

**DZP**

Domański Zakrzewski Palinka sp.k.
Rondo ONZ 1 | 00-124 Warszawa
T: +48 22 557 76 00 | F: +48 22 557 76 01
www.dzp.pl

Warszawa, 10 lutego 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

Al. J. Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Związek Pracodawców „Transport i Logistyka Polska”

reprezentowany przez:

dr hab. Marcina Matczaka, radcę prawnego
dr Tomasz Zalaśińskiego, radcę prawnego
Bogusława Kapłona, radcę prawnego

Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.
Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa

**Organy, które wydały kwestionowane
akty normatywne:**

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Pozostali uczestnicy postępowania:

Prokurator Generalny

WNIOSEK**O KONTROLĘ KONSTITUCYJNOŚCI PRAWA**

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 188 pkt 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: „**Konstytucja RP**”) w ramach udzielonego mi pełnomocnictwa, które przedstawiam w załączeniu, wnoszę w imieniu Wnioskodawcy Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” o stwierdzenie, że:

- 1)** norma prawna wynikająca z pozostających w związku przepisów **art. 21a** Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. poz. 1155 tekst jedn. z 2012 r., dalej: **Ustawa o czasie pracy kierowców**), **art. 77⁵ §2, §3 i §5** Ustawy z dnia 26 czerwca

1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. Nr 21, poz. 94 tekst jedn. z 1998 r. ze zm., dalej: **Ustawa – Kodeks pracy**), §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 z 2013 r., dalej: **Rozporządzenie MPIPS z 2013 r.**) – w zakresie, w jakim przyznaje kierowcy zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym zwrot kosztów za nocleg podczas zagranicznej podróży służbowej w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego dla pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej w załączniku do Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu – **narusza przepisy art. 2, art. 20, art. 22, art. 32, oraz art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

- 2) norma prawna wynikająca z pozostających w związku przepisów **art. 21a** Ustawy o czasie pracy kierowców, **art. 77⁵ §2, §3 i §5** Ustawy – Kodeks pracy, **§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 z 2002 r., dalej: **Rozporządzenie MPIPS z 2002 r.**) – w zakresie, w jakim, pomimo utraty mocy obowiązującej Rozporządzenia MPIPS z 2002 r., 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 Rozporządzenia MPIPS z 2002 r. lub ryczałt w wysokości 25% tego limitu – **narusza przepisy art. 2, art. 20, art. 22, art. 32, oraz art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**
- 3) **§16 ust. 2** Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. – w zakresie, w jakim stanowi podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu – **wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ §2 Ustawy – Kodeks pracy i narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.**
- 4) **§9 ust. 2** Rozporządzenia MPIPS z 2002 r. — w zakresie, w jakim pomimo utraty mocy obowiązującej Rozporządzenia MPIPS z 2002 r., stanowi w sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym podstawę wypłaty ryczałtu w sytuacji, gdy pracownik faktycznie nie poniósł żadnych kosztów noclegu – **wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ §2 Ustawy – Kodeks pracy i narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.**
- 5) **§16 ust. 4** Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. – w zakresie, w jakim zwalnia pracodawcę z obowiązku wypłaty świadczeń, o których mowa w §16 ust. 1 i 2 Rozporządzenia MPIPS z

2013 r. w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, nie precyzując jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg” (co ma szczególne znaczenie w analizowanym przypadku pracownika-kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym) – **narusza art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadę prawidłowej legislacji.**

- 6) §9 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS z 2002 r. – w zakresie, w jakim, pomimo utraty mocy obowiązującej Rozporządzenia MPIPS z 2002 r., 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 MPIPS z 2002 r. w razie zapewnienia pracownikowi „bezpłatnego noclegu”, nie precyzując jednocześnie minimalnych warunków pozwalających na uznanie zapewnionego nocnego odpoczynku za „bezpłatny nocleg” (co ma szczególne znaczenie w analizowanym przypadku pracownika-kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym) – **narusza art. 2 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadę prawidłowej legislacji.**
- 7) pozostające w związku przepisy art. 77⁵ §2 i 5 Ustawy – Kodeks pracy i art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców **naruszają art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.**

Zakres niniejszego wniosku, a także treść stawianych w nim zarzutów, wynikają z uchwały Rady Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” z dnia 5 lutego 2015 r.¹.

Wnioskodawca zwraca się ponadto do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozważenie możliwości wystąpienia, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: „**Ustawa o TK**”)², do Sejmu RP oraz Rady Ministrów z postanowieniem sygnalizującym lukę w prawie. Luka ta związana jest z brakiem w Ustawie o czasie pracy kierowców regulacji dopuszczającej, zgodnie z wolą kierowcy, nocleg w kabinie pojazdu ciężarowego, a także normatywnego określenia minimalnych standardów wyposażenia kabiny pojazdu ciężarowego, których spełnienie będzie oznaczało, że pracodawca zapewnił kierowcy bezpłatny nocleg. Warto zauważyć, że regulacje takie znajdują się w większości systemów prawnych państw UE.

Wnioskodawca w załączeniu niniejszego wniosku przedstawia Raport regulacyjny, w którym bliżej sprecyzowano lukę, o której mowa wyżej, a także bliżej scharakteryzowano otoczenie regulacyjne³. Raport ten Wnioskodawca traktuje jako rozszerzenie argumentacji zawartej w uzasadnieniu niniejszego wniosku konstytucyjnego.

¹ Uchwała Rady wraz z pełnomocnictwem stanowią załącznik nr 2 do niniejszego wniosku.

² Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997 nr 102 poz. 643).

³ *Raport regulacyjny w sprawie zasad rozliczania kosztów noclegu pracownika będącego kierowcą samochodu ciężarowego (w związku z uchwałą SN II PZP 1/14)*, Kancelaria DZP, listopad 2014 r., stanowiący załącznik 2 wniosku (dalej: **Raport regulacyjny**).

UZASADNIENIE

I. Legitymacja Wnioskodawcy

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców przysługuje legitymacja do inicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w przedmiocie kontroli zgodności ustaw i rozporządzeń wykonawczych z Konstytucją RP (art. 188 pkt 1 i 3 Konstytucji RP). Dodatkową przesłanką warunkującą możliwość skorzystania z tego uprawnienia jest wymóg, by kwestionowany akt normatywny dotyczył spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 191 ust. 2 Konstytucji RP). Również art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje, że wniosek pochodzący od podmiotu o legitymacji szczególnej musi zawierać powołanie przepisu prawa wskazującego, że kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania. Celem poniższych uwag jest uczynienie zadość tym wymaganiom.

W rozumieniu ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (dalej: „**Ustawa o organizacjach pracodawców**”) organizacje pracodawców to „*organizacje korporacyjne mające status osoby prawnej, oparte na zbiorowości ich członków, decydujących – w granicach określonych przepisami prawa – o funkcjonowaniu korporacji*”⁴. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że pojęcie „*organizacje pracodawców*” z art. 191 ust.1 pkt 4 Konstytucji RP ma charakter autonomiczny, co przesądza o konieczności każdorazowego wykazania, że dana organizacja posiada cechy warunkujące dopuszczalność inicjowania postępowania w przedmiocie abstrakcyjnej kontroli hierarchicznej zgodności aktów prawnych. Do cech tych należą ogólnokrajowy charakter (tak organizacji, jak i jej władz reprezentujących wnioskodawcę) oraz przynależność materii kwestionowanych regulacji do kategorii spraw objętych zakresem jej działania.

Związek Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” (dalej także „**TLP**” lub „**Związek**”) z siedzibą w Warszawie jest ogólnokrajową organizacją pracodawców w rozumieniu Ustawy o organizacjach pracodawców, co wynika z postanowień §1 Statutu Związku z dnia 31 lipca 2014 r. (dalej: **Statut**)⁵. Status Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” jako organizacji pracodawców potwierdza aktualny odpis z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji i publicznych zakładów opieki zdrowotnej, prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru

⁴ K. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Oficyna 2010.

⁵ Statut Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” stanowi załącznik nr 3 do niniejszego wniosku.

Sądowego (numer KRS 0000521362)⁶. Ogólnokrajowy charakter Związku wynika z §2 ust. 1 Statutu, zgodnie z którym „*Terenem działania TLP jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej*”. TLP skupia pracodawców branży transportowej mających swoje siedziby na obszarze całego kraju, posiada również jednostki terenowe ujawnione w Krajowym Rejestrze Sądowym (TLP Zachód, TPL Północ i TLP Południe).

Uchwałę w sprawie wystąpienia z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności prawa podjęła Rada Związku, do czego była upoważniona na podstawie §21 ust. 1 pkt 11 Statutu. Rada Związku stanowi ogólnokrajową władzę organizacji pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP.

Legitymacja procesowa wnioskodawcy wymaga badania nie tylko z punktu widzenia jego Statutu, ale przede wszystkim miarodajnych postanowień Konstytucji RP i ustaw. Trybunał Konstytucyjny uznaje bowiem, że „*przepis art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP oraz przepisy ustawy o organizacjach pracodawców wyznaczają jednoznacznie zakres działania organizacji pracodawców w rozumieniu art. 191 ust. 2 Konstytucji RP, a zatem również określają zakres uprawnienia tychże organizacji do występowania przed Trybunałem w roli wnioskodawcy*”⁷.

Zgodnie z art. 5 Ustawy o organizacjach pracodawców „*podstawowym zadaniem związków pracodawców, ich federacji i konfederacji jest ochrona praw i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, zrzeszonych członków wobec związków zawodowych, organów władzy i administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego*”. W podobny sposób zakres działania Wnioskodawcy wyznacza §4 ust. 1 pkt 1 Statutu, zgodnie z którym do podstawowych celów Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” należy „*ochrona, promowanie i reprezentowanie wspólnych etycznych, ekonomicznych i prawnych interesów swoich członków, związanych z działalnością polegającą na wykonywaniu przewozów drogowych oraz działalności w zakresie spedycji i logistyki*”. Ponadto zgodnie z §4 ust. 2 Statutu do zadań Związku należą „*poprawa szeroko rozumianego bezpieczeństwa zarówno w obrocie handlowym, jak też w przewozach i ruchu drogowym*” (pkt 6) oraz „*poszanowanie praw pracowniczych i zapewnienia pracownikom właściwych warunków pracy z uwzględnieniem ograniczeń wynikających ze specyfiki transportu drogowego*” (pkt 8).

Konstytucyjne pojęcie „*spraw objętych zakresem działania*” organizacji pracodawców w świetle orzecznictwa TK dotyczy „*takich interesów ich członków, które odnoszą się do ich pozycji jako pracodawców*”⁸. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego chodzi wyłącznie „*o te interesy członków [organizacji], które w przeważającym stopniu związane są z zatrudnianiem pracowników*”⁹. Legitymacja procesowa tej grupy podmiotów aktualizuje się zatem jedynie wówczas, gdy „*akt*

⁶ Odpis z Krajowego Rejestru Sądowego Związku stanowi załącznik nr 4 do niniejszego wniosku.

⁷ Postanowienie TK z dnia 28 stycznia 2004 r., sygn. akt Tw 74/02, OTK ZU 2004/1B poz. 2

⁸ Postanowienie TK jw.

⁹ *Tamże*.

*normatywny kwestionowany przez takiego wnioskodawcę jest związany ze sferą zatrudniania pracowników. Tego rodzaju związek można natomiast stwierdzić, jeżeli kwestionowane regulacje odnoszą się do relacji pracownik-pracodawca wynikającej ze stosunku pracy lub też kiedy dotyczą one bezpośrednio sytuacji prawnej samych pracodawców zrzeszonych w organizacji występującej z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego*¹⁰.

Kwestionowane przepisy dotyczą zakresu działania Wnioskodawcy, a także bezpośrednio łączą się z relacją prawną pracodawcy z pracownikiem. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się zgodnie, że diety i inne świadczenia przysługujące pracownikowi z tytułu podróży służbowej należą do kategorii świadczeń związanych z pracą¹¹.

Przepisy art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców oraz art. 77⁵ §2, §3 i §5 Ustawy – Kodeks pracy, pozostające w związku, zakwestionowane w pkt 1, 2 i 7 *petitum*, stanowią podstawę świadczeń finansowych związanych z podróżą służbową pracownika (kierowcy), a tym samym – w sposób niewątpliwy – zakwestionowanie ich konstytucyjności mieści się w zakresie legitymacji szczególnej Wnioskodawcy.

Podobnie przepisy art. §16 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r., zakwestionowane w pkt 1, 3 i 5 *petitum*, a także §9 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPIPS z 2002 r., zakwestionowane w pkt 2, 4 i 6 *petitum*, określają szczegółowe zasady przyznawania oraz wysokość świadczeń należnych pracownikowi (kierowcy).

Zakres przedmiotowy tych rozporządzeń literalnie – jak wynika z treści upoważnienia ustawowego do ich wydania z art. 77⁵ §2 oraz z ich tytułu i treści – obejmuje wyłącznie należności przysługujące pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej. Choć rozporządzenia te dotyczą pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, to w judykaturze stosuje się je także wobec pracowników będących kierowcami samochodów ciężarowych w transporcie międzynarodowym, zatrudnionych poza sferą budżetową. Przykładem może być Uchwała SN II PZP 1/14, w której zastosowano przepisy Rozporządzenia MPIPS z 2013 r., a także Rozporządzenia MPIPS z 2002 r. w sprawach dotyczących świadczeń pracowników będących kierowcami w transporcie międzynarodowym. Zarzut naruszenia konstytucji dotyczący tych rozporządzeń mieści się tym samym w legitymacji wnioskowej Związku.

W pkt 2, 4 i 6 *petitum* zakwestionowano Rozporządzenie MPIPS z 2002 r., które w dniu złożenia wniosku już nie obowiązuje. Rozporządzenie to w dalszym ciągu stanowi jednak podstawę rozstrzygnięć w licznych sprawach zawisłych przed Sądem Najwyższym oraz sądami

¹⁰ Postanowienie TK z dnia 4 października 2006 r., sygn. akt Tw 8/05, OTK ZU 2005/4B poz. 155.

¹¹ Por. wyrok SN z dnia 17 lutego 2012 r. sygn. akt III UK 54/11; Wyrok SN z 15 lutego 2000 r., sygn. akt I PKN 536/99.

powszechnymi¹². Z tego względu – na podstawie art. 39 ust. 3 Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – z uwagi na konieczność ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki orzeczenie o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą, jest uzasadnione.

Podsumowując należy stwierdzić, że wykazana powyżej przynależność przedmiotu zaskarżonej regulacji do zakresu działania Wnioskodawcy, a także status Wnioskodawcy, czynią zadość wymogom formalnym stawianym przez przepisy Konstytucji i ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, a także doprecyzowującemu je orzecznictwu TK, dając podstawę do merytorycznego rozpoznania sprawy w pełnym, zakwestionowanym we wniosku zakresie.

II. Treść normy rekonstruowanej na podstawie kwestionowanych przepisów

Biorąc pod uwagę, że jednym z głównych zarzutów wniosku jest zakwestionowanie konstytucyjności normy prawnej, wynikającej z kilku przepisów różnych aktów normatywnych wzajemnie do siebie odsyłających, przed szczegółowym uzasadnieniem poszczególnych zarzutów wniosku zasadne wydaje się dokonanie wykładni kwestionowanych przepisów pozostających w związku i ustalenie treści zakwestionowanej normy prawnej.

Zgodnie z art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców *„kierowcy w podróży służbowej przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3-5 Kodeksu pracy”*. Przez *„podróż służbową”* kierowcy – zgodnie z Ustawą o czasie pracy kierowców – rozumie się *„każde zadanie służbowe polegające na wykonywaniu, na polecenie pracodawcy przewozu drogowego poza siedzibę pracodawcy”* (art. 2 pkt 7 lit.a) lub *„wyjazd poza siedzibę pracodawcy w celu wykonania przewozu drogowego”* (art. 2 pkt 7 lit.b).

W myśl art. 77⁵ § 3 Ustawy – Kodeks pracy *„warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pracownikowi zatrudnionemu u pracodawcy innego niż państwowa lub samorządowa jednostka sfery budżetowej 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”*. W przypadku jednak *„gdy układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania lub umowa o pracę nie zawiera takich postanowień, pracownikowi przysługują należności na pokrycie kosztów podróży służbowej odpowiednio według przepisów wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 Kodeksu pracy”* (art. 77⁵ §5 Ustawy - Kodeks pracy).

Przepis art. 77⁵ § 2 Ustawy – Kodeks pracy zawiera upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, zgodnie z którym *„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*

¹² Szerzej na temat ilości zawisłych spraw oraz wysokości roszczeń – zob. Raport regulacyjny, s. 33 – 38.

slużbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju. Rozporządzenie powinno w szczególności określać wysokość diet, z uwzględnieniem czasu trwania podróży, a w przypadku podróży poza granicami kraju - walutę, w jakiej będzie ustalana dieta i limit na nocleg w poszczególnych państwach, a także warunki zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków.”.

W obowiązującym stanie prawnym warunki te określa Rozporządzenie MPIPS z 2013 r., a kwestię należności z tytułu noclegów podczas zagranicznej podróży służbowej reguluje §16 tego rozporządzenia.

Zgodnie z § 16 ust. 1 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. „za nocleg podczas podróży zagranicznej pracownikowi przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem, w granicach limitu określonego w poszczególnych państwach w załączniku do rozporządzenia”. Natomiast „w razie nieprzedłożenia rachunku za nocleg pracownikowi przysługuje ryczałt w wysokości 25% ww. limitu”, który to ryczałt „nie przysługuje za czas przejazdu” (§ 16 ust. 2). Przepisów tych nie stosuje się jednak w sytuacji, gdy „pracodawca lub strona zagraniczna zapewniają pracownikowi bezpłatny nocleg” (§ 16 ust. 4).

Rozporządzenie MPIPS z 2013 r. było poprzedzone Rozporządzeniem MPIPS z 2002 r., wydanym na tej samej podstawie prawnej. Rozporządzenie MPIPS z 2002 r. regulowało przedmiotowe kwestie w sposób analogiczny¹³ do Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 1, 2 i 4).

Kontrola konstytucyjności powinna – zdaniem Wnioskodawcy – objąć wszystkie wskazane wyżej przepisy pozostające w związku, tj. art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, art. 77⁵ §2, 3 i 5 Ustawy – Kodeks pracy oraz §16 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPIPS oraz – jako odrębny zarzut – wskazane wyżej przepisy ustawowe pozostające w związku z §9 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPIPS z 2002 r. Krok taki jest zasadny, gdyż zgodnie z poglądem TK „przedmiotem kontroli [Trybunału jest] to, co „zawarte w przepisie”, a więc kontrol[a] norm [...] Niejednokrotnie jedna norma bywa wyrażona w kilku przepisach określających zasady, wyjątki, poszczególne zakresy przepisów”¹⁴. Trybunał orzeka więc o normie jako jednostce funkcjonalnej systemu prawa, a nie o normie jako jednostce redakcyjnej¹⁵.

Interpretacja wskazanych wyżej przepisów – art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, art. 77⁵ §2, 3 i 5 Ustawy – Kodeks pracy oraz §16 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPIPS z 2002 r.) – stwarzała istotne problemy w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych, a także Sądu Najwyższego¹⁶. Problemy te dotyczyły w szczególności

¹³ Z zastrzeżeniem jednak, że w Rozporządzeniu z 2002 r. mowa o rachunku „hotelowym”, a w Rozporządzeniu z 2013 mowa jedynie o rachunku, bez określenia „hotelowym”.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08

¹⁵ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 112 i n.; B. Kanarek, M. Zieliński, *Porządkująca faza wykładni prawa*, RPEiS 2001, Z. 3, s. 5

¹⁶ Zob. porównanie rozbieżnych tez wyroków – Raport regulacyjny, s. 23 – 30.

znaczenia terminu „*bezpłatny nocleg*” oraz pytania, czy w świetle tych przepisów pracodawca może zapewnić bezpłatny nocleg kierowcy w kabinie pojazdu. W judykaturze przepisy te były interpretowane w dwojaki sposób. Z jednej strony sądy i organy władzy publicznej przyjmowały, że zapewnieniem „*bezpłatnego noclegu*” w rozumieniu przedmiotowych przepisów może być zapewnienie przez pracodawcę pracownikowi (kierowcy) odpowiedniego miejsca do spania w kabinie pojazdu¹⁷. W innych orzeczeniach SN przyjmował pogląd odmienny, zgodnie z którym niezależnie od jego warunków, zapewnienie kierowcy noclegu w kabinie pojazdu nie może zostać uznane za zapewnienie „*bezpłatnego noclegu*” w rozumieniu §16 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS¹⁸.

Rozbieżności te stały się przedmiotem rozstrzygnięcia Uchwały Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II PZP 1/2014 (dalej: „**Uchwała SN**”). W Uchwale SN przyjęto, że „*zapewnienie pracownikowi-kierowcy samochodu ciężarowego odpowiedniego miejsca do spania w kabinie tego pojazdu podczas wykonywania przewozów w transporcie międzynarodowym nie stanowi zapewnienia przez pracodawcę noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS z 2002 r. (§ 16 ust. 4 Rozporządzenia z 2013 r.), co powoduje, że pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegu na warunkach i w wysokości określonych w § 9 ust. 1-3 tego rozporządzenia (§ 16 ust. 1-3 Rozporządzenia z 2013 r.) albo na korzystniejszych warunkach i wysokości określonych w umowie o pracę, układzie zbiorowym pracy lub innych przepisach prawa pracy*”¹⁹.

Przyjęta w Uchwale SN treść normy prawnej wynikającej z przepisów art. 21 a Ustawy o czasie pracy kierowców, art. 77⁵ §2, §3 i §5 Ustawy – Kodeks pracy oraz §16 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (odpowiednio §9 ust. 1, 2, 4 Rozporządzenia MPIPS z 2002r.), która – jak można sądzić – zostanie przyjęta w późniejszym orzecznictwie SN i sądów powszechnych, rodzi w ocenie Wnioskodawcy istotne wątpliwości konstytucyjne. Zostaną one szerzej uzasadnione w dalszej części niniejszego wniosku.

Ponadto Wnioskodawca przedstawia wątpliwości konstytucyjne dotyczące przepisów rozporządzeń z 2002 r. i 2013 r. związane z brakiem określoności terminu „*bezpłatny nocleg*”, a także przepisów Ustawy – Kodeks pracy oraz ww. rozporządzeń związane z naruszeniem konstytucyjnych wymagań dotyczących konstrukcji upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego oraz wymaganego związku między ustawą a rozporządzeniem.

III. Uzasadnienie poszczególnych zarzutów Wniosku

1. Uwaga wprowadzająca

¹⁷ Zob. *Raport regulacyjny*, s. 12 – 30. Zob. także orzeczenia SN: I PK 298/03, II PK 44/12, II PK 296/12.

¹⁸ Zob. *Raport regulacyjny*, jw., a także orzeczenia SN: I PK 230/07, II PK372/09, II PK 234/10, I PK 71/13.

¹⁹ Uchwała SN II PZP 1/14.

W ramach tej części wniosku przedstawione zostanie szczegółowe uzasadnienie prawne poszczególnych jego zarzutów zawartych w *petitum*. Na wstępie należy jednak zauważyć, że *petitum* zostało skonstruowane w taki sposób, aby w niezależnych od siebie punktach ujmowało zarzuty dotyczące przepisów obowiązujących (Rozporządzenie MPIPS z 2013 r.) oraz nieobowiązujących (Rozporządzenie MPIPS z 2002 r.). Zakwestionowanie przepisów nieobowiązujących aktów normatywnych jest – jak już wspomniano – dopuszczalne przez Ustawę o TK w sytuacjach wyjątkowych, gdy jest to konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki (art. 39 ust. 3 Ustawy o TK). W stanie faktycznym i prawnym będącym przedmiotem niniejszego wniosku mamy do czynienia z taką właśnie wyjątkową sytuacją, uzasadniająca ocenę zgodności z Konstytucją przepisów, które utraciły moc obowiązującą. Uchwała SN przesądzając o określonym sposobie interpretacji kwestionowanych przepisów – który w ocenie Wnioskodawcy jest wątpliwy konstytucyjnie – wywołała lawinę roszczeń, dotyczących ryczałtów za noclegi za okres trzech lat wstecz, dochodzonych na podstawie nieobowiązujących już przepisów Rozporządzenia MPIPS z 2002 r. Wiele z zawisłych obecnie przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym sporów obejmuje ryczałty za okres, w którym obowiązywało Rozporządzenie MPIPS z 2002 r. i jest rozpatrywanych na podstawie jego przepisów. Stąd zasadne jest rozszerzenie zakresu wniosku na przepisy Rozporządzenia MPIPS z 2002 r., a także – siłą rzeczy – ujęcie zarzutów dotyczących obowiązujących i nieobowiązujących Rozporządzeń MPISP w osobnych punktach *petitum*.

Biorąc jednak pod uwagę, że treści normatywne zawarte w §16 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. oraz §9 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPIPS z 2002 r. są co do zasady tożsame, a w związku z tym spotykają się z analogicznymi zarzutami co do ich zgodności z Konstytucją RP, w dalszej części wniosku będą one uzasadniane wspólnie.

2. Zarzut naruszenia przez art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, art. 77⁵ §2, §3 i §5 Ustawy – Kodeks pracy oraz §16 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia z 2002 r.) przepisów art. 2, art. 20 i art. 22, art. 32 oraz art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (pkt 1 i 2 *petitum*)

2.1. Naruszenie art. 2 Konstytucji RP

Zakwestionowane we wniosku przepisy, w rozumieniu nadanym im w Uchwale SN, rodzą wątpliwości Wnioskodawcy, co do ich zgodności z takimi standardami państwa prawnego, jak zasada zaufania do państwa, pewności prawa, a także zasada określoności przepisów prawa. Treść i sposób rozumienia wskazanych wyżej zasad konstytucyjnych, a także wynikające z nich dyrektywy skierowane pod adresem prawodawcy, są ustalone zarówno w orzecznictwie TK, jak i

w licznych wypowiedziach doktryny prawa²⁰. Szerokie przytaczanie ich treści nie jest zatem w tym miejscu konieczne.

Odnosząc się do oceny konstytucyjności przepisów zakwestionowanych w pkt 1 i 2 *petitum* z punktu widzenia zasad i norm wynikających z art. 2 Konstytucji RP należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na wadliwą legislacyjnie konstrukcję tych przepisów oraz – w konsekwencji – wątpliwą konstytucyjnie treść wynikającej z nich normy prawnej.

Podstawę dla przyznawania kierowcom w podróży służbowej należności na pokrycie kosztów związanych z wykonaniem tego zadania służbowego, w tym przypadku zwrotu kosztów noclegu kierowcy, stanowi art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców. Przepis ten nie zawiera regulacji uwzględniającej specyfikę wykonywania zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym, gdzie nocleg w podróży jest immanentnym elementem świadczonej pracy, lecz odsyła do zasad ogólnych przewidzianych w Kodeksie pracy. Zgodnie z jego brzmieniem „*Kierowcy w podróży służbowej, przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy*”. Można mieć wątpliwości, czy odstępianie od tworzenia regulacji szczególnej w Ustawie o czasie pracy kierowców jest rozwiązaniem słusznym, w szczególności gdy weźmie się pod uwagę treść przepisów, do których ustawodawca odsyła, które – co ważne – nie uwzględniają specyfiki i charakteru pracy kierowcy w międzynarodowym transporcie drogowym. Co więcej, odesłanie zawarte w art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców ma charakter kaskadowy, gdyż odsyła do przepisu zawierającego kolejne odesłania:

- a) przepis art. 77⁵ §3 Ustawy – Kodeks pracy odsyła, w zakresie należności z tytułu podróży służbowej należnych pracownikowi zatrudnionemu u innego pracodawcy niż wymieniony w § 2, do układu zbiorowego pracy lub regulaminu wynagradzania albo umowy o pracę. Jeżeli zatem – na podstawie wykładni językowej – w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę przewidziano warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej kierowcy w transporcie międzynarodowym (osoby nie będącej pracownikiem podmiotu, o którym mowa w §2), przepisy wydane na podstawie §2 – jak można sądzić – nie powinny znaleźć zastosowania. Tezę tę uzasadnia literalne brzmienie art. 77⁵ §4, zgodnie z którym jedynie wysokość diety powinna być nie mniejsza niż przewidziana w przepisach wydanych na podstawie §2 tego artykułu. Koszty noclegów, przejazdów i innych wydatków zostały w tym przepisie pominięte. Jest to zrozumiałe, gdyż charakter tych

²⁰ Zob. np. W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, komentarz do art. 2 Konstytucji RP, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 1- 73 i przywołane tam orzecznictwo oraz poglądy doktryny prawa.

świadczeń jest inny, stanowią one bowiem zwrot konkretnych wydatków poniesionych realnie przez pracownika. W Uchwale Sąd Najwyższy nie podzielił jednak tej tezy i przyjął, że wszystkie należności z tytułu podróży służbowej, określone w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę, powinny zostać ustalone na poziomie nie mniejszym niż przewidują przepisy wydane na podstawie §2.

- b) W związku z przyjęciem przez Sąd Najwyższy powyższego sposobu wykładni przepisu art. 77⁵ §4 Ustawy – Kodeks pracy, zastosowanie znalazł art. 77⁵ §5, zgodnie z którym *„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.”*. Biorąc pod uwagę, że układy zbiorowe pracy, regulaminy wynagradzania lub umowy o pracę kierowców są dostosowane do specyfiki branży transportowej (duża ilość dni w podróży służbowej, brak dostępności hoteli, a także możliwość zapewnienia bezpłatnego noclegu w kabinie kierowcy), przewidują zwrot kosztów za nocleg w wysokości niższej niż przewidziana w przepisach wydanych na podstawie §2. W takiej sytuacji na mocy art. 77⁵ §5 Ustawy – Kodeks pracy zastosowanie – zdaniem SN – znajdują przepisy wydane na podstawie jego §2.
- c) Przepis art. 77⁵ §2 zawiera upoważnienie dla MPIPS do wydania rozporządzenia określającego *„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.”*.
- d) Rozporządzenie MPIPS z 2013 r. (Rozporządzenie MPIPS z 2002 r.) przewiduje wysokość świadczeń dostosowaną do warunków i charakteru pracy osób objętych przedmiotem rozporządzenia (pracownicy zatrudnieni w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej), których wyjazdy zagraniczne mają charakter incydentalny i sporadyczny, a jeśli się odbywają, to nocleg ma miejsce w hotelu. W przypadku kierowców w transporcie międzynarodowym wyjazdy zagraniczne są częstsze, stanowiąc w istocie immanentny element świadczonej pracy, a nocleg – z uwagi na brak dostępnej infrastruktury – często nie może odbyć się w warunkach innych niż kabina kierowcy. Rozporządzenie MPIPS z 2013 r.

reguluje zatem przedmiot, który jest całkowicie nieadekwatny do warunków pracy oraz branży, do której został zastosowany. W Rozporządzeniu MPIPS z 2013 r. w §16 ust. 4 (§9 ust. 4 Rozporządzenia z 2002 r.) zwalnia się pracodawcę z obowiązku wypłaty świadczeń, w sytuacji, w której zapewnił pracownikowi bezpłatny nocleg. Jednakże w uchwale SN przyjęto, że zapewnienie bezpłatnego noclegu w kabinie kierowcy – niezależnie od jego warunków – nie stanowi zapewnienia bezpłatnego noclegu w rozumieniu Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (Rozporządzenia MPIPS z 2002 r.). Trudno się takiemu rozumieniu Rozporządzenia, które – co należy jeszcze raz podkreślić – nie odnosi się do kierowców transportu drogowego, lecz do pracowników sfery budżetowej, dziwić. Teza odmienna oznaczałaby bowiem, że pracownik sfery budżetowej mógłby zostać przez pracodawcę zobowiązany do spędzenia nocy w kabinie pojazdu osobowego, co zostałoby uznane za zapewnienie bezpłatnego noclegu w rozumieniu Rozporządzenia. Wniosek taki byłby w sposób oczywisty niedopuszczalny. Jednak w przypadku kierowców transportu drogowego nocleg w kabinie pojazdu często bywa nieunikniony, a czasami także – gdy kabina zapewnia odpowiednie warunki – bywa jedyną możliwością godnego noclegu. Porównanie to wskazuje jak dalece nieadekwatny jest przedmiot Rozporządzenia MPIPS z 2012 r. (Rozporządzenia MPIPS z 2002 r.) do regulacji sytuacji prawnej i faktycznej kierowców transportu drogowego, do których zostało ono zastosowane.

Norma prawna, zakwestionowana w pkt 1 i 2 *petitum*, została wywiedziona w drodze wykładni przepisów zawierających kaskadowe odesłania, które – rozpoczynając od art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, poprzez §3, §5 oraz §2 art. 77⁵ Ustawy – Kodeks pracy, dochodząc ostatecznie do przepisów Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (Rozporządzenia MPIPS z 2002 r.) – wypaczyły jej racjonalność oraz poddały w wątpliwość konstytucyjność.

Warto zwrócić uwagę, że stosowanie podobnych odesłań nie jest dopuszczalne przez obowiązujące Zasady techniki prawodawczej (dalej: „ZTP”)²¹. Zgodnie z tymi Zasadami zastosowanie przepisów odsyłających ma służyć osiągnięciu skrótowości tekstu lub zapewnieniu spójności regulowanych instytucji prawnych (§156 ust. 1 ZTP). Nie odsyła się jednak do przepisów, które już zawierają odesłania (§157 ZTP), a także nie można w ustawie odsyłać do przepisów rozporządzenia (§4 ust. 3 ZTP). Stosowanie tzw. odesłań kaskadowych jest zabronione przez ZTP, zagraża bowiem w znacznym stopniu komunikatywności tekstu prawnego²². W analizowanej sprawie przepis art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców – poprzez czterostopniowe odesłanie kaskadowe – odsyła docelowo

²¹ Rozporządzenie z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

²² Tak. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 302.

do przepisów §16 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia z 2013 r. (§9 ust. 1, 2, i 4 Rozporządzenia z 2002 r.). Zakwestionowana w pkt 1 i 2 *petitum* regulacja jest zatem głęboko wadliwa z punktu widzenia zgodności z Zasadami techniki prawodawczej. Nieprawidłowa konstrukcja tych przepisów – w procesie ich wykładni i stosowania – doprowadziła do sytuacji, w której wywiedziona z nich norma prawna przeczy domniemaniu racjonalności prawodawcy. Norma ta narusza w ocenie Wnioskodawcy wynikającą z art. 2 Konstytucji RP **zasadę określoności przepisów prawa**. Przepisy stanowiące jej podstawę normatywną są skonstruowane nieprawidłowo, a treść normy – o czym przekonuje praktyka orzecznicza – jest niejasna i nieprecyzyjna, a także w efekcie całkowicie nieadekwatna do materii, do której została zastosowana.

Warto zwrócić także uwagę – analizując kwestię racjonalności działań prawodawcy – że w innym rozporządzeniu²³ prawodawca przyznaje jednostce (radnemu gminy) określone świadczenia z tytułu noclegu w podróży służbowej (§7 ust. 1 – 2), które jednak nie należą się w sytuacji zapewnienia bezpłatnego noclegu lub spędzenia noclegu w wagonie sypialnym lub kuszetce (§7 ust. 4). Prawodawca traktuje zatem – w tym przypadku – nocleg w wagonie sypialnym lub kuszetce jako wystarczający dla ograniczenia świadczeń należnych z tytułu noclegu w podróży służbowej. Warunki noclegu w kabinie pojazdu ciężarowego, wyposażonej w miejsce do spania, nie odbiegają od warunków noclegu w wagonie sypialnym, czy kuszetce, lecz prawodawca tego faktu nie uwzględnia.

Stosowanie przedmiotowej normy prowadzi ponadto do naruszenia szeregu innych konstytucyjnych standardów państwa prawnego wynikających z art. 2 Konstytucji RP. Brak jednolitej wykładni zakwestionowanych przepisów powodował, że żadna ze stron stosunku pracy nie była w stanie przewidzieć skutków swoich działań, co prowadzi do naruszenia **zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa**. Pracodawca wyposażający posiadane pojazdy w miejsce do spania o wysokim standardzie nie ma pewności – wobec niejasności przepisów i rozbieżności w praktyce ich stosowania – czy dzięki temu zwalnia się z obowiązku przewidzianego w §16 ust. 1-2 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 1-2 Rozporządzenia MPIPS z 2002 r.), zapewniając pracownikowi bezpłatny nocleg. Z kolei pracownik odbywający zagraniczną podróż służbową, który rezygnuje z noclegu hotelowego i decyduje się na nocny odpoczynek w kabinie samochodu, nie jest w stanie ocenić czy obowiązujące przepisy uprawniają go do wypłaty ryczałtu przewidzianego w §16 ust. 2, czy też odbył właśnie „bezpłatny nocleg” w rozumieniu §16 ust. 4 Rozporządzenia. Z tych samych względów utrudnione jest odpowiednie ukształtowanie treści umów o pracę, układów zbiorowych

²³ Rozporządzenie MSWiA z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz. U. Nr 66, poz. 800).

pracy i regulaminów wynagradzania, a także należyte reprezentowanie interesów pracowniczych przez związki zawodowe.

Zasada zaufania obywateli do państwa została naruszona tym bardziej po Uchwale SN. Do czasu jej podjęcia sądy stosujące prawo oceniały bowiem indywidualnie – w drodze wykładni przepisów Rozporządzeń z 2013 i 2002 r. – czy pracodawca zapewnił bezpłatny nocleg, czy też nie. Wykładnia tych przepisów była rozbieżna, ale – jak można sądzić – wynikało to z różnych stanów faktycznych spraw zawisłych przed sądem, a także z ocen warunków zapewnionych w kabinie kierowcy. Po podjęciu Uchwały SN, w której stwierdza się, że – niezależnie od jego warunków – noclegu w kabinie kierowcy nie można uznać za „bezpłatny nocleg” w rozumieniu Rozporządzenia, doszło do sytuacji, w której skutki prawne – z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego – są dla pracodawcy tym bardziej negatywne. W Uchwale SN stwierdza się mianowicie, że uregulowanie kwestii świadczeń kierowców z tytułu noclegu w podróży służbowej w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowach o pracę nie oznacza bynajmniej, że Rozporządzenia z 2013 lub 2002 r. nie znajdują zastosowania. Wręcz przeciwnie – znajdują, gdy będą dla kierowców bardziej korzystne. Faktycznie ma to miejsce w większości przypadków. Układy zbiorowe pracy, regulaminy wynagradzania i umowy o pracę nie przewidują bowiem świadczeń w wysokości porównywalnej z gwarantowanymi Rozporządzeniem z 2013 r. lub 2002 r.²⁴. Uchwała SN wywołała zatem – siłą rzeczy – lawinę roszczeń kierowców obejmujących swoim zakresem także okres trzech lat wstecz. Kierowcy domagają się bowiem wypłaty lub wyrównania świadczeń, nawet w sytuacji, gdy zapewniono im nocleg pojeździe w godnych warunkach, a świadczenia wypłacano zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie umowami i regulaminami. Problem wpływu zmiany sposobu wykładni przepisów prawa na sposób jego stosowania do zdarzeń lub stanów faktycznych mających miejsce przed tą zmianą jest dostrzegany w doktrynie prawa²⁵. W analizowanym przypadku problem ten jest bardzo wymierny. Średnia wysokość roszczenia z tytułu ryczałtu za nocleg, jakie – po Uchwale SN – kieruje do pracodawcy kierowca wynosi około 50 tys. PLN. Suma roszczeń wynikająca z pozwów wniesionych do sądu – w ocenie Wnioskodawcy – na dzień 3 września 2014 r. wynosi 2,5 mld PLN²⁶.

W ocenie Wnioskodawcy w analizowanej sytuacji mamy do czynienia ze zmianą normy prawnej, pomimo braku formalnej zmiany treści przepisów, co ma jednak istotne znaczenie dla oceny sytuacji przedsiębiorców z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostki.

²⁴ Zgodnie z Rozporządzeniem z 2013 r. kwota limitu na nocleg wynosi: w Wielkiej Brytanii - 200 GBP/noc, w Niemczech 150 EURO/noc, na Ukrainie 180 EURO/noc, w Rosji 200 EURO/noc.

²⁵ Zob. M. Kłoda, *Zastosowanie prawa międzyczasowego prywatnego do skutków zmiany wykładni przyjętej w orzecznictwie*, Państwo i Prawo 2014/2, s. 34 – 49.

²⁶ Zob. Raport regulacyjny..., s. 35 – 36, w zakresie, w jakim przywołuje wyniki badania ankietowego prowadzonego wśród przedsiębiorców transportowych.

2.2. *Naruszenie art. 20 i art. 22 Konstytucji RP*

Zdaniem Wnioskodawcy norma rekonstruowana na podstawie kwestionowanych przepisów narusza również art. 20 i art. 22 Konstytucji RP, godząc w konstytucyjne **zasady społecznej gospodarki rynkowej oraz zasadę swobody działalności gospodarczej**²⁷. Wniosek ten wynika przede wszystkim z faktu, że w procesie interpretacji przepisów, zakwestionowanych w pkt 1 i 2 *petitum*, nie wzięto w ogóle pod uwagę specyfiki działalności gospodarczej i branży, do której musiały zostać one – w związku z wadliwymi przepisami odsyłającymi – zastosowane. Skutkiem tego jest istotne ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa transportowe oraz funkcjonowania gospodarki rynkowej w tym sektorze, z uwagi na:

- objęcie branży transportowej nieadekwatnymi i nieproporcjonalnie wygórowanymi kosztami pracy, związanymi z obowiązkiem wypłaty ryczałtów wszystkim kierowcom. Roczne koszty pracy wedle obliczeń Wnioskodawcy mogą wzrosnąć o ok. 2 tys. PLN miesięcznie na jednego pracownika²⁸;
- obciążenie przedsiębiorców i pracodawców branży transportowej roszczeniami kierowców obejmującymi 3 lata wstecz i sięgającymi 50 tys. PLN na osobę. Suma tych roszczeń obliczona dla całej branży sięga 2,5 mld PLN. Wielu pracodawców nie będzie w stanie podolać takim roszczeniom i będzie zmuszona ogłosić upadłość;
- znaczne pogorszenie warunków konkurencyjności polskich przedsiębiorstw transportowych na rynku europejskim i światowym, z uwagi dodatkowo – znaczny – koszt noclegu kierowcy w pojeździe (ryczałt). W większości krajów europejskich przyjmuje się bowiem, że nocleg kierowcy w pojeździe – przy spełnieniu określonych wymagań technicznych kabiny pojazdu, określonych w akcie wykonawczym (np. Niemcy)²⁹ – oznacza zapewnienie przez pracodawcę bezpłatnego noclegu kierowcy i nie pociąga za sobą dodatkowych kosztów.

Odnosząc się do kwestii ograniczeń swobody działalności gospodarczej, należy także zauważyć, że problem z wykładnią przedmiotowych przepisów pojawił się w bardzo trudnym dla branży transportowej momencie. Fakt ten powinien wpływać na sposób interpretacji przedmiotowych przepisów zarówno przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy, jak i Trybunał

²⁷ Szerzej zob. np. K. Strzyczkowski: Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005 r., s. 9 i n.

²⁸ Zob. *Raport regulacyjny...*, s. 36.

²⁹ Na temat regulacji obowiązującej w Niemczech – zob. *Raport regulacyjny...*, s. 61 – 63.

Konstytucyjny rozpoznający niniejszy wniosek. Przedsiębiorcy branży transportowej zostali obciążeni konsekwencjami niedoskonałych przepisów, o których mowa w pkt 1 i 2 *petitum*, w sytuacji nagłego pogorszenia koniunktury w tym sektorze gospodarki, wywołanego przez wzajemne sankcje gospodarcze nakładane przez UE oraz Rosję³⁰, a także wprowadzenie niekorzystnej dla polskich przewoźników płacy minimalnej w Niemczech³¹, co dodatkowo wzmocniło niekorzystny skutek dla warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

2.3. Naruszenie art. 32 Konstytucji RP

Wynikająca z art. 32 Konstytucji RP **zasada równości wobec prawa**³² wymaga, by wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu były traktowane według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących ani faworyzujących³³. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że na zasadę tę składają się w istocie dwa elementy – równość wobec prawa, jako nakaz równego traktowania przez władze publiczne w procesie stosowania prawa oraz równość w prawie, jako nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości³⁴. Kwestionowana regulacja – w ocenie Wnioskodawcy – pozostaje niezgodna i z jednym, i z drugim składnikiem norm wynikających z art. 32 Konstytucji RP.

Zdaniem Wnioskodawcy przepisy zakwestionowane w pkt 1 i 2 *petitum* naruszają zasadę równości dlatego, że:

- Kwestionowane przepisy dały podstawę do różnego traktowania w istocie tożsamych stanów faktycznych. Sądy dokonując wykładni pojęcia „bezpłatnego noclegu” w procesie stosowania §16 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS z 2002 r.), dochodziły do przeciwstawnych rozstrzygnięć. Stwierdzano np., że „*umożliwienie kierowcy spania w kabinie samochodu nie stanowi zapewnienia bezpłatnego noclegu*”³⁵, „*zapewnienie łóżka do spania w kabinie kierowcy nie jest zapewnieniem przez pracodawcę bezpłatnego noclegu*”³⁶, „*umożliwienie kierowcy w*

³⁰ Zob. Doniesienia prasowe i analizy branżowe: http://logistyka.wnp.pl/sankcje-rosji-moga-uderzyc-w-polski-transport-drogowy,231860_1_0_0.html; http://etransport.pl/wiadomosc,32502,sankcje_rosji_uderzaja_w_transport.html; <http://tslnews.pl/embargo-rosja/>

³¹ Zob. np. doniesienia medialne dotyczące problemu płacy minimalnej w Niemczech i skutków jej wprowadzenia dla przewoźników w Polsce: <http://tvn24bis.pl/z-kraju,74/dzialanie-niemieckiego-rzadu-wobec-polski-jest-bardziej-dotkliwe-niz-rosyjskie-sankcje,508195.html>

³² Zob. szerzej W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, PiP 1978, z. 8-9; *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988; L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] B. Oliwa-Radzikowska (red.), *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 1998

³³ Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87 (OTK 1988, nr 1, poz. 1)

³⁴ Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97 (OTK 1998, nr 2, poz. 13)

³⁵ Wyrok SN z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt I PK 230/07, OSNP 2009/13-14 poz. 176

³⁶ Wyrok SN z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II PK 372/09

transportie międzynarodowym możliwości spania w kabinie samochodu ciężarowego (nawet przystosowanej do takich celów) nie stanowi zapewnienia bezpłatnego noclegu³⁷ i że „nie można uznać, że nocowanie w kabinie samochodu jest zapewnieniem pracownikom bezpłatnego noclegu³⁸. Z drugiej strony, na podstawie tego samego przepisu i w istotnie zbliżonych okolicznościach faktycznych, że „jedyne warunki, jaki musi spełniać pojazd to wyposażenie w miejsce do spania. Ustawodawca nie stawia żadnych dodatkowych wymagań w tym zakresie³⁹, „nie jest wykluczone uznanie noclegu w kabinie samochodu za spełniający warunki należytego (przyswoitego) noclegu skoro przepisy prawa nie ustanawiają wymagań ani nie precyzują sposobów zapewnienia bezpłatnego noclegu⁴⁰, „nie jest wykluczone uznanie, że warunki odpowiedniego miejsca do spania [mogą być zapewnione] także w samochodzie⁴¹.

- Po Uchwale SN, gdy dominującym stał się pogląd, że zapewnienie miejsca do spania w kabinie pojazdu, niezależnie od jego warunków, nie stanowi bezpłatnego noclegu, naruszenia zasady równości należy dopatrywać się w tym, że nie różnicuje się sytuacji prawnej pracodawców (a w konsekwencji zatrudnionych u nich kierowców), którzy działając w dobrej wierze, w interesie pracownika i celem zorganizowania cywilizowanych warunków odbywania nocnego wypoczynku wewnątrz pojazdu zapewnili wysoki standard wyposażenia kabin użytkowanych samochodów (wydzielona homologowana kabina, odpowiednie wymiary łóżka, klimatyzacja, dodatkowe ogrzewanie postojowe, przestrzeń umożliwiającą swobodne poruszanie się), oraz tych, których flota w zakresie miejsca do spania istotnie odbiega od obowiązujących standardów cywilizacyjnych.
- Konsekwencją nieuzasadnionego równego traktowania podmiotów do siebie niepodobnych, różniących się cechą relewantną, będzie także istotne pogorszenie sytuacji pracownika/kierowcy. Przedsiębiorcy transportowi, którzy – chcąc zapewnić bezpłatny nocleg kierowcy – zainwestowali w dodatkowe wyposażenie samochodu umożliwiające wysoki komfort pracy, wypoczynku i noclegu⁴², są obecnie traktowani tak samo i wypłacają kierowcom taki sam ryczałt, jak przedsiębiorcy, którzy w pojazdach w ogóle nie zapewniają warunków do noclegu i wypoczynku, bądź zapewnione warunki dalece odbiegają od standardów cywilizacyjnych.

³⁷ Wyrok SN z dnia 10 września 2013 r., sygn. akt I PK 71/13

³⁸ Wyrok Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia we Wrocławiu z dnia 17 września 2013 r., sygn. akt X P 420/11

³⁹ Wyrok SN z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. akt II PK 296/12

⁴⁰ Wyrok SN z dnia 12 września 2012 r., sygn. akt II PK 44/12

⁴¹ Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. akt VII Pa 30/13

⁴² Średni koszt takiego wyposażenia to ok. 30 tys. PLN – zob. *Raport regulacyjny...*, s. 35.

- Można zatem postawić tezę, że podjęcie Uchwały SN i przyjęcie w niej określonej, wskazanej wyżej, wykładni zakwestionowanych przepisów, przyniosło skutek odwrotny do zamierzonego. Nie wpłynie ona bowiem pozytywnie na warunki pracy, wypoczynku i noclegu kierowców transportu międzynarodowego. Wręcz przeciwnie, przedsiębiorcy nie będą zainteresowani inwestowaniem w nowoczesne wyposażenie kabin pojazdów, gdyż i tak zobowiązani będą do zapłacenia ryczału kierowcy.

2.4. Naruszenie art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma **prawo do własności, innych praw majątkowych**. Prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Ochrona praw majątkowych, o której mowa w art. 64 Konstytucji RP, nie jest wartością absolutną. Może ona podlegać ograniczeniu w sytuacji, w której przemawiają za tym inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne. Ingerencja ta musi jednak odpowiadać standardom konstytucyjnym, zwłaszcza wynikającym z zasady proporcjonalności. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wynika zasada proporcjonalności, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że na zasadę proporcjonalności składają się trzy zasady szczegółowe, tj. zasada przydatności, zasada konieczności oraz zasada proporcjonalności *sensu stricto*. Zasada przydatności nakazuje wybór takich środków stanowiących ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, które w świetle posiadanej wiedzy pozwalają skutecznie zrealizować założone cele. Z zasady konieczności wynika nakaz preferowania środków najmniej uciążliwych dla adresatów aktów prawnych. Zasada proporcjonalności *sensu stricto* stanowi, że zastosowane środki ograniczające prawa i wolności powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji (relacji) do celu unormowania.

Badając konstytucyjność aktu normatywnego w zakresie zgodności zawartych w nim ograniczeń praw i wolności z zasadą proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny przeprowadza tzw. „test proporcjonalności”, udzielając odpowiedzi na następujące pytania:

- czy środki zastosowane przez prawodawcę są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów;
- czy środki te są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane;
- czy ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela⁴³.

⁴³ Szerzej zob. J. Zakolska: *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe 2008.

W ocenie Wnioskodawcy można mieć wątpliwości, czy – wskutek legislacyjnej wadliwości kwestionowanych przepisów – nie doszło do nieproporcjonalnego ograniczenia praw majątkowych przedsiębiorców działających na rynku transportu drogowego. Ustawodawca nałożył bowiem na przedsiębiorcę obowiązek wypłaty pracownikowi świadczenia kompensacyjnego w wymiarze całkowicie nieadekwatnym do kosztów poniesionych przez pracownika oraz warunków funkcjonowania branży. Dodatkowo przyjęty w Uchwale SN sposób interpretowania pozostających w związku przepisów art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, art. 77⁵ § 2, 3 i 5 Ustawy - Kodeks pracy i §16 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 Rozporządzenia z 2002 r.) nie służy także realizacji celu publicznego, jakim jest ochrona warunków pracy kierowców. Wręcz przeciwnie, pracodawcy mając świadomość, że i tak będą zobowiązani do wypłaty kierowcy ryczałtu, przestaną zabiegać o zapewnienie godnych warunków noclegu w kabinie pojazdu.

3. Zarzut naruszenia przez §16 ust. 2 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 2 Rozporządzenia z 2002 r.) przepisu art. 77⁵ ust. 2 Ustawy – Kodeks pracy oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (pkt 3 i 4 *petitum*)

Zgodnie z §16 ust. 2 Rozporządzenia z 2013 r. (§9 ust. 2 Rozporządzenia z 2002 r.) „*W razie nieprzedłożenia rachunku za nocleg, pracownikowi przysługuje ryczałt w wysokości 25% limitu, o którym mowa w ust. 1. Ryczałt ten nie przysługuje za czas przejazdu*”. Zgodnie natomiast z treścią upoważnienia ustawowego do wydania tego rozporządzenia, przewidzianego w art. 77⁵ ust. 2 Ustawy – Kodeks pracy, „*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***”. Z literalnego brzmienia upoważnienia ustawowego wynika jednoznacznie, że rozporządzenie powinno określać warunki zwrotu kosztów poniesionych realnie i faktycznie przez pracownika w związku z noclegiem. Tym samym nie daje ono podstawy do przyznania – jak ma to miejsce w §16 ust. 2 Rozporządzenia z 2013 r. (§9 ust. 2 Rozporządzenia z 2002 r.) – świadczenia w wysokości 25% limitu w sytuacji, gdy pracownik żadnych kosztów faktycznie i realnie nie poniósł. W poprzednim stanie prawnym – na gruncie Rozporządzenia MPIPS z 2002 r. – zwrot taki mógł być uzasadniony w przypadku odbycia noclegu poza hotelem (w motelu, kwaterze prywatnej, etc.), bo w §9 ust. 1 mowa o „rachunku hotelowym”. Ryczałt przysługiwał więc de facto wtedy, gdy noclegu nie spędzano w hotelu. Określenia tego nie zawiera Rozporządzenie MPIPS z 2013 r., w którym ryczałt przysługuje w razie nieprzedłożenia rachunku za jakikolwiek (a więc nie tylko hotelowy) nocleg.

W obu jednak przypadkach ryczałt miał zastępować świadczenie polegające na zwrocie poniesionych realnie kosztów noclegu, w sytuacji, gdy nie było możliwe ustalenie faktycznej wysokości kosztów noclegu, poniesionych przez kierowcę samochodu ciężarowego. Przyznanie na podstawie Rozporządzeń takiego świadczenia w sytuacji, gdy nie budzi wątpliwości, że kierowca żadnych kosztów – w związku z noclegiem w kabinie pojazdu – nie ponosił, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Nie mamy bowiem w takim rozumieniu kwestionowanych przepisów do czynienia ze zwrotem kosztów – niezależnie czy w wysokości rzeczywistej, czy zryczałtowanej – lecz dodatkowym świadczeniem o zupełnie innych charakterze, do którego przyznania brak jest podstaw ustawowych.

W związku z powyższym należy przyjąć, że Minister Pracy i Polityki Społecznej, wydając Rozporządzenie z 2013 r. i 2002 r., wykroczył poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 77⁵ ust. 2 Ustawy – Kodeks pracy, a w związku z tym naruszył także art. 92 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁴.

4. Zarzut naruszenia przez § 16 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 4 Rozporządzenia z 2002 r.) przepisu art. 2 Konstytucji RP i wynikającej z niego zasady prawidłowej legislacji (pkt 5 i 6 *petitum*)

Przepis §16 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 4 Rozporządzenia z 2002 r.) naraża się na zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji RP ze względu na brak jednoznacznych kryteriów pozwalających precyzyjnie ustalić, w jakich okolicznościach pracodawca zapewnił kierowcy bezpłatny nocleg w trakcie zagranicznej podróży służbowej.

Zagadnieniem nieunormowanym w §16 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 4 Rozporządzenia z 2002 r.) jest określenie warunków noclegu, których stworzenie przez pracodawcę pozwala kwalifikować okoliczności nocnego wypoczynku pracownika (kierowcy odbywającego zagraniczną podróż służbową) jako „zapewnienie bezpłatnego noclegu”. Obecne brzmienie analizowanego przepisu należy uznać za niewystarczająco jasne i precyzyjne z punktu widzenia nakazów konstytucyjnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP, w szczególności nakazu określoności przepisów prawa. Określenie warunków uznania danego wypoczynku za „bezpłatny nocleg” stanowi integralny, konieczny składnik mechanizmu regulowania należności z tytułu noclegów kierowców odbywanych podczas zagranicznych podróży służbowych. Wynika to z zakresu normowana i zastosowania normy zrekonstruowanej na podstawie § 16 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r., art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców i art. 77⁵ Ustawy - Kodeks pracy. Istotą kwestionowanej regulacji jest bowiem stworzenie pracodawcy możliwości

⁴⁴ Szerzej na temat wymagań konstytucyjnych dotyczących upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia oraz treści rozporządzenia i jego związku z ustawą – zob. K. Działocha, *Komentarz do art. 92 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, s. 1 – 35.

zwolnienia się z obowiązku zwrotu kosztów noclegu – albo w wysokości stwierdzonej rachunkiem (§16 ust. 1), albo w formie ryczałtu (§16 ust. 2) – przez zapewnienie pracownikowi bezpłatnego noclegu. Jak dowodzi analiza praktyki stosowania kwestionowanego przepisu przez sądy powszechne (w tym Sąd Najwyższy), zwolnienie to aktualizuje się w oparciu o analizę warunków odbytego przez pracownika noclegu w danych okolicznościach faktycznych. Istotne rozbieżności interpretacyjne – pozostające bezpośrednio konsekwencją braku należytej określoności, jakim dotknięty jest § 16 ust. 4 Rozporządzenia – skutkują dotkliwymi dla adresatów normy konsekwencjami prawnymi, godząc w ich konstytucyjnie gwarantowane prawa, w szczególności zaś prawo do równego traktowania – tak w prawie, jak i w procesie jego stosowania (art. 32 Konstytucji). W zależności od przyjętej przez sąd wykładni dochodzi bowiem do dyskryminacji bądź to pracodawców, którzy w przekonaniu, że zapewniają bezpłatny nocleg w rozumieniu §16 ust. 4 Rozporządzenia wyposażyli kabiny posiadanych pojazdów w stosunku do tych z nich, którzy podobnej inwestycji nie poczynili; bądź pracowników odbywających nocleg w kabinie, którym ryczałt przyznano – wobec tych, w przypadku których sąd uznał nocleg spędzony w kabinie pojazdu za spełniający warunki „bezpłatnego noclegu”.

Zarzuty powyższe pozostają aktualne także w razie przyjęcia, że treść kwestionowanej normy została zmodyfikowana w drodze Uchwały SN, a przyjęte w niej rozstrzygnięcie wskazanych wyżej rozbieżności skutkuje wyłączeniem z zakresu pojęcia „bezpłatny nocleg” przypadków zapewnienia kierowcy wykonującemu przewozy w transporcie międzynarodowym odpowiedniego miejsca do spania w kabinie pojazdu. Brak należytej określoności obejmuje przesłanki, których spełnienie warunkuje uznanie okoliczności nocnego wypoczynku kierowcy za „zapewnienie bezpłatnego noclegu”. Uchwała SN stanowi doprecyzowanie zakresu tego pojęcia od strony negatywnej, tj. przez wskazanie, jakich (jakiego) w szczególności stanów rzeczy nie można kwalifikować jako „bezpłatnego noclegu”. Pomijając arbitralność tak dokonanego zawężenia wynikającą z niedostatecznego uzasadnienia tego wyłączenia w Uchwale SN, w ocenie Wnioskodawcy nie eliminuje ona problemu niedostatecznej określoności kwestionowanego przepisu. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego *„jeśli wykorzystane środki wyjaśniania wątpliwości prawnych nie przyniosą właściwego rezultatu, uznać można, że treść przepisu jest w takim stopniu niejasna, nieokreślona i zrozumiała, iż uzasadnia to stwierdzenie jego niekonstytucyjności”*⁴⁵. W niniejszej sprawie wspomniane wyżej środki zostały wykorzystane, nie eliminując zarzucanego naruszenia art. 2 Konstytucji RP. Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. SK 16/06, *„z punktu widzenia obywatela, którego prawa (wolności) zostały naruszone, najzupełniej obojętne jest, czy przepis jest sam w sobie niekonstytucyjny, czy też jest on konstytucyjny, a „tylko” powszechnie stosowany w sposób godzący w wolności i prawa, choć - czysto teoretycznie - mógłby być stosowany należycie”*.

⁴⁵ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10, OTK ZU 2010/8A poz. 78.

Wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada dostatecznej określoności prawa wymaga od prawodawcy tworzenia przepisów możliwie najbardziej określonych – tak pod względem treści, jak i formy. Badanie, czy dany przepis odpowiada postulatowi dostatecznej określoności przebiega w oparciu o trzy kryteria wywodzone przez Trybunał Konstytucyjny z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego: precyzyjności, jasności i poprawności legislacyjnej⁴⁶.

Pierwsze z nich – precyzja – przejawia się „w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”⁴⁷. Drugie – jasność – oznacza „nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”⁴⁸. Tak rozumiana jasność ma gwarantować komunikatywność przepisów względem ich adresatów i „zrozumiałość na gruncie języka powszechnego”, zaś „niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo”⁴⁹. Ostatnie z kryteriów określoności przepisu – poprawność legislacyjna – dotyczy konstrukcji językowej i logicznej przepisu oraz zgodności z Zasadami techniki prawodawczej. Oznacza ona „zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają charakter wtórny, tj. wymóg poprawności ma służyć zapewnieniu takiego wystąpienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność”⁵⁰.

Analizowany przepis nie odpowiada wymienionym kryteriom. Jako nieprecyzyjny – poprzez wielokrotne, kaskadowe odesłanie – nie stwarza możliwości dekodowania jednoznacznych norm prawnych i ich konsekwencji⁵¹ w zakresie pojęcia „bezpłatny nocleg”. Ogólnie przyjęte reguły interpretacji okazują się niewystarczające dla zapewnienia jednolitej wykładni tego terminu, co dowodnie potwierdzają istniejące w orzecznictwie rozbieżności. Spektrum ustaleń precyzujących zakres znaczeniowy „bezpłatnego noclegu” wyznaczają z jednej strony orzeczenia, w których sądy dochodzą do wniosku, iż „nie można uznać, że nocowanie w kabinie samochodu jest zapewnieniem pracownikowi bezpłatnego noclegu w rozumieniu przepisów rozporządzenia”. W orzeczeniach tych sądy uznają za „niedopuszczalne, oznaczające brak szacunku do pracownika, a wręcz godności pracownika uwłaczające”⁵² przyjęcie, że zapewnienie kierowcom noclegu w kabinach samochodów oznacza zapewnienie przez pracodawcę bezpłatnego noclegu. Z drugiej

⁴⁶ Por. Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2; Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK-A 2002, nr 3, poz. 33.

⁴⁷ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K. 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, OTK ZU A 2009, nr 9, poz. 138.

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K. 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51.

⁵¹ Por. Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, OTK ZU A 2009, nr 9, poz. 138.

⁵² Wyrok SR Wrocław Śródmieście we Wrocławiu z dnia 17 września 2013 r., sygn. akt X P 420/11.

występują orzeczenia przyjmujące, że w razie odbycia noclegu w przystosowanej do tego kabinie „roszczenie kierowcy o wypłatę należności należy uznać za sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa jakim jest ryczałt za nocleg”⁵³. Pomiędzy tymi dwoma skrajnymi stanowiskami plasują się twierdzenia, że „bezpłatny nocleg” wymaga „zapewni[en]ia godnych warunków sanitarnych, możliwości spożycia posiłków i zapewnienia spokojnego odpoczynku”⁵⁴, że „nocleg w kabinie pojazdu nie stanowi bezpłatnego noclegu, choćby pojazd był najwyższej klasy”⁵⁵, że „umożliwienie przez pracodawcę kierowcy w transporcie międzynarodowym spania w kabinie samochodu ciężarowego (nawet przystosowanej do takich celów) nie stanowi zapewnienia pracownikowi bezpłatnego noclegu”⁵⁶ oraz że „kabina [była] odpowiednio przystosowana do noclegu, z wydzieloną do tego celu częścią. Zdaniem Sadu, zapewniała ona należyty nocny wypoczynek dla kierowcy. Należy zatem uznać, że strona pozwana zapewniła powodowi bezpłatny nocleg, co w konsekwencji zwalnia ją z obowiązku wypłaty na rzecz powoda ryczałtu za noclegi za okres nieprzedawniony”⁵⁷.

Na nieprecyzyjność kwestionowanego przepisu pośrednio wskazuje konieczność podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały wyjaśniającej powstałe na tym gruncie zagadnienie prawne, skoro zgodnie z art. 61 USN dla jej podjęcia konieczne jest uznanie przez SN, że przedstawione zagadnienie wymaga wyjaśnienia, a rozbieżności – rozstrzygnięcia. Niejednolitość wykładni dokonywanej przez sądy w procesie stosowania analizowanego przepisu była więc na tyle poważna, że konieczne stało się jej wyeliminowanie w drodze uchwały Sądu Najwyższego. W tym sensie podjęto próbę skorygowania niedostatków kwestionowanej regulacji „poprzez działania powołanych do tego organów sądowych”⁵⁸, była to jednak interwencja nieskuteczna z punktu widzenia wymogu dostatecznej określoności. Mamy więc do czynienia z sytuacją, gdy „środki wyjaśniania wątpliwości prawnych nie przyniosły właściwego rezultatu, [...] [a] treść przepisu jest w takim stopniu niejasna, nieokreślona i niezrozumiała, iż uzasadnia to stwierdzenie jego niekonstytucyjności”⁵⁹. Spełnienie konstytucyjnego wymogu dostatecznej określoności wymagałoby doprecyzowania omawianego przepisu przez wskazanie takich cech nocnego wypoczynku kierowców, które pozwalają kwalifikować warunki zapewnione przez pracodawcę lub stronę zagraniczną jako „bezpłatny nocleg” w rozumieniu § 16 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 4 Rozporządzenia z 2002 r.).

Przepis ten nie jest również jasny, skoro w oparciu o reguły języka powszechnego nie sposób ustalić zakresu pojęcia „bezpłatny nocleg” na gruncie konkretnego przypadku. W przeciwnym

⁵³ Wyrok SO w Bydgoszczy z dnia 26 lutego 2014 r., sygn. akt VI P 20/13.

⁵⁴ Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2012 r., sygn. akt III APa 8/11.

⁵⁵ Wyrok SO w Legnicy z dnia 17 października 2013 r., sygn. akt V Pa 121/13.

⁵⁶ Wyrok SA w Gdańsku z dnia 16 września 2014, sygn. akt II APa 19/14.

⁵⁷ Wyrok SR w Zgorzelcu z dnia 18 grudnia 2012, sygn. akt IV P 78/12.

⁵⁸ Postanowienie TK z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt Ts 318/12, OTK ZU 2013/3B poz. 287.

⁵⁹ Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02, OTK ZU 2002/7A poz. 90.

razie rozbieżności w orzecznictwie wynikałyby z odmienności badanych stanów faktycznych, nie zaś – jak to ma miejsce – z odmienności ustaleń w zakresie kwalifikacji prawnej stanów zasadniczo tożsamy. Tymczasem okoliczności faktyczne odbywania noclegów w sprawach rozpoznawanych przez ww. sądy wykazywały daleko idące podobieństwo, a mimo to zapadały w nich przeciwstawne rozstrzygnięcia. Na przykład wyrokiem o sygn. IV P 78/12 Sąd Rejonowy w Zgorzelcu uznał, że warunki w kabinie odpowiadają pojęciu „bezpłatnego noclegu”, skoro *„kabina samochodu była przystosowana seryjnie w miejsce do spania. W używanych przez stronę pozwaną ciągnikach siodłowych marki V. (...) stosowana była tzw. kabina długa, w której zamontowane było łóżko z materacem o długości 205cm i szerokości 73cm, odległość między leżanką a poszyciem dachu 130cm, wysokość kabiny 175cm w środkowej części [...] Kabina oprócz miejsca do spania, dodatkowo była wyposażona w 2 lampki nocne, wysuwany stolik, trzy schowki na rzeczy kierowcy, lodówkę, klimatyzację, ogrzewanie postojowe, zbiornik z wodą z kranikiem”*. Inaczej Sąd Apelacyjny w Gdańsku, który wyrokiem o sygn. III APa 19/14 odmówił uznania noclegu w kabinie samochodu ciężarowego za „bezpłatny nocleg” pomimo ustalenia, że *„pozwana wyposażała bowiem kierowców (w tym powoda) w pojazdy o największych na rynku kabinach, w możliwe wysokim standardzie (2 leżanki, lodówka, dostęp do energii elektrycznej - gniazd, oświetlenie, schowki, webasto – ogrzewanie postojowe)”*.

Przepis § 16 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 4 Rozporządzenia z 2002 r.) budzi więc wątpliwości odnośnie treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, generując stan niepewności co do sytuacji prawnej jego adresatów. Niepewność ta dotyczy obu stron stosunku pracy, uniemożliwiając im odpowiednie ukształtowanie treści umów o pracę, regulaminów wynagradzania i układów zbiorowych pracy. Pracodawcy nie wiedzą bowiem, czy środki zainwestowane w dodatkowe wyposażenie kabin samochodów okażą się wystarczające dla uznania tak stworzonych warunków za „bezpłatny nocleg” i – w konsekwencji – dla zwolnienia z obowiązku zwrotu kosztów noclegu, a pracownicy nie mają pewności co do zakresu przysługujących im świadczeń. Powyższa niejasność i nieprecyzyjność wynika z niedostatków zastosowanej techniki legislacyjnej, prawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem wieloznacznym, niewystępującym ani w Kodeksie pracy, ani w Ustawie o czasie pracy kierowców, wbrew dyrektywom wynikającym z Zasad techniki prawodawczej, tj. wymogowi posługiwania się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw (§9) i redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§6). Tymczasem zasady prawidłowej legislacji *„nakazują unikać stanowienia przepisów w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny i powodujący istotne wątpliwości prawne, a także regulacji, które posługują się niezdefiniowanymi pojęciami albo mają niezrozumiałą treść”*⁶⁰.

⁶⁰ Wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10, OTK ZU 2010/8A poz. 78; Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2002 r., sygn. akt U 3/02, OTK ZU 2002/7A poz. 95

Należy podkreślić, że z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego praktyka posługiwania się przez prawodawcę zwrotami niedookreślonymi nie jest *a priori* wykluczona. Warunkiem jej zgodności z art. 2 Konstytucji jest jednak możliwość ustalenia ich desygnatów⁶¹, a ze względu na ryzyko arbitralności w procesie ich stosowania konieczne jest stworzenie „szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu”⁶². Dekodowanie zwrotów nieokreślonych przez niezawisły i niezależny sąd zasadniczo odpowiada temu wymogowi i jako takie uznawane jest za zgodne z Konstytucją. Istnieje jednak pewien poziom niejasności przepisów, którego przekroczenie może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego⁶³.

Problem konstytucyjny dotyczący interpretacji i określoności terminu „*bezpłatny nocleg*” jest także związany z tym, że decyzją ustawodawcy – na mocy art. 77⁵ §5 Ustawy – Kodeks pracy – musi on być interpretowany nie tylko w kontekście podróży służbowej pracowników sfery budżetowej, których dotyczy „pierwotny” zakres przedmiotowy rozporządzenia zawarty w art. 77⁵ §2 Ustawy – Kodeks pracy, lecz także bliżej nieokreślonego „wtórnego” zakresu przedmiotowego, będącego konsekwencją zastosowanego odesłania zawartego w §5 tego artykułu. Skutkiem takiego zabiegu prawodawcy termin „*bezpłatny nocleg*” jest równocześnie interpretowany z punktu widzenia podróży służbowej pracownika sfery budżetowej, gdzie trudno byłoby przyjąć, że zapewnienie noclegu w samochodzie oznacza zapewnienie „*bezpłatnego noclegu*”, oraz – jak w analizowanym przypadku – z punktu widzenia podróży służbowej kierowcy transportu zagranicznego, gdzie nocleg w samochodzie jest nieuniknionym składnikiem świadczonej pracy. Ustawodawca w tym drugim przypadku powinien zrezygnować z odesłania do Rozporządzenia MPIPS z 2012 r. i określić warunki dotyczące wyposażenia kabiny kierowcy, których spełnienie pozwala uznać nocleg w samochodzie za zapewnienie bezpłatnego noclegu.

Z powyższych względów regulacja § 16 ust. 4 Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. (§9 ust. 4 Rozporządzenia z 2002 r.) godzi w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę prawidłowej legislacji z uwagi na brak należytej określoności terminu „*bezpłatny nocleg*”. W tym zakresie zastosowanie znajduje także argumentacja do zarzutów zawartych w pkt 1 i 2 *petitum*, dotycząca wadliwości całej kwestionowanej konstrukcji normatywnej (od art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców przez art. 77⁵ § 3 i 5 oraz art. 77⁵ §2 Ustawy - Kodeks pracy po § 16 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia z 2012 r. lub §9 ust. 1,2 i 4 Rozporządzenia z 2002 r.).

5. Zarzut naruszenia przez art. 77⁵ §2 i §5 Ustawy – Kodeks pracy przepisów art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP (pkt 7 *petitum*)

⁶¹ Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07, OTK ZU 2009/6A poz. 86

⁶² Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK ZU 2006/1A poz. 2

⁶³ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13

Przepis art. 77⁵ §2 Ustawy – Kodeks pracy zawiera upoważnienie ustawowe do wydania Rozporządzenia MPIPS z 2012 r. oraz Rozporządzenia MPIPS z 2002 r. Treść tego upoważnienia została w całości przytoczona wyżej, nie ma więc potrzeby jego powtarzania w tym miejscu. W ocenie Wnioskodawcy przepis ten samodzielnie – z punktu widzenia dookreślenia przedmiotu rozporządzenia⁶⁴ – odpowiada wymaganiom art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Jednakże, gdy weźmie się pod uwagę treść przepisu art. 77⁵ §5 Ustawy – Kodeks pracy, zgodnie z którą „*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*”, można mieć wątpliwości, czy tak określony zakres przedmiotowy rozporządzenia spełnia wymagania art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawodawca odesłał bowiem do upoważnienia ustawowego (faktycznie jednak do wydanego na jego podstawie rozporządzenia) trudną do bliższego ustalenia kategorię spraw, czym w istocie spowodował, że zakres przedmiotowy rozporządzenia stał nie nieokreślony. Poprzez taki zabieg – jak ma to miejsce w analizowanej sytuacji – rozporządzenie dotyczące pracowników sfery budżetowej reguluje w sposób nieracjonalny sytuację prawną kierowców transportu międzynarodowego i ich pracodawców, a tych ostatnich naraża na znaczne koszty finansowe.

W ocenie Wnioskodawcy treść upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia zawarta w art. 77⁵ §2 i §5 Ustawy – Kodeks pracy narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz wynikający z niego obowiązek dookreślenia przedmiotu rozporządzenia.


IV. Postanowienie sygnalizacyjne

Wnioskodawca – mając świadomość złożoności przedmiotu sprawy, co wynika zarówno ze skomplikowania zakwestionowanej konstrukcji normatywnej, jak i stopnia rozbieżności ustaleń dokonywanych na jej podstawie w orzecznictwie sądów powszechnych, w tym w orzecznictwie Sądu Najwyższego – zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego o rozważenie możliwości wystąpienia do Sejmu RP oraz Rady Ministrów, na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z sygnalizacją istnienia luki w prawie i potrzeby jej wypełnienia poprzez stworzenie regulacji ustawowej precyzującej warunki „zapewnienia bezpłatnego noclegu”. Wystąpienie przez Trybunał Konstytucyjny z postanowieniem sygnalizacyjnym pozwoliłoby prawodawcy na odpowiednie uregulowanie przedmiotowej kwestii – stosownie do zakresu jego swobody regulacyjnej. Zdaniem Wnioskodawcy luka ta nie nadaje się do usunięcia w drodze wykładni stosowanej przez praktykę lub orzecznictwo sądowe, z uwagi na wadliwą treść przepisów. W analizowanej sprawie mamy do czynienia z „*brakiem normatywnym*”

⁶⁴ W zakresie wymagań dookreślenia przedmiotowego upoważnienia do wydania rozporządzenia wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji – zob. K. Działocha, jw., s. 16 – 24.

w systemie prawnym, który ma szczególne znaczenie dla życia społeczno-gospodarczego⁶⁵ i wyraża się w takim sposobie sformułowania norm prawnych (m.in. przez użycie niejednoznacznych, szerokich pojęć pozostawiających zbyt dużą swobodę organowi stosującemu prawo), który można i należy uznać za lukę *intra legem*⁶⁶.

Wobec powyższego, wnoszę jak w petitum.



dr Tomasz Zalasinski
Radca prawny WA-7449.

Załączniki:

1. Protokół z posiedzenia Rady TLP związku pracodawców pod nazwą „Transport i Logistyka Polska” z dnia 5 lutego 2015 r.
2. Uchwała Rady Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” z dnia 5 lutego 2015 r. wraz z pełnomocnictwem,
3. Statut Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” tekst jednolity z dnia 6 lutego 2015 r.,
4. Odpis z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji i publicznych zakładów opieki zdrowotnej, prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie, XIII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego (nr KRS 0000521362).
5. Raport regulacyjny Kancelarii DZP w sprawie zasad rozliczania kosztów noclegu pracownika będącego kierowcą samochodu ciężarowego (w związku z uchwałą SN II PZP 1/14).

⁶⁵ P. Kuczma, *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego* [w:] A. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Temida 2 2013

⁶⁶ J. Repel, *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego*, Nowe Prawo 1989 nr 1