



Warszawa, 31 maja 2021 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
Sygn. akt SK 76/19  
BAS-WAK-48/19

### Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A K z 25 sierpnia 2017 r. (sygn. akt SK 76/19), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

1. Skarżąca wystąpiła o zbadanie zgodności z Konstytucją: art. 2 pkt 7 lit. a i lit. b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1412, ze zm.; dalej: ustawa o czasie pracy kierowców lub u.c.p.k.) w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, § 3 i § 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.; dalej: k.p.) 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; dalej: rozporządzenie z 2013 r.) oraz wskazanych powyżej regulacji u.c.p.k. w związku ze wskazanymi powyżej regulacjami k.p. 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 poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.).

2. Przepis art. 2 pkt 7 lit. a i lit. b u.c.p.k. stanowi, że użyte w ustawie określenia oznaczają:

„7) podróż służbowa – 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”.

Przepis art. 2 pkt 4 u.c.p.k., do którego lit. a odwołuje się przytoczona powyżej regulacja, definiuje, że użyte w ustawie określenie „stanowisko pracy kierowcy” oznacza:

„a) siedzibę pracodawcy, na rzecz którego kierowca wykonuje swoje obowiązki, oraz inne miejsce prowadzenia działalności przez pracodawcę, w szczególności filie, przedstawicielstwa i oddziały,

- b) pojazd, który kierowca prowadzi,
- c) każde inne miejsce, w którym kierowca wykonuje czynności związane z wykonywanymi przewozami drogowymi”.

Natomiast zgodnie z art. 77<sup>5</sup> 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”.

Ujęte w ramach przedmiotu kontroli, w relacji związkowej, przepisy obecnie obowiązującego rozporządzenia z 2013 r. (mające w zasadzie tożsame brzmienie jak przepisy rozporządzenia z 2002 r.), wraz z niezaskarżonym ust. 1, 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. Skarżąca 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 tego rozporządzenia [tj. rozporządzenia z 2013 r. – uwaga własna] lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu” oraz „w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej tego rozporządzenia [tj. rozporządzenia 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”.

Zastosowany przez skarżącą sposób ujęcia przedmiotu kontroli wymaga pewnego komentarza. Po pierwsze, skarżąca precyzyjnie wyznacza ramy zaskarżenia, odnosząc zastrzeżenia konstytucyjne jedynie do „kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym” oraz zwrotu kosztów za nocleg podczas „zagranicznej podróży służbowej”. Taka stylizacja wyznacza przedmiot rozpoznania zgodnie z obowiązującą w postępowaniu przed TK zasadą skargowości (art. 67 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed

Trybunałem Konstytucyjnym; t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Po drugie, skarżąca wskazuje związkowo względem przepisów ustawowych dwie grupy przepisów zamieszczone w odrębnych rozporządzeniach (tj. obecnie obowiązującego rozporządzenia z 2013 r. i uchylonego rozporządzenia z 2002 r.). Zdaniem Sejmu, pomimo użytej stylizacji językowej w formule zaskarżenia („w zakresie, w jakim, pomimo utraty mocy obowiązującej”), skarżąca 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 w dalszej części stanowiska analiza, odwołująca się do obowiązującego stanu prawnego, ze względu na ścisłe powiązanie zarzutów oraz treści samych przepisów obu rozporządzeń, prowadzi do łącznej konkluzji w tym obszarze.

4. Wymaga podkreślenia, że przepisy stanowiące przedmiot kontroli nie zostały zakwestionowane indywidualnie (każdy odrębnie), lecz w dwóch konfiguracjach ujętych związkowo jednostek redakcyjnych różnych aktów normatywnych. Jak wprost wynika z uzasadnienia skargi, zarzuty sformułowane w jej *petitum* odnoszą się do „norm prawnych zrekonstruowanych na podstawie kilku pozostających w związku przepisów, tj. art. 2 punkt 7 litery a i b ucpk, art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 kp oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r., i odpowiednio – art. 2 punkt 7 litery a i b ucpk, art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 kp oraz § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.” (skarga, s. 3).

## II. Stan faktyczny

1. Wyrokiem z     grudnia 2016 r. (sygn. akt     ) Sąd Rejonowy w G     Wydział Pracy zasądził od skarżącej na rzecz zatrudnionego u niej w charakterze kierowcy samochodu ciężarowego powoda     z tytułem ryczałtów za noclegi w związku z odbytymi przez niego – od     listopada 2011 r. do     lipca 2014 r. – podróżami służbowymi (zagranicznymi i krajowymi). Sąd Rejonowy w G     ustalił, że podczas tych podróży powód nocował w pojeździe. W okresie, którego dotyczył spór, zasady wypłaty ryczałtów za noclegi w podróży służbowej nie były uregulowane ani w umowie o pracę, ani w regulacjach wewnątrzzakładowych. Jako podstawę tego rozstrzygnięcia sąd pierwszej instancji wskazał art. 2 pkt 7

u.c.p.k. oraz trzy akty wykonawcze: 1) rozporządzenie 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 na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236 poz. 1990, ze zm.); 2) rozporządzenie z 2002 r. oraz 3) rozporządzenie z 2013 r.

2. Od powyższego rozstrzygnięcia skarżąca wniosła apelację, w której zarzuciła m.in., że Sąd Rejonowy w G orzekł na podstawie przepisów, które wyrokiem z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15) Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z Konstytucją. Wyrokiem z kwietnia 2017 r. (sygn. akt ) Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w L oddalił złożony środek odwoławczy. Sąd drugiej instancji, wskazawszy na wyrok Sądu Najwyższego z 21 lutego 2017 r. (sygn. akt I PK 300/15) stwierdził, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 11/15, podstawą prawną zwrotu należności z tytułu ryczałtów za noclegi jest art. 2 pkt 7 u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p. Tym samym, wynikająca z wyroku TK zmiana stanu prawnego nie pozbawiła – w ocenie Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w L – zasadności roszczeń wysuwanych przez powoda. W konsekwencji apelacja została oddalona.

3. Od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z kwietnia 2017 r. (sygn. akt ) oddalającego apelację, nie przysługiwały już żadne zwyczajne środki zaskarżenia. Wobec wyczerpania przysługującej jej drogi prawnej, skarżąca wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego, inicjując niniejsze postępowanie.

4. Od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z kwietnia 2017 r. (sygn. akt ), skarżąca wniosła również skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego. W tych okolicznościach, postanowieniem z 21 listopada 2017 r. (sygn. akt Ts 170/17) Trybunał Konstytucyjny zawiesił postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej do czasu rozpoznania skargi kasacyjnej.

Postanowieniem z listopada 2018 r. (sygn. akt ) Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, uznając, że w sprawie nie występowało istotne zagadnienie prawne, bowiem kwestie podniesione przez skarżącą były już przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego (w tym kontekście zostały wymienione wyroki SN z: 21 lutego 2017 r., sygn. akt I PK 300/15; 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II PK 296/16; 19 grudnia 2017 r., sygn. akt I PK 249/16; 22 sierpnia 2018 r., sygn. akt III PK 71/17, oraz uchwałę siedmiu sędziów SN z 26 października 2017 r., sygn. akt III PZP 2/17), zaś sąd drugiej instancji nie dopuścił się rażącego naruszenia prawa.

### **III. Zarzuty skarżącej**

1. Skarżąca twierdzi, że zakwestionowane w skardze przepisy, rozumiane w sposób przyjęty w uchwale Sądu Najwyższego z 12 czerwca 2014 r. (sygn. akt II PZP 1/14) naruszają zasady: zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, określoności przepisów (art. 2 Konstytucji), społecznej gospodarki rynkowej i swobodę działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji) oraz równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), a także nadmiernie ograniczają jej prawa majątkowe (art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

2. Jak wyjaśniono w związku z zarzutem naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), do wydania przez SN wspomnianej wyżej uchwały doszło wskutek wystąpienia istotnych problemów w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych związanych w interpretacją zaskarżonych przepisów, w tym przede wszystkim problemów z ustaleniem znaczenia terminu „bezpłatny nocleg” (skarga, s. 3). Skarżąca przypomniała, że w przywołanej uchwale SN przyjęto m.in., iż: „[z]apewnienie pracownikowi – kierowcy samochodu ciężarowego odpowiedniego miejsca do spania w kabinie tego pojazdu podczas wykonywania przewozów w transporcie międzynarodowym nie stanowi zapewnienia przez pracodawcę noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia [...] z 2002 r. [...], co powoduje, że pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegu na warunkach i w wysokości określonych w § 9 ust. 1-3 tego rozporządzenia albo na korzystniejszych warunkach i wysokości, określonych w umowie o pracę, układzie zbiorowym pracy lub innych przepisach prawa pracy” (skarga, s. 4). Skarżąca

podkreśliła, że pomimo wyroku TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15, taka właśnie treść jest obecnie przypisywana zakwestionowanym w skardze przepisom przez SN oraz sądy powszechne, czego przykład stanowią wydane w jej sprawie orzeczenia sądów obydwu instancji. Nasuwa to – w jej ocenie – istotne wątpliwości konstytucyjne, bowiem we wspomnianym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, § 3 i § 5 k.p. w związku z § 16 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. (oraz – odpowiednio – w związku z § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Według skarżącej: „Analizowana sytuacja wskazuje, że doszło do zmiany normy prawnej, pomimo braku formalnej zmiany treści przepisów, co ma istotne znaczenie dla oceny sytuacji skarżącej z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostki” (skarga, s. 5).

3. W związku z zarzutem naruszenia art. 20 i art. 22 Konstytucji, w uzasadnieniu skargi podniesiono, że w procesie interpretacji zakwestionowanych regulacji nie wzięto pod uwagę specyfiki działalności gospodarczej i specyfiki branży, do której mają one zastosowanie. W konsekwencji, branża transportowa została objęta nieadekwatnymi i nieproporcjonalnie wygórowanymi kosztami pracy, będącymi następstwem obowiązku wypłaty ryczałtów wszystkim kierowcom. Ponadto w ocenie skarżącej: „Nastąpiło znaczne pogorszenie warunków konkurencyjności polskich przedsiębiorstw transportowych na rynku europejskim i światowym, z uwagi na dodatkowy, nieprzewidziany, znaczny koszt związany z zapewnieniem kierowcy noclegu w pojeździe w postaci ryczałtu” (skarga, s. 6).

4. Uzasadniając zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości (art. 32 Konstytucji), skarżąca dokonała analizy zakwestionowanych przepisów na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, porównała sytuację prawną kierowców samochodów ciężarowych, których praca jest uważana przez ustawodawcę za pracę w podróży służbowej, z sytuacją prawną innych pracowników mobilnych, m.in. pracowników barek i statków, dla których ustawodawca nie przewidział analogicznych regulacji. Według skarżącej: „oznacza to, że kierowcy w transporcie ciężarowym są



uprzywilejowaną przez ustawodawcę grupą pracowniczą i uprzywilejowanie to opisano w art. 2 punkt 7 litery a i b ucpk, jak w dalszym ciągu bez podstawy prawnej jest ono stosowane w sądownictwie powszechnych i przez Sąd Najwyższy do tej kategorii pracowników, poprzez przyznawanie im prawa do ryczałtów na podstawie art. 2 pkt 7 ucpk i wyżej powołanych uznanych za niezgodne z Konstytucją przepisy prawa” (skarga, s. 6). W dalszej części uzasadnienia zróżnicowanie to jest odniesione do przedsiębiorców zajmujących się transportem drogowym, z jednej strony, i transportem rzeczny oraz morskim – z drugiej (skarga, s. 9).

Po drugie, w kontekście naruszenia art. 32 Konstytucji skarżąca uznała, że zakwestionowane przepisy, nie zapewniając jednolitej wykładni pojęcia bezpłatnego noclegu, „dały podstawę różnego traktowania w istocie tożsamyh stanów faktycznych” (skarga, s. 6). Do czasu podjęcia przez SN uchwały o sygn. akt II PZP 1/14, na podstawie tego samego przepisu i w istotnie zbliżonych okolicznościach sądy podejmowały przeciwstawne rozstrzygnięcia (skarga, s. 6-7).

Po trzecie, skarżąca upatruje naruszenia zasady równości w tym, że po wydaniu przez SN uchwały o sygn. akt II PZP 1/14 (wedle której zapewnienie miejsca do spania w kabinie pojazdu, niezależnie od panujących w niej warunków, nie stanowi bezpłatnego noclegu) „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 (wydzielona homologowana kabina, odpowiednie wymiary łóżka, klimatyzacja, dodatkowe ogrzewania postojowe, przestrzeń umożliwiającą swobodne poruszanie się), oraz tych, których flota w zakresie miejsca do spania istotnie odbiega od obowiązujących standardów cywilizacyjnych” (skarga, s. 7, podobnie na s. 8).

5. Nieproporcjonalnego ograniczenia praw majątkowych, czyli naruszenia art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, skarżąca upatruje w nałożeniu na nią (przez ustawodawcę i sądy) obowiązku wypłaty pracownikowi świadczenia kompensacyjnego „w wymiarze całkowicie nieadekwatnym do kosztów poniesionych przez pracownika oraz warunków funkcjonowania branży” (skarga, s. 7). Według inicjatorki niniejszego postępowania, istotą kwestionowanej regulacji jest stworzenie pracodawcy możliwości zwolnienia się z obowiązku zwrotu kosztów noclegu

w wysokości stwierdzonej rachunkiem (§ 16 ust. 1) albo w formie ryczałtu (§ 16 ust. 2) przez zapewnienie pracownikowi bezpłatnego noclegu. Zwolnienie to aktualizuje się w oparciu o analizę warunków odbytego przez pracownika noclegu w danych okolicznościach faktycznych. Tymczasem, w następstwie podjętej przez SN uchwały, w sprawie skarżącej sądy nie przeprowadziły tego typu analizy, *a priori* uznając, że kierowcy należy się ryczałt, bowiem żaden pojazd ciężarowy nie zapewni kierowcy odpowiedniego – w rozumieniu ustawy – noclegu.

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

1. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. wyrok TK z 28 czerwca 2016 r., sygn. akt SK 31/14, postanowienia TK z: 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09; 25 września 2013 r., sygn. akt SK 44/12; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 54/12; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15; 14 listopada 2017 r., sygn. akt SK 4/16; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19). Składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego, wydanym na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy o TK. *In casu*, przystąpienie do merytorycznej analizy konstytucyjności jest warunkowane efektem rozważań o charakterze formalnym.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. W świetle powyższego przepisu, a także unormowań ustawowych, precyzujących zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony praw, należy stwierdzić, że jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi jest przepis prawny wykazujący podwójną kwalifikację. Po pierwsze, musi być on podstawą wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia, naruszającego podstawowe prawa

skarżącego. Po drugie, przyczyna takiego naruszenia tkwić winna w normatywnej treści uregulowania, które skarżący czyni przedmiotem wnoszonej skargi konstytucyjnej. W zakresie przedmiotu skargi konstytucyjnej mieści się zatem wyłącznie norma prawna stanowiąca efekt działania prawotwórczego organów państwa. Tak określony przedmiot skargi determinuje również cel korzystania z tego środka ochrony praw i wolności. Jest nim eliminacja z systemu obowiązującego prawa normy prawnej, której niezgodność z Konstytucją stwierdzi Trybunał (wyrok TK z 6 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 33/04; postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 16 marca 2010 r., sygn. akt SK 57/08). Jakkolwiek orzeczenie TK sformułowane jest zawsze w odniesieniu do konkretnego przepisu jako jednostki redakcyjnej, to zgodnie z ustalonym stanowiskiem TK, przedmiotem kontroli konstytucyjnej jest norma prawna, która z tego przepisu wynika (zob. m.in. wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07 oraz postanowienia TK z: 3 lutego 1999 r., sygn. akt U 2/98; 5 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 3/15). Realna ocena naruszenia konstytucyjnych praw i obowiązków skarżącego wymaga uwzględnienia znaczenia, jakie zaskarżonemu przepisowi nadaje praktyka orzecznicza. Rozstrzygnięcie o zasadności skargi konstytucyjnej powinno uwzględnić istnienie zależności między sferą stanowienia a stosowania prawa. Powołanie się na obowiązywanie określonej normy wynikającej z zaskarżonego przepisu wymaga „każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z [...] powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)”. Brak takiego stwierdzenia nie pozwalałby na poddanie zaskarżonych przepisów kontroli konstytucyjności (zob. np. postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 7 marca 2011 r., sygn. akt P 3/09; 28 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 20/16; 6 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 20/17). Znaczenie praktyki orzeczniczej dla ustalenia treści norm badanych przez Trybunał Konstytucyjny nie zmienia jednak pozycji ustrojowej i kompetencji Trybunału. Jest on organem powołanym do badania prawidłowości tworzenia powszechnie obowiązujących norm prawa zarówno w aspekcie materialnym, jak i proceduralnym. Nie jest natomiast organem powołanym do kontroli prawidłowości procesu stosowania tych norm (szerzej na ten temat zob. P. Tuleja, *Sądowa wykładnia prawa jako podstawa hierarchicznej kontroli norm* [w:] *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, red. J. Królikowski, J. Podkowik, J. Sułkowski, Warszawa 2017).

3. Dopuszczalność merytorycznej oceny wskazanego w *petitum* skargi konstytucyjnej przedmiotu kontroli wymaga osobnej analizy z uwagi na skutki prawne wspomnianego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15), zgodnie z którym:

„1. Art. 21a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców [...] w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy [...] w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej [...] w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 21a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. powołanej w punkcie 1 w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 ustawy z 26 czerwca 1974 r. powołanej w punkcie 1 w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju [...] w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji”.

W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „przedmiotem kontroli konstytucyjności będą: norma prawna wynikająca z art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. a także analogiczna norma wynikająca z art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w związku z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. [...] z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami określoności przepisów prawa oraz zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa” (wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15). Trybunał Konstytucyjny „uznał za wadliwą konstrukcję odesłania zawartą w zakwestionowanym unormowaniu nie tylko z uwagi na jej kaskadowy charakter, ale także ze względu na uregulowanie określonego rodzaju stosunków prawnych (tj. należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem przez kierowców podróży służbowej) poprzez odesłanie do nieadekwatnej dla tych stosunków materii uregulowanej w ogólnych zasadach

przyjętych w art. 77<sup>5</sup> § 3-5 k.p., co również jest sprzeczne z właściwą techniką stosowania przepisów odsyłających” (tamże).

Ponadto Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na to, że warunki i specyfika podróży służbowych pracowników sfery budżetowej, a mianowicie ich niewielka liczba oraz przebieg w obrębie aglomeracji miejskich, pozwalających na zapewnienie odpowiednich warunków hotelowych, „są nieporównywalne z warunkami i specyfiką przebywania w podróży kierowcy w transporcie, zwłaszcza międzynarodowym (w której nierzadko pojawiają się trudności z zapewnieniem pracownikowi warunków hotelowych)” (tamże).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego „uregulowanie należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem przez kierowców pracy w permanentnej podróży wymaga stworzenia odrębnych przepisów dla tej grupy pracowników, uwzględniających w sposób rzeczywisty specyfikę ich pracy. Dotychczasowe rozwiązania szczególne, które w intencjach projektodawcy nowelizacji u.c.p.k. z 2010 r. miały tę specyfikę uwzględniać, należy uznać za pozorne. Sposób ukształtowania należności dla kierowców wynika bowiem w dalszym ciągu z ogólnych przepisów kodeksowych. Potraktowanie w sposób identyczny w tym zakresie podmiotów nierównych – tj. pracowników sektora administracji i kierowców w transporcie (w szczególności międzynarodowym), a z drugiej strony także ich pracodawców – należy uznać za wadliwe z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości oraz poszanowania negocjacyjnego systemu określenia poziomu wynagrodzeń i diet.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przesądzenie przez ustawodawcę, że art. 77<sup>5</sup> § 3-5 k.p. i wydane na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p. przepisy wykonawcze mają mieć zastosowanie do każdego wykonanego przez kierowcę przewozu w transporcie, jest sprzeczne z *ratio legis* tych przepisów i świadczy o nieadekwatności przyjętego środka w stosunku do regulowanej dziedziny. Ustawodawca odsyłając w art. 21a u.c.p.k. do zasad ogólnych przewidzianych w kodeksie pracy – tj. art. 77<sup>5</sup> § 3-5 k.p., a następnie do zakwestionowanych przepisów rozporządzeń – nie uwzględnił tym samym specyfiki wykonywania zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym” (tamże).

Powyższe ustalenia doprowadziły Trybunał Konstytucyjny do wniosku, iż oczekiwania pracodawców, że zapewnienie kierowcy odpowiedniego miejsca do spania w kabinie samochodowej zwalnia ich z obowiązku ponoszenia kosztów

noclegu były usprawiedliwione. Dodatkowo utwierdzał ich w tej interpretacji art. 14 ust. 1 u.c.p.k. dopuszczający wykorzystanie dobowego odpoczynku w pojeździe, jeśli znajduje się on na postoju i jest wyposażony w miejsce do spania. Trybunał Konstytucyjny nie przesądził, czy odpoczynek w kabinie samochodowej jest adekwatnym, czy też nieadekwatnym sposobem regenerowania sił przez kierowców, uznając, że rozstrzygnięcie tej kwestii wykracza poza jego kognicję, wymaga zaś odpowiednich analiz z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy w zawodzie kierowcy i podjęcia opartej na nich interwencji ustawodawcy.

Jeśli ustawodawca z uwagi na istotny cel (bezpieczeństwo ruchu drogowego), po rzetelnej ocenie potrzeby wprowadzenia nowych regulacji, uzna za konieczne wprowadzenie korzystniejszego unormowania warunków noclegu niż zawarte w przepisach unijnych (zob. rozporządzenie nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 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 102 z 11 kwietnia 2006 r., s. 1), powinien tego dokonać w sposób jasny i precyzyjny. Odesłanie zawarte w art. 21a u.c.p.k. do ogólnych przepisów kodeksu pracy, a przez nie do przepisów wykonawczych dotyczących pracowników administracji państwowej i samorządowej nie spełnia tego wymogu. Nie wyraża w sposób jednoznaczny intencji ustawodawcy do korzystniejszego unormowania warunków noclegu niż w rozporządzeniu nr 561/2006, tj. ustanowienia zakazu odbywania przez kierowcę noclegu w kabinie samochodowej wyposażonej w odpowiednie miejsce do spania. W ocenie Trybunału, „tak istotna kwestia jak to, czy bezpłatny nocleg w kabinie samochodowej spełnia standardy odpowiedniego do wykonywanej pracy odpoczynku z punktu widzenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz ochrony zdrowia kierowców, nie może pozostawać uregulowana w obecnym kształcie, tj. poprzez zastosowanie do kierowców przepisów dotyczących pracowników administracji państwowej. Kontrowersje, jakie ujawniły się w ciągu ostatnich lat w orzecznictwie Sądu Najwyższego, są dowodem nieadekwatności przyjętych przez ustawodawcę środków do realizacji zamierzonych przez niego celów i potwierdzają konieczność uregulowania tych kwestii w sposób całościowy, systemowy i adekwatny do specyfiki zawodowej kierowców wykonujących przewozy drogowe” (wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15).

4. W myśl art. 190 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne, a ponadto w sprawach wymienionych w art. 189 Konstytucji podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu we właściwym organie urzędowym. Według art. 190 ust. 3 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, lecz Trybunał może określić także inny termin utraty mocy wiążącej obowiązującego dotąd aktu normatywnego bądź jego przepisu. W razie stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego moc wiążąca orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że od chwili ogłoszenia orzeczenia w sposób wymagany w art. 190 ust. 2 Konstytucji, akt ten nie może być już stosowany, gdyż został usunięty z porządku prawnego i stracił zdolność do wymuszenia określonego zachowania, czyli moc obowiązującą (szerzej zob. E. Łętowska, K. Gonera, *Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5, s. 20-37; M. Safjan, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 3, s. 3-18). Omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego został opublikowany 29 grudnia 2016 r. (Dz. U. poz. 2206) zatem od tej daty objęte nim przepisy, w określonym przez TK zakresie, nie mogą być stosowane. Oznacza to, że uznana za niekonstytucyjną norma, wywodzona z regulacji stanowiących przedmiot kontroli, nie przyznaje pracownikom-kierowcom prawa do świadczeń przewidzianych w art. 77<sup>5</sup> § 3-5 k.p., a doprecyzowanych w rozporządzeniach wykonawczych.

Sejm konsekwentnie przyjmuje (por. stanowisko Sejmu w sprawach o sygn. akt SK 14/16 i SK 11/19), że wskutek wydania wyroku TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15, norma rekonstruowana na podstawie art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, § 3 i § 5 k.p. w związku z § 16 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. (oraz – odpowiednio – w związku z § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.) utraciła moc wiążącą w zakresie, w jakim znajdowała zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym.

Do skutków prawnych wyroku TK wydanego w sprawie o sygn. akt K 11/15, przede wszystkim zaś do zakresu derogacji stanowiącej jego następstwo, odniósł się również sam Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu postanowienia z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 11/19, dał wyraz przekonaniu, że: „W powyższym wyroku Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się o niezgodności z Konstytucją normy

prawnej pozwalającej na stosowanie do kierowców w transporcie międzynarodowym przepisów dotyczących wysokości stawki ryczałtu za nocleg. Orzeczenie w zakresie normy prawnej rozciąga się przy tym również na próbę zastosowania przepisów będących kluczowymi elementami tej normy przy zastosowaniu innych konstrukcji prawnych”.

5. Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego, przeprowadzona w wyroku SN z 27 lutego 2019 r., sygn. akt II PK 285/17, prowadzi do wniosku, że w jego dotychczasowym dorobku można zidentyfikować następujące linie orzecznicze.

Po pierwsze, zgodnie z wyrokiem SN z 21 lutego 2017 r., sygn. akt I PK 300/15, po wyroku TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15, gdy pracodawca nie uregulował zasad zwrotu należności z tytułu podróży służbowej w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę, nie stosuje się art. 21a u.c.p.k., ale stosuje się art. 77<sup>5</sup> § 5 k.p. (przewidujący, iż w takich okolicznościach pracownikowi przysługują należności na pokrycie kosztów podróży służbowej odpowiednio według przepisów, o których mowa w § 2); zob. także m.in. wyroki SN z: 8 marca 2017 r., sygn. akt II PK 409/15 i I PK 410/15.

Po drugie, w przypadku obowiązywania u pracodawcy zakładowych unormowań dotyczących ryczałtu za noclegi w zagranicznej podróży służbowej kierowcy, zatrudnionego w transporcie międzynarodowym, stosuje się te unormowania, nawet jeżeli stawki ryczałtu za nocleg były niższe od ustalonych przepisami wydanymi na mocy art. 77<sup>5</sup> k.p., a pojazd był wyposażony w kabinę do spania (tak m.in.: wyrok SN z 9 marca 2017 r., sygn. akt I PK 309/15; uchwała składu siedmiu sędziów SN z 26 października 2017 r., sygn. akt III PZP 2/17).

Po trzecie, w przypadku uregulowania prawa do ryczałtu w postanowieniach dotyczących diet, przyznane w regulaminie wynagradzania świadczenie nazwane „dieta” i przekraczające wielokrotnie jej wysokość z powszechnie obowiązujących przepisów, może zaspokajać należności pracownika także w sferze ryczałtu za noclegi (tak m.in. wyroki SN z: 14 lutego 2017 r., sygn. akt I PK 77/16; 30 maja 2017 r., sygn. akt I PK 154/16 oraz sygn. akt I PK 148/16).

Niezależnie od przytoczonych ustaleń, odnotować trzeba jeszcze czwarty nurt orzecznictwa Sądu Najwyższego, wedle którego przy osądzaniu sporów o ryczałt za noclegi odbywane w międzynarodowym transporcie nadal dopuszcza się potrzebę „moderowania” wysokości spornych ryczałtów, przez ich miarkowanie



również przy braku regulacji dotyczącej spornych ryczałtów za nocleg w prawie zakładowym (regulaminie wynagradzania), z uwzględnieniem standardu nocowania w kabinie konkretnego pojazdu, nad którym pieczę sprawuje kierowca także podczas noclegu. Ten nurt judykatury (zob. m.in. wyroki SN z: 30 maja 2017 r., sygn. akt II PK 122/16; 28 marca 2019 r., sygn. akt I PK 2/18) dopuszcza miarkowanie spornego ryczałtu noclegowego poniżej 25% ryczałtu wynikającego z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. W tej interpretacji, ryczałt za nocleg może być niższy niż 25% ryczałtu „powszechnego”, ale nie może być dowolnie niski, a zatem o jego spornej wysokości sąd powinien orzec z uwzględnieniem dyspozycji art. 322 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1575), który przewiduje: „Jeżeli w sprawie o naprawienie szkody, o dochody, o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia lub o świadczenie z umowy o dożywocie sąd uzna, że ścisłe udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe, nader utrudnione lub oczywiście niecelowe, może w wyroku zasądzić odpowiednią sumę według swej oceny opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy”.

Dające się zrekonstruować po wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 11/15 kierunki orzecznicze Sądu Najwyższego dowodzą, że zasadne jest twierdzenie, iż uchwała siedmiu sędziów SN z 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II PZP 1/14, zachowała aktualność tylko w tej części, w jakiej noclegi kierowców zatrudnionych w międzynarodowym transporcie samochodowym w kabinach samochodów nie stanowią bezpłatnego wypoczynku i wymagają rekompensaty. Wbrew przekonaniu skarżącej, w judykaturze nie doszło do powszechnego podtrzymania „przyjętej w uchwale SN z 12 czerwca 2014 r. treści normy prawnej wynikającej z art. 2 punkt 7 lit. a i b ucpk, art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 kp oraz § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2013 r. (i odpowiednio normy wynikającej z art. 2 punkt 7 lit. a i b, art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 kp oraz § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.)” (skarga, s. 4), która przesądzała, iż z tytułu podróży służbowych odbywanych przez kierowców transportu międzynarodowego, kierowcom przysługuje zwrot kosztów noclegu co najmniej na warunkach i w wysokości określonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p. Sformułowanie zarzutów niekonstytucyjności wobec takiego rozumienia przywołanych przepisów (czego odzwierciedleniem jest sposób ujęcia zakresu zaskarżenia w *petitum* wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego i znajduje potwierdzenie w jego uzasadnieniu), stanowi w istocie skargę na akt stosowania prawa. Już sama ta okoliczność jest wystarczającą przesłanką dla stwierdzenia

niedopuszczalności wyrokowania w niniejszej sprawie. Jak bowiem wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, merytoryczne rozpoznanie skargi jest niedopuszczalne, jeżeli przyczyną naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego jest nie akt stanowienia prawa, lecz akt jego stosowania. W polskim systemie prawnym skarga konstytucyjna jest bowiem „skargą na przepis”, a nie na jego konkretne, wadliwe zastosowanie, nawet jeśli prowadziłoby ono do niekonstytucyjnego skutku (zob. m.in. wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. akt SK 40/07; postanowienia TK z: 13 października 2008 r., sygn. akt SK 20/08; 28 lutego 2012 r., sygn. akt SK 27/09). Do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego należy ocena hierarchicznej zgodności norm prawnych, jego kontroli nie podlega zaś dokonana przez sąd wykładnia, subsumpcja stanu faktycznego czy prawidłowość argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu orzeczenia (zob. m.in. postanowienia TK z: 8 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 17/15; 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt SK 7/19).

Na marginesie tych uwag warto odnotować, że stanowisko SN zajęte w wyroku SN z 21 lutego 2017 r., sygn. akt I PK 300/15 (wyznaczające jeden z powyżej wskazanych kierunków orzeczniczych SN), spotkało się z krytyczną oceną w piśmiennictwie prawniczym (zob. K. Stefański, *Rozliczanie kosztów podróży kierowców transportu międzynarodowego. Glosa do wyroku SN z dnia 21 lutego 2017 r., I PK 300/15* oraz M. Miąsko, *Glosa do wyroku TK z dnia 24 listopada 2016 r., K 11/15*, Lex/el. 2017).

6. Należy zauważyć, że linia orzecznicza zakładająca – pomimo i wbrew wyrokowi TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15 – dalsze rozliczanie należności kierowców w transporcie międzynarodowym wedle reguł określonych w art. 77<sup>5</sup> k.p. i wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych, stanowiła już przedmiot refleksji i wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Okazję ku temu stworzyła skarga konstytucyjna, która zainicjowała postępowanie w sprawie o sygn. akt SK 11/19. W jej ramach inicjatorka postępowania zarzuciła m.in., że art. 4 u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 1-5 k.p. w związku z § 9 ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. jest niezgodny z art. 2, art. 21, art. 32, art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 190 ust. 1-3 Konstytucji. Skarżąca domagała się uznania przepisów za niezgodne z wzorcami kontroli w zakresie, w jakim znajdują zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym w przypadku, gdy strony stosunku pracy nie określiły zasad zwrotu kosztów podróży służbowych

zagranicznych, w tym ryczałtów za noclegi, w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „w świetle uznania regulacji zawartej w treści art. 77<sup>5</sup> k.p. jako nieadekwatnej do stosunku pracy kierowcy w transporcie międzynarodowym, brak jest w istocie materii do rozstrzygnięcia o zgodności z Konstytucją art. 4 u.c.p.k.” (postanowienie TK z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 11/19). Co więcej, Trybunał stwierdził, iż: „Fakt stosowania przez Sąd Najwyższy wykładni zmierzającej do obejścia orzeczenia Trybunału, jakkolwiek niezrozumiały, pozostaje kwestią stosowania prawa, na co Trybunał nie ma wpływu” i przypomniał, że: „stosowanie prawa w zgodzie z Konstytucją polega między innymi na tym, aby władze publiczne korzystały ze swoich uprawnień w sposób zapewniający zgodność norm stanowionych przez te organy z normami Konstytucji – i to zarówno na poziomie tworzenia, jak i stosowania prawa. Może się zdarzyć, że spełnienie takiego wymogu nastąpi jedynie po zastosowaniu określonej, prokonstytucyjnej wykładni prawa oraz będzie efektem uwzględnienia treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego” (tamże). W rezultacie postępowanie w relacjonowanej sprawie, w omawianym zakresie zostało umorzone, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Nie ulega wątpliwości, że trybunalskie uwagi poczynione w sprawie o sygn. akt SK 11/19 są adekwatne także na gruncie niniejszej sprawy. W uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w L z kwietnia 2017 r. (sygn. akt ) wyraźnie odzwierciedlone zostały bowiem poglądy prawne leżące u podstaw wyroku SN z 21 lutego 2017 r., sygn. akt I PK 300/15. Sąd orzekający w sprawie skarżącej przychylił się do tezy, że po wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 11/15 podstawy prawnej do ustanowienia zasad zwrotu należności z tytułu ryczałtów za noclegi – w przypadku gdy pracodawca nie uregulował tych zasad w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę – należy poszukiwać w art. 2 ust. 7 u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p. a także art. 77<sup>5</sup> § 5 k.p. Taka interpretacja stanowi, według oceny TK wyrażonej we wspomnianym postanowieniu z 11 grudnia 2019 r., „obejście orzeczenia Trybunału” i stanowi niepodlegający trybunalskiej weryfikacji element praktyki stosowania prawa. Z kolei wobec uznania przez TK regulacji zawartej w treści art. 77<sup>5</sup> k.p. za nieadekwatną względem stosunku pracy kierowcy w transporcie międzynarodowym, brak jest w istocie materii pozwalającej na rozstrzygnięcie o zgodności art. 2 u.c.p.k. z Konstytucją. Wskazany przepis

zawiera „jedynie” definicję legalną podróży służbowej, co sprowadza się do obowiązku określonego rozumienia danego terminu w ramach stosowania konkretnego aktu normatywnego. Tymczasem w trybunalskim dorobku orzecznictwym ugruntowało się przekonanie, zgodnie z którym samodzielnie ujmowane przepisy zawierające definicje legalne nie mogą być konfrontowane pod względem zgodności z konstytucyjnymi przepisami, które dotyczą praw i wolności jednostek (zob. m.in. wyroki TK z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07; 9 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 47/13, postanowienie TK z 24 października 2006 r., sygn. akt Ts 158/06).

7. Warto przy tym odnotować, że w niniejszej sprawie pełną aktualność zachowują także dodatkowe uwagi na temat wykładni stosowanej przez Sąd Najwyższy, poczynione przez sąd konstytucyjny w sprawie o sygn. akt SK 11/19. Jak zauważył TK: „w uchwale o sygn. akt III PZP 2/17 [SN – uwaga własna] wskazał jednoznacznie, że art. 4 u.c.p.k. stanowi w jego ocenie *superfluum* wynikającego z art. 5 k.p. nakazu stosowania przepisów kodeksu pracy w przypadkach nieuregulowanych przez przepisy szczególne. Podobne opinie, dotyczące również art. 2 pkt 7 u.c.p.k. i wyrażonej w tym przepisie definicji podróży służbowej, również pojawiają się regularnie w orzeczeniach Sądu Najwyższego.

Mając na uwadze taką ocenę, należy uznać, że nawet w razie stwierdzenia przez TK niezgodności z Konstytucją zaskarżonej normy we wskazanym przez skarżącą zakresie, nie powstaną oczekiwane przez nią skutki prawne. Wspomniana wcześniej uchwała wykazuje bowiem jednoznaczną tendencję do interpretowania przepisów stanowiących o zwrocie kosztów podróży służbowej w ten sposób, by pomimo wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia przepisy te znajdowały zastosowanie do kierowców w ruchu międzynarodowym. Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zaskarżonej regulacji spowodowałoby, że Sąd Najwyższy analogiczny w skutku efekt osiągnąłby za pomocą art. 2 pkt 7 u.c.p.k. lub też art. 5 k.p.”.

Rozpatrywana skarga konstytucyjna dowodzi, że przywołane przewidywania Trybunału Konstytucyjnego ziściły się. W tych okolicznościach należy przypuszczać, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 21a u.c.p.k. w związku z art. 77<sup>5</sup> § 2, § 3 i § 5 k.p. w związku z § 16 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia z 2013 r. (oraz – odpowiednio – w związku z § 9 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.) i tak nie powstrzymałoby sądów powszechnych i Sądu Najwyższego od stosowania art. 77<sup>5</sup> k.p. (wraz z rozporządzeniem względem niego wykonawczym) na gruncie

ustawy o czasie pracy kierowców, z uwagi na treść art. 5 k.p. („Jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami”).

8. W nawiązaniu do ustaleń dokonanych przez Trybunał Konstytucyjny w przywołanych wyżej rozstrzygnięciach (postanowienia TK z: 11 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 11/19; 30 września 2020 r., sygn. akt SK 14/16) należy odnotować, że nieznajdujący jego aprobaty sposób stosowania prawa przez SN (tak w sprawie o sygn. akt I PK 300/15, jak i w sprawie skarżącej, o sygn. akt ) jest następstwem nie tylko zbyt wąskiego odczytywania przez sądy przesłanek niekonstytucyjności unormowania poddanego kontroli (dostrzeganie jedynie formalnego aspektu zaskarżonych przepisów, w postaci wielostopniowej, kaskadowej konstrukcji odesłania). Do ukształtowania się omawianego nurtu praktyki orzeczniczej przyczyniło się także związkowe ujęcie przepisów określonych jako przedmiot kontroli w sentencji wyroku TK o sygn. akt K 11/15. Rozwijając to spostrzeżenie należy wskazać, że konfigurowanie w ten sposób przedmiotu kontroli, zarówno w pismach procesowych inicjujących postępowanie przed TK, jak i w trybunalskich wyrokach, nie należy do rzadkości. W piśmiennictwie wskazuje się jednak na nieokreśloność tego typu formuły, która może stać się źródłem poważnych rozbieżności w odczytaniu skutków (zwłaszcza derogacyjnych) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, i w związku z tym postuluje się jej zarzucenie (zob. M. Hermann, A. Łyszkowska, *Związkowe ujęcie przedmiotu kontroli w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 192-206).

Sposób, w jaki ujął przedmiot kontroli Trybunał Konstytucyjny (odwzorowujący *petitum* wniosku inicjującego sprawę o sygn. akt K 11/15) nasuwa wątpliwość co do roli, jaką w tej konstrukcji pełnią poszczególne przepisy. Trudności wiążą się z ustaleniem, które z nich zawierają (łącznie albo indywidualnie) treści normatywne kolidujące z Konstytucją, a które – ewentualnie – tworzą „jedynie” kontekst (służący np. uwypukleniu wadliwości przepisu podstawowego), albo – zważywszy wyodrębniony w sentencji wyroku zakres niekonstytucyjności – stanowią swoiste *superfluum*. Tych komplikacji *in casu* nie można było uniknąć (np. korygując konstrukcję przedmiotu kontroli przy zastosowaniu zasady *falsa demonstratio non nocet*). Wyrok TK w sprawie o sygn. akt K 11/15 nie mógł bowiem

– w ocenie sądu konstytucyjnego – dotyczyć samodzielnie wskazanego art. 77<sup>5</sup> § 2, § 3 i § 5 k.p. (w odpowiednio sformułowanym zakresie, czyli w takim, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców w transporcie międzynarodowym), bowiem – jak zaznaczył w uzasadnieniu tego orzeczenia TK – „Stosowanie ogólnych regulacji (kodeksowych i wynikających z przepisów wykonawczych) do pracowników zatrudnionych na stanowisku kierowcy nakazuje art. 21a ucpk, one same zaś stanowią «przepisy odniesienia». Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie można formułować wobec nich zarzutu niekonstytucyjności z powodu nieuwzględnienia przez nie specyfiki pracy kierowcy w transporcie międzynarodowym, albowiem uregulowanie tej kwestii w sposób adekwatny do określonej kategorii pracowników (do specyfiki ich pracy) nie należy do przepisów odniesienia. O zastosowaniu tych przepisów ogólnych w stosunku do kierowców przesądzają przepisy ustawy, w której zawarty jest przepis odsyłający, tj. ustawy o czasie pracy kierowców” (wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15).

9. Biorąc pod uwagę powyższe, Sejm – kierując się wyrażoną we wcześniejszych orzeczeniach (w postanowieniach TK z: 11 grudnia 2019 r., sygn. akt SK 11/19; 30 września 2020 r., sygn. akt SK 14/16) trybunalską oceną skutków prawnych wyroku TK z 24 listopada 2016 r. (sygn. akt K 11/15) oraz praktyki orzeczniczej sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, ukształtowanej po jego wydaniu – wnosi o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

  
MARSZAŁEK SF.JML

Elżbieta Witek