowca transportu międzynarodowego odbywający podróż w ramach wykonywania umówionej pracy i na określonym obszarze jako miejsce świadczenia pracy nie jest w podróży służbowej w rozumieniu art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p.”. Sąd Najwyższy uznał, że przepis art. 77<sup>5</sup> § 1 Kodeksu pracy odnosi się jedynie do podróży służbowej rozumianej jako zdarzenia incydentalnego w stosunku do pracy umówionej i wykonywanej zwykle w ramach stosunku pracy. Pracownicy mobilni nie wykonują zaś zadania związanego poza miejscem pracy

incydentalnie, lecz ich charakter pracy wymusza nieustannie przebywania w trasie. Nie ma zatem do nich zastosowania ani hipoteza ani dyspozycja normy prawnej zawartej w art. 77<sup>5</sup> § 1 Kodeksu pracy.

Definiując pojęcie „podróż służbowa”, zawarte w art. 77<sup>5</sup> § 1 Kodeksu pracy, Sąd Najwyższy wskazał, że „pracownicy mobilni są grupą osób pracujących w warunkach stałego przemieszczania się (podróży). Podróż nie stanowi u nich zjawiska wyjątkowego, lecz jest normalnym wykonywaniem obowiązków pracowniczych. Specyfika takiego zatrudnienia i konieczność odmiennego potraktowania widoczna jest nawet w dyrektywie ustalającej wymagania w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (dyrektywa nr 2003/88/WE z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów czasu pracy). Tym bardziej możliwe i zarazem konieczne jest odmierne potraktowanie tej grupy pracujących z punktu widzenia art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p. Z przepisu tego wynika bowiem wprost, że podróż służbowa ma charakter incydentalny.” (*op. cit.*).

W dalszej części uzasadnienia uchwały, Sąd Najwyższy, odwołując się do zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji podniósł, że „[z]aproponowana wykładnia [art. 77<sup>5</sup> § 1 Kodeksu pracy – przyp. wł.] nie przeczy równemu traktowaniu pracowników jednej grupy. Prowadzi tylko do uzasadnionego rozróżnienia sytuacji prawnej pracowników mobilnych i zatrudnionych w stałym miejscu pracy. Taka dyferencjacja przyjęta jest też przez dyrektywę UE odnoszącą się do czasu pracy (...)” (*op. cit.*).

Orzecznictwo sądowe uległo zmianie, gdy ustawodawca dokonał zmiany ustawy o czasie pracy kierowców powołaną wcześniej ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie innych ustaw. Definiując, w jej art. 2 pkt 7, „podróż służbową” jako wyjazd kierowcy na polecenie pracodawcy poza miejsce prowadzonej przez niego działalności, ustawodawca uznał, że definicja ta stanowi wystarczającą podstawę do tego, aby w art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców – w drodze odesłania – przyznać kierowcom będącym w podróży służbowej należności na pokrycie kosztów

związanych z podróżą na takich samych zasadach, na jakich należności te przyznawane są innym pracownikom, których podróż służbowa ma zupełnie inny (najczęściej incydentalny) charakter.

Wprowadzając przepis „odsyłający”, choć jest to dopuszczalne z punktu widzenia techniki legislacyjnej, ustawodawca nie zawarł jednak w ustawie o czasie pracy kierowców postanowień merytorycznych, które służyłyby stosowaniu przepisów „odesłania”, co stało się przyczyną rozbieżności w ocenie tej regulacji zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie.

Sąd Najwyższy (w składzie siedmiu sędziów) w powołanej wcześniej uchwale o sygn. akt II PZP 1/14, we wstępnej części jej uzasadnienia wskazał powód, dla którego zwykły skład Sądu Najwyższego przedstawił powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienie prawne. <<[P]otrzeba rozstrzygnięcia tego zagadnienia została wywołana "radykalną rozbieżnością" judykatury Sądu Najwyższego w kwestii uznawania za zapewnienie kierowcom zatrudnionym w transporcie międzynarodowym bezpłatnego noclegu stworzonych przez pracodawcę możliwości spędzania odpoczynku nocnego w kabinach samochodowych w trakcie odbywania zagranicznych podróży służbowych. Zachodzi przy tym konieczność usunięcia kontrowersji związanych z rekompensowaniem kierowcom kosztów takich noclegów. Skład przedstawiający zagadnienie wywiódł, że według dominującej linii orzeczniczej (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2008 r., I PK 230/07, OSNP 2009 nr 13-14, poz. 176; z dnia 1 kwietnia 2011 r., II PK 234/10, OSNP 2012 nr 9-10, poz. 119 oraz z dnia 10 września 2013 r., I PK 71/13, LEX nr 1427710), stworzenie kierowcy przez pracodawcę możliwości spędzania nocy w kabinie samochodu nie oznacza zapewnienia pracownikowi bezpłatnego noclegu.>>

W ostatnim z wymienionych wyroków (sygn. akt I PK 71/13) Sąd Najwyższy przyjął, że udostępnienie miejsca do spania w kabinie samochodu może służyć zapewnieniu odpoczynku, ale nie powinno być traktowane jako zapewnienie bezpłatnego noclegu w rozumieniu przepisów o zwrocie kosztów

podróży służbowej. Interpretacja ta znalazła swoje odzwierciedlenie w uchwale o sygn. akt II PZP 1/14.

W rozpatrywanej sprawie istotny jest argument, którym posłużył się Sąd Najwyższy wydając wyrok w tej sprawie. Uznał bowiem, że skoro ustawa o czasie pracy kierowców nie reguluje wprost zasad zwrotu kosztów podróży służbowej, to nie ma podstaw do utożsamiania uregulowanych w niej pojęć „odpoczynku” i „miejsca do spania” z pojęciem „bezpłatnego noclegu”. Zapewnienie zatem miejsca do spania w kabinie samochodu (niezależnie od uznania tego miejsca za odpowiednie) nie może być uznane za „zapewnienie przez pracodawcę miejsca noclegu”.

Także w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2014 r., sygn. akt I PZP 3/14, (zgodnie z którą zapewnienie pracownikowi – kierowcy samochodu ciężarowego odpoczynku nocnego w kabinie samochodu ciężarowego nie stanowi zapewnienia bezpłatnego noclegu), posłużono się argumentem, że w „ustawie (...) uregulowano czas pracy kierowców, w tym w szczególności zasady korzystania z odpoczynku w pracy, nie uregulowano natomiast zasad przysługiwania należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem podróży służbowej, odsyłając wyraźnie i wprost w tym zakresie (w art. 21a) do art. 77<sup>5</sup> § 3-5 k.p. Odesłanie do przepisów Kodeksu pracy (przepisów wykonawczych do Kodeksu pracy) nie zawiera żadnych ograniczeń czy modyfikacji ich stosowania względem kierowców, w szczególności odbywających wielokrotne podróże służbowe za granicę.”

Konstatacja wynikająca z powołanego wyroku (sygn. I PK 71/13) i uchwały (sygn. akt I PZP 3/14) o braku stosownych przepisów regulujących stosunek pracy pomiędzy kierowcą zatrudnionym w transporcie międzynarodowym a jego pracodawcą, skłania – przede wszystkim – do refleksji, dlaczego ustawodawca, przez tak długi okres obowiązywania odesłania zawartego w art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, zaniechał podjęcia

odpowiednich działań legislacyjnych mających na celu usunięcie powodów istniejących rozbieżności w jego stosowaniu. Sama możliwość wyeliminowania niejasności przez wykorzystanie akceptowanych prawnie metod wykładni w orzecznictwie sądowym, nawet gdy doszło do ukształtowania względnie utrwalonej praktyki, nie oznacza, że przepis ten spełnia wymagania wynikające z zasady określoności przepisów prawa.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt P 33/09: „Dopuszczenie do sytuacji, w której sposób sformułowania przepisów prawnych powoduje konieczność podjęcia niezwykle skomplikowanej i żmudnej analizy interpretacyjnej, jest przejawem lekceważenia przez władzę ustawodawczą demokratycznego państwa prawnego jej elementarnych powinności” (OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71).

Odnosząc ten pogląd do niniejszej sprawy, zgodzić się należy z zarzutem Wnioskodawcy, że brak wskazania kryteriów, jakie winny decydować o uznaniu bezpłatności noclegu, powoduje nieprecyzyjność zakwestionowanego przepisu, która jest tego stopnia, iż stoi na przeszkodzie do jednoznacznego zdekodowania jego treści nie tylko przez pracodawców, ale i przez pracowników. Skutkiem takiego stopnia niejasności jest niemożność ustalenia czy w konkretnym przypadku należy przyjąć, iż pracodawca zapewnił pracownikowi bezpłatny nocleg i jest zwolniony z ponoszenia jego kosztów wobec pracownika, czy też nie.

W doktrynie prawa wyrażany jest pogląd, że z punktu widzenia techniki prawodawczej stosowanie odesłań jest zabiegiem celowym, ale jednak pod warunkiem, że odesłania są zrozumiałe. Zdarza się, że odesłania kreują sprzeczność treściową między przepisem „odsyłającym” a przepisami „odniesienia” (por. M. Hauser, *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*. Przegląd legislacyjny 2003, nr 4, str. 75).

Z taką właśnie sprzecznością treściową mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Ustawodawca odesłał w art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców do

ogólnych przepisów Kodeksu pracy bez uwzględnienia specyfiki wykonywania zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym, w wyniku czego regulacja ta jest niejasna i nieprecyzyjna, a przez to niejednoznaczna.

Dlatego też należy przyjąć, iż art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców w zw. z art. 77<sup>5</sup> § 2, § 3 i § 5 Kodeksu pracy w zw. z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowcy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z zasadą określoności przepisów prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Mając zaś na uwadze, że mimo uchylenia § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. przepisy te nadal mogą znajdować zastosowanie do kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym z powodu wywołanych przez nie skutków prawnych, należało przyjąć, iż także stanowią one punkt odniesienia do oceny art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców (por. pkt 2 *petitum* niniejszego stanowiska).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego, i dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów [*vide*: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 33); 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02 (OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83); 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13)].

Uznanie niekonstytucyjności art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców z powodu naruszenia wymagań wynikających z zasady określoności przepisów prawa, powoduje więc, że przepisu tego nie można badać w aspekcie pozostałych wzorców kontroli wskazanych przez Wnioskodawcę. Niezależnie od tego, liczba wzorców z którymi dana norma jest niezgodna, nie ma wpływu na różnorodność wynikającym stąd skutków.



Odnosząc się zaś do konstytucyjności przepisów poddanych przez Wnioskodawcę samodzielnej kontroli, a więc do art. 77<sup>5</sup> § 2 i 5 Kodeksu pracy oraz § 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. oraz § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., należy – przede wszystkim – zauważyć, że są to przepisy „odniesienia”, stosowanie których nakazuje przepis art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców. Trudno czynić zaś zarzut, że wymienione przepisy nie są zgodne z Konstytucją dlatego, że nie uwzględniają specyfiki pracy kierowcy w transporcie międzynarodowym, albowiem uregulowanie tej kwestii nie należy do przepisów „odesłania”, a do przepisów merytorycznych ustawy, w której zawarty jest przepis „odsyłający”, tj. o czasie pracy kierowców.

Ponadto należy zauważyć, że – jak wynika z uzasadnienia wniosku – przepisy te mają służyć jedynie dodatkowemu wykazaniu ich nieadekwatności do warunków pracy kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym. Intencją Wnioskodawcy nie było zatem wyeliminowanie ich z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W konsekwencji, postępowanie w części dotyczącej badania konstytucyjności art. 77<sup>5</sup> § 2 i 5 Kodeksu pracy oraz § 16 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. a także nieobowiązującego § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wyrokowania.

Dodatkowo wskazać należy, iż trwają prace legislacyjne dotyczące ustawy o zmianie ustawy o czasie pracy kierowców oraz o zmianie ustawy o transporcie drogowym. Z informacji uzyskanej ze strony internetowej Rządowego Centrum Legislacji wynika, iż projekt ten, na dzień 25 stycznia 2016 r., jest w fazie konsultacji społecznych (<http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12278855>).

Z tych wszystkich względów, należało zająć stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Rafał H. Łanę*  
Zastępca Prokuratora Generalnego