



**PK VIII TK 15.2019**  
**(SK 11/19)**

<b>TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY</b>	
<b>KANCELARIA</b>	
wpl. dnia	08. 08. 2019
Nr wg EZD .....	

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną P Sp. K. z siedzibą  
w Ł. o stwierdzenie niezgodności:

1) normy wynikającej z art. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r., poz. 1155 ze zm.) w zw. z art. 77<sup>5</sup> § 1 - 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.) w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.), w zakresie, w jakim znajduje 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, z art. 2, art. 21, art. 32, art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 190 ust. 1- 3 Konstytucji RP;

2) normy wynikającej z art. 77<sup>5</sup> § 1 - 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.) w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej wskazanego w pkt. 1, w zakresie, w jakim znajduje 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, z art. 2, art. 21, art. 32, art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 190 ust. 1-3 Konstytucji RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**1) art. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r., poz. 1155 ze zm.), rozumiany w ten sposób, że po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, w zakresie dotyczącym kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym i w przypadku, gdy strony stosunku pracy nie określiły warunków zwrotu kosztów noclegów z tytułu podróży służbowej w umowie o pracę, zastosowanie znajduje art. 77<sup>5</sup> § 2-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.) w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.), jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**

2) postępowanie w zakresie badania zgodności art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy w zw. z § 9 ust. 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, w zakresie, w jakim przepisy te znajdują zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, z art. 2, art. 21, art. 32, art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 190 ust. 1-3 Konstytucji RP podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – ze względu na zbędność wydania orzeczenia;

3) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

## UZASADNIENIE

### 1. Stan faktyczny

Działając przez swojego pełnomocnika, P Sp. K. z siedzibą w Ł. (dalej: „Skarżąca” lub „Spółka”) złożyła skargę konstytucyjną, kwestionując zgodność normy wynikającej z art. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r., poz. 1155 ze zm.; dalej: „u.c.p.k.”) w związku z art. 77<sup>5</sup> § 1-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.; dalej: „k.p.”) w związku z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących

pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.; dalej: „rozporządzenie z 2002 r.”), a także normy wynikającej art. 77<sup>5</sup> § 1-5 k.p. w związku z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., w obydwu wypadkach 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 ryczałów za noclegi, w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę. Jako wzorce kontroli Skarżąca wskazała art. 2, art. 21, art. 32, art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 190 ust. 1-3 Konstytucji RP. W ocenie Skarżącej, zakwestionowane przez nią normy stanowiły podstawę prawną wyroku Sądu Okręgowego w S z dnia czerwca 2017 r., sygn. Rzeczone rozstrzygnięcie zapadło na tle następującego stanu faktycznego.

Wyrokiem z dnia czerwca 2016 r., sygn. , Sąd Rejonowy w W zasądził od Skarżącej (wówczas działającej pod nazwą P sp.j.), na rzecz jej byłego pracownika – Ł B., łączną kwotę zł wraz z ustawowymi odsetkami z tytułu ryczałów za noclegi opisane w tym wyroku (pkt I sentencji), a ponadto umorzył postępowanie w zakresie, w jakim powód cofnął pozew (pkt II sentencji), oddalił powództwo przeciw skarżącej w pozostałej części (pkt III sentencji), zasądził od Skarżącej na rzecz powoda zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt IV sentencji) oraz nakazał pobrać od Skarżącej na rzecz Skarbu Państwa zł tytułem kosztów postępowania.

W ocenie tegoż sądu, Skarżąca, w okresie zatrudnienia powoda na stanowisku kierowcy, nie zapewniła mu bezpłatnego noclegu w czasie odbywania przez niego podróży służbowych. Do dyspozycji powoda

pozostawała co prawda leżanka w kabinie ciągnika siodłowego, co jednak, w ocenie sądu, nie czyniło zadość obowiązkowi zapewnienia noclegu. Ponieważ powód nie korzystał w czasie podróży służbowych z noclegu w hotelach i nie przedłożył rachunków hotelowych, zasadne było – zdaniem sądu – wypłacenie pracownikowi ryczałtu za noclegi spędzone w kabinie samochodu, podczas podróży służbowych na terenie kraju i za granicą, stosownie do treści art. 21a u.c.p.k. w zw. z art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p. i § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.

Sąd Okręgowy w S , wyrokiem z dnia października 2016 r., sygn. , oddalił w całości apelację Spółki od powyższego orzeczenia (pkt I sentencji), przy czym podzielił ustalenia sądu pierwszej instancji oraz jego argumentację prawną, a także zasądził od Skarżącej na rzecz powoda zł tytułem zwrotu kosztów postępowania za drugą instancję (pkt II sentencji).

W dniu stycznia 2017 r. Skarżąca, powołując się na art. 401<sup>1</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (ówcześnie Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 ze zm.), wniosła o: wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w S z dnia października 2016 r., sygn.

, zmianę orzeczenia sądu drugiej instancji przez uwzględnienie apelacji Skarżącej i zmianę wyroku Sądu Rejonowego w W z dnia czerwca 2016 r., sygn. , przez oddalenie powództwa oraz zasądzenie od powoda na rzecz Skarżącej kosztów postępowania. Spółka powołała się przy tym na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15 (OTK ZU seria A/2016, poz. 93), w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

1) 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 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia

2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U., poz. 167) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 1 sentencji);

2) 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. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (pkt 2 sentencji).

Sentencja tego orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 grudnia 2016 r. pod poz. 2206.

Wyrokiem z dnia czerwca 2017 r., sygn. , Sąd Okręgowy w S oddalił skargę Spółki o wznowienie postępowania (pkt 1 sentencji) oraz zasądził od niej na rzecz powoda koszty zastępstwa prawnego w postępowaniu wywołanym tą skargą (pkt 2 sentencji).

W ocenie tegoż sądu, powołującego się na odnośne orzecznictwo Sądu Najwyższego, wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 11/15 spowodował ten skutek, że do kwestii ryczałtów za nocleg dla kierowców nie ma zastosowania art. 21a u.c.p.k., natomiast nadal stosuje się art. 77<sup>5</sup> § 5 k.p., gdy pracodawca nie uregulował zasad zwrotu należności z tytułu podróży służbowej w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę, a przepisy rozporządzenia z 2002 r. wiązały, gdy nie było zakładowych unormowań z tytułu podróży służbowej. Ponieważ – jak wskazał sąd – Skarżąca nie uregulowała materii ryczałtów za nocleg w żadnym akcie zakładowego prawa pracy ani w umowie z byłym pracownikiem, to skarga o wznowienie postępowania podlegała oddaleniu, albowiem roszczenie powoda było uzasadnione w świetle innych przepisów, które znajdowały w tym wypadku zastosowanie.

## 2. Zarzuty skargi

W ocenie Skarżącej, przepisy, na których Sąd Okręgowy w S oparł powyższe rozstrzygnięcie, *naruszają konstytucyjne prawo własności skarżącego określone w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, które na mocy art. 21 ust. 1 podlega ochronie Rzeczypospolitej Polskiej, a także zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji, oraz zasadę zaufania obywatela do państw[a], wyrażoną w klauzuli państwa prawnego wynikającej z art. 2 Konstytucji RP* (uzasadnienie skargi, s. 3).

Uzasadniając skargę, Spółka wskazała, że po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny była przekonana, iż będzie możliwa restytucja świadczenia pieniężnego zasądzonego wyrokiem sądu pierwszej instancji. Interpretacja zawarta w wyroku Sądu Okręgowego była zaskoczeniem dla jej uzasadnionych oczekiwań i stanowiła „swoistą pułapkę”, naruszając zaufanie pokładane w porządku prawnym. Skarżąca odwołała się w tym miejscu do obszernych fragmentów wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, podnosząc, że interpretacja zastosowana przez sąd w jej sprawie prowadzi do obejścia tegoż wyroku, a tym samym normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 190 Konstytucji.

W części uzasadnienia dotyczącej zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Skarżąca wskazała, że kwestionowana regulacja nie jest adekwatna w kontekście konieczności ochrony interesów pracowników, gdyż nakazuje wypłatę ryczałtów w sytuacji, gdy pracownik takich kosztów nie ponosi, a do noclegu wykorzystuje infrastrukturę pracodawcy (kabinę pojazdu z miejscem do spania). Dalej Skarżąca zauważa, że mankamentem zaskarżonych przepisów jest brak precyzji, w zakresie możliwości zwolnienia pracodawcy z obowiązku wypłaty ryczałtu, poprzez zapewnienie bezpłatnego noclegu. Skarżąca poniosła koszty na zapewnienie takiego noclegu w swoich pojazdach, a tymczasem,

w orzecznictwie oraz rozstrzygnięciu sądu wobec Skarżącej, przyjęto, że taka forma noclegu nie zwalnia jej z obowiązku wypłaty ryczałtu na rzecz pracownika. Skarżąca zwróciła również uwagę, że ograniczenia jej prawa własności nie uzasadnia potrzeba ochrony interesów pracowników (wymóg z art. 31 ust. 3 Konstytucji), gdyż świadczenie ma im przysługiwać bez względu na rzeczywiście poniesiony koszt noclegu.

Co się zaś tyczy zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, Skarżąca podniosła, że zaskarżone przepisy, w interpretacji przyjętej zarówno w orzecznictwie, jak i rozstrzygnięciu sądu wobec Skarżącej, prowadzą do konstytucyjnie nieuzasadnionego zróżnicowania pracodawców. Jedni z nich, którzy w ramach stosunku pracy ustalili zasady zwrotów kosztów noclegu, mogą dowolnie kształtować wysokość stawek, w tym poniżej standardu minimalnego, wynikającego z zaskarżonych przepisów, podczas gdy drudzy, którzy takich uzgodnień z pracownikami nie poczynili, muszą wypłacać przewidziany kwestionowanymi unormowaniami ryczałt, choćby zapewnili pracownikom możliwość noclegu w kabinie pojazdu.

### 3. Treść i wykładnia kwestionowanych przepisów

Kwestionowany przepis u.c.p.k. ma następujące brzmienie:

*Art. 4. W zakresie nieuregulowanym ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.).*

Z kolei kontestowane przepisy k.p. brzmią:

*Art. 77<sup>5</sup>. § 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.*

Zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2002 r. mają zaś następujące brzmienie:

*§ 9. (...)*

*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.*

*(...)*

*4. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewnia pracownikowi bezpłatny nocleg.*

Uregulowanie kompensaty kosztów podróży służbowej pracownikom będącym kierowcami ma bogatą historię. Jej przybliżenie rozpocząć należy od analizy art. 77<sup>5</sup> k.p., który został dodany do k.p. na mocy art. 17 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2000 r. Nr 120, poz. 1268) przewidującego w § 1, że *pracownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub poza stałym miejscem pracy przysługuje zwrot kosztów związanych z podróżą służbową*, zaś w § 2, iż *Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ustalania oraz wysokość należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju, w szczególności w zakresie diet oraz zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych udokumentowanych wydatków*.

Aktualne brzmienie art. 77<sup>5</sup> k.p. zostało nadane mocą ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2002 r. Nr 135, poz. 1146 ze zm.). Ustawodawca w uzasadnieniu projektu tej ustawy wskazał, że dotychczasowe regulacje należności pracowniczych z tytułu podróży służbowej dotyczyły zarówno pracowników zatrudnionych w jednostkach sfery budżetowej, jak i w podmiotach gospodarczych. Mając na uwadze, po pierwsze, że *definicja podróży służbowej budzi (...) dużo kontrowersji, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników odbywających wielokrotne podróże służbowe, tj. pracowników, dla których podróż jako stałe pokonywanie przestrzeni jest rodzajem wykonywanej pracy*, po drugie, zgłaszaną coraz częściej potrzebę *odmiennego traktowania przypadków podróży służbowej odbywanej doraźnie od podróży służbowej polegającej na stałym pokonywaniu przestrzeni*, a po trzecie, sytuację, iż *obecne uregulowania*

*podróży służbowej są kwestionowane przez przewoźników głównie ze względów finansowych. Wypłacane diety w obligatoryjnie ustalonej wysokości obciążają koszty pracy, stając się jednym z elementów obniżających rentowność przedsiębiorcy (uzasadnienie projektu, Sejm RP IV kadencji, druk nr 335), ustawodawca uznał za konieczne wprowadzenie zmian do art. 77<sup>5</sup> k.p. Kwestie dotyczące należności na pokrycie kosztów podróży służbowej – zgodnie z założeniem ustawodawcy – uregulowane zostały zatem dwutorowo. W stosunku do pracowników państwowej i samorządowej sfery budżetowej tryb ustalania warunków oraz wysokości należności przekazano do szczegółowej regulacji ministrowi właściwemu do spraw pracy w drodze rozporządzenia (art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p.), zaś w odniesieniu do pracowników sektora prywatnego, warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej ustawodawca pozostawił do regulacji w układzie zbiorowym pracy lub regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu wynagradzania (art. 77<sup>5</sup> § 3 k.p.). Mechanizm przewidziany w art. 77 § 4 i § 5 k.p. pełni natomiast funkcję gwarancyjną na wypadek, gdyby pracodawca chciał uregulować w układzie zbiorowym, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę diety z tytułu podróży służbowej w wysokości niższej niż określona dla pracowników państwowej i samorządowej sfery budżetowej lub pozostawił te kwestie poza przedmiotem ustaleń.*

Zróznicowanie należności z tytułu podróży służbowych dla pracowników sektora budżetowego i pozabudżetowego było przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 36/03 (wyrok z dnia 4 października 2005 r., OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 98). Trybunał badał konstytucyjność art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 4 k.p. W wydanym wyroku Trybunał uznał, że istotną cechą różnicującą obydwie, objęte zaskarżonymi przepisami, grupy pracownicze jest charakter źródła finansowania świadczeń i zróznicowanie,

jakiego dokonał ustawodawca w tym zakresie, jest konstytucyjnie usprawiedliwione. W ocenie Trybunału, przepisy wskazane jako przedmiot kontroli konstytucyjnej, upoważniając w art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p. do określenia wskazanej materii w akcie wykonawczym wyłącznie w odniesieniu do grupy pracowników sfery budżetowej, zaś w odniesieniu do pracowników niezatrudnionych w sferze budżetowej pozostawiając uregulowanie tej kwestii partnerom społecznym (art. 77<sup>5</sup> § 3 k.p.), nie naruszają ani zasady równości (art. 32 Konstytucji), ani też art. 2 Konstytucji, w szczególności wyrażonej w nim zasady sprawiedliwości społecznej, jak również nie stoją w sprzeczności z zasadą ochrony pracy i nadzoru przez państwo nad warunkami jej wykonywania (art. 24 ustawy zasadniczej).

Niemniej w praktyce orzeczniczej, zarówno przed jak i po wspomnianej nowelizacji, pojawiały się kontrowersje, czy pracownicy, dla których stałe pokonywanie przestrzeni jest rodzajem wykonywanej pracy, znajdują się w podróży służbowej. Jako przykład zmienianego w tej materii stanowiska mogą w szczególności służyć dwa orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. I PKN 24/98 (OSNP 1999/7/239) oraz z dnia 22 stycznia 2004 r., sygn. I PK 298/03 (OSNP 2004/23/399). W wyroku z dnia 8 kwietnia 1998 r. Sąd Najwyższy stwierdził bowiem, iż *„praca kierowcy wysokotonażowego samochodu ciężarowego w transporcie międzynarodowym nie może być identyfikowana z odbywaniem zagranicznych podróży służbowych (...)*. Z kolei, w wyroku z dnia 22 stycznia 2004 r. Sąd ów dopuścił możliwość zastosowania do kierowców realizujących transport międzynarodowy przepisów dotyczących podróży służbowej, stwierdzając, iż *wykonywanie przez kierowcę samochodu ciężarowego zadań służbowych za granicą, wymagających ponoszenia przez niego dodatkowych kosztów wyżywienia lub noclegów, stanowi zagraniczną podróż służbową*.

W związku z istniejącymi rozbieżnościami orzecznictwa, dotyczącymi rozumienia pojęcia podróży służbowej, wydana została uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. II PZP 11/08, w której Sąd Najwyższy uznał, że *kierowca transportu międzynarodowego odbywający podróże w ramach wykonywania umówionej pracy i na określonym w umowie obszarze jako miejsce świadczenia pracy nie jest w podróży służbowej w rozumieniu art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p.* (LEX nr 465385).

Wykładnia przyjęta przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 listopada 2008 r. o sygn. II PZP 11/08 została potwierdzona w następujących po niej wyrokach Sądu Najwyższego z dnia: 3 grudnia 2008 r., sygn. I PK 107/08 (LEX nr 580222); 16 listopada 2009 r., sygn. II UK 114/09 (LEX nr 558591); 27 stycznia 2009 r., sygn. II PK 140/08 (LEX nr 491567); 3 grudnia 2009 r., sygn. II PK 138/09 (LEX nr 580138); 10 października 2012 r., sygn. II UK 72/12 (LEX nr 1298140); 6 maja 2014 r., sygn. II PK 219/13 (LEX nr 1514736) oraz 10 lutego 2015 r., sygn. II UK 225/13 (LEX nr 1654743).

Konsekwencją uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r. o sygn. II PZP 11/08 i stabilizującego się po jej wydaniu orzecznictwa sądowego w zakresie podróży służbowych było to, że kierowcom transportu międzynarodowego odmawiano uprawnień do zwrotu kosztów z tytułu takich podróży. Taki stan rzeczy spowodował reakcję ustawodawcy, który – w 2010 r. – zdecydował się na nowelizację u.c.p.k., którą to nowelizacją wprowadził nową definicję podróży służbowej (art. 2 pkt 7 u.c.p.k.), zaś w art. 21a u.c.p.k. przesądził, że *[k]ierowcy w podróży służbowej, przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalane na zasadach określonych w przepisach art. 77<sup>5</sup> § 3-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy.* W ten sposób zlikwidowano skutki uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. II PZP 11/08, w odniesieniu do omawianej grupy pracowników. Przekonanie, że celem uchwalenia powyższej

nowelizacji było „odwrócenie” skutków uchwały z 2008 r., wyrażane było w judykaturze (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. II PZP 1/14, LEX nr 1469181 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2014 r., sygn. I PZP 3/14, LEX nr 1511152).

Od czasu nowelizacji ustawy o czasie pracy kierowców obowiązywać zaczęły zatem dwie definicje podróży służbowych (szczególna – skierowana do kierowców i ogólna – skierowana do wszystkich innych pracowników, w tym także pracowników mobilnych, ale nie kierowców). Jak zauważył bowiem Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. II UK 225/13, (...) *o utracie poglądu zawartego we wskazanej uchwale (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r. o sygn. II PZP 11/08 – przyp. wł.) można mówić wyłącznie w odniesieniu do kierowców zatrudnionych w transporcie drogowym, którzy - inaczej niż pozostali pracownicy mobilni - mogą odbywać podróże służbowe i mają prawo do wynikających z tego tytułu świadczeń tylko ze względu na to, że została ustalona - z woli ustawodawcy - odrębna definicja podróży służbowej w stosunku do tej grupy zawodowej. Wykładnia ta pozostaje natomiast aktualna wobec innych kategorii pracowników mobilnych (op. cit.).*

Niemniej nowelizacja u.c.p.k. z 2010 r., a ściślej, odesłanie zawarte w art. 21a tej ustawy, ograniczające się do art. 77<sup>5</sup> § 3-5 k.p., wygenerowało inne problemy interpretacyjne.

Pierwszy z nich dotyczył tego, czy, wobec braku odesłania do art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p., strony stosunku pracy, w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę, mogą uregulować zasady zwrotu należności z tytułu podróży służbowej w sposób mniej korzystny, niżli jest to przejęte w aktach wykonawczych do tego ostatniego przepisu, co w szczególności dotyczy się stawek diet i ryczałtów. W orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiły się w tym zakresie istotne rozbieżności.

Początkowo przyjmowano, że należności z tytułu podróży służbowej mogą zostać określone przez pracodawców podlegających art. 77<sup>5</sup> § 3 k.p. w układzie zbiorowym pracy, regulaminie lub umowie o pracę w sposób korzystniejszy albo mniej korzystny względem rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu wykonawczym. Mechanizm korygujący z art. 9 § 2 k.p. i art. 18 § 2 k.p. nie ma w tym wypadku zastosowania, poza sytuacją opisaną w art. 77<sup>5</sup> § 4 k.p. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 maja 2012 r., sygn. II PK 230/11, LEX nr 1216860).

W późniejszym orzecznictwie zaczęło przeważać bardziej restrykcyjne stanowisko, w którym akcent kładziono na specyfikę pracy kierowcy w transporcie międzynarodowym. Uznano, że art. 77<sup>5</sup> § 5 k.p., przez odesłanie do przepisów rozporządzenia wykonawczego, wyznacza minimalny standard wszystkich świadczeń z tytułu podróży służbowej (diety, zwrotu kosztów przejazdu, noclegów i innych wydatków), które w układzie zbiorowym, regulaminie lub umowie o pracę mogą zostać uregulowane korzystniej dla pracownika (art. 9 § 2 i art. 18 § 2 k.p.). W rezultacie, w razie braku "wewnętrznej" regulacji lub gdy jest ona mniej korzystna, zastosowanie mają przepisy wykonawcze (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2014 r., sygn. III PK 4/15, LEX nr 1540635). Pogląd ten opierał się na założeniu, zgodnie z którym odesłanie z art. 21a u.c.p.k. do art. 77<sup>5</sup> § 3-5 k.p. oznacza pośrednio odesłanie także do art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p. W takim ujęciu kierowcy przysługuje zwrot kosztów noclegu według zasad ustalonych w przepisach wykonawczych dotyczących sfery budżetowej, chyba że korzystniejsze dla niego zasady zostały ustalone według art. 77<sup>5</sup> § 3 k.p. (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. II PZP 1/14, LEX nr 1469181 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 16 października 2014 r., sygn. II PK 133/13, LEX nr 1551477; 22 lipca 2015 r., sygn. I PK 95/15, LEX nr 1767097; 3 marca 2016 r., sygn. II PK 3/15, LEX nr 2015133; 25 maja 2016 r., sygn. II PK 111/15,

LEX nr 2071207; 15 czerwca 2016 r., sygn. II PK 148/15, LEX nr 2075710; 14 września 2016 r., sygn. II PK 204/15, LEX nr 2141223). Kwestię „korzystności” ustalano poprzez porównanie należności faktycznie wypłaconej pracownikowi i przysługujących mu minimalnych świadczeń według art. 77<sup>5</sup> § 4 k.p. i § 9 rozporządzenia wykonawczego (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 13 sierpnia 2015 r., sygn. II PK 241/14, OSNP 2017 nr 7, poz. 80; 15 września 2015 r., sygn. II PK 248/14, LEX nr 1816556; 7 października 2015 r., sygn. II PK 252/14, LEX nr 1925801; 3 lutego 2016 r., sygn. II PK 334/14, LEX nr 1977923; 7 lipca 2016 r., sygn. I PK 211/15, LEX nr 2087117).

Drugi problem sprowadzał się do rozstrzygnięcia, czy umożliwienie pracownikowi-kierowcy noclegu w – przystosowanej w tym celu – kabinie pojazdu stanowi zapewnienie bezpłatnego noclegu, co, zgodnie z odnośnymi przepisami rozporządzeń wykonawczych do art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p., zwalniałoby pracodawcę z obowiązku wypłaty należności za nocleg (w tym ryczałtu). Rozbieżności orzecznictwa w tym zakresie miała przeciąć uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. II PZP 1/14, w której uznano, że *[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 bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.), 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 (op. cit.).*



Nie brakowało jednak jednostkowych orzeczeń traktujących powyższe problemy jako jedno zagadnienie. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. II PK 227/15 (LEX nr 2180093) przyjęto, że ryczałt za nocleg może być przez pracodawcę moderowany ze względu na rodzaj i standard wyposażenia bytowo-noclegowego kabiny kierowcy (im jest on wyższy, tym ryczałt za nocleg może być niższy). Podstawą tego judykatu było ustalenie, że pracodawca określił w regulaminie wynagradzania zbiorczą należność z tytułu podróży służbowej, rozbijając ją na dietę i "inne zwiększone koszty socjalne", które jednak nie pokrywały w całości przysługującego z rozporządzenia ryczałtu noclegowego. Pogląd ten można spotkać także w późniejszych orzeczeniach (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. II PK 359/15, LEX nr 2252203).

Wydawało się, że rozwój przedstawionego wyżej orzecznictwa i jego kierunki stracą na znaczeniu wobec wydania przez Trybunał Konstytucyjny powoływanego już wyroku z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15. Przypomnieć w tym miejscu należy, że przesądzono w nim, iż 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 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (pkt 1 sentencji), a także, że, w takim samym zakresie, niezgodny z ustawą zasadniczą jest 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. Motywy leżące u podstaw tego rozstrzygnięcia zostaną przedstawione w dalszej części stanowiska.

Niemniej, brak reakcji ustawodawcy na powyższe orzeczenie Trybunału sprawił, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego niejednolicie odczytano skutki tegoż judykatu. I tak, w wyroku z dnia 14 lutego 2017 r., I PK 77/16 (LEX nr 2258054), Sąd Najwyższy przyjął, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. do kierowców w transporcie międzynarodowym nie stosuje się przepisów rozporządzeń wykonawczych wydanych na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p., a zastosowanie mają wyłącznie przepisy zakładowe, które nie są korygowane przez przepisy powszechnie obowiązujące jako bardziej korzystne. Skutkiem przyjęcia takiego zapatrywania jest uznanie, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie istnieją normy prawne ograniczające uregulowanie kosztów podróży służbowych kierowców, a w przypadku jego braku pracownik nie ma żadnych roszczeń. Dalszą konsekwencją jest natomiast to, że tzw. "nocleg w kabinie" kierowcy nie wyzwała po stronie pracodawcy żadnych obowiązków, a tym samym nieaktualne staje się stanowisko wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. II PZP 1/14.

Jednak już siedem dni później inny skład Sądu Najwyższego uznał, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r. przepisy ustawy o czasie pracy kierowców nie uniemożliwiają stosowania reguł rozliczenia kosztów podróży służbowej określonych w art. 77<sup>5</sup> § 2-5 k.p. W konsekwencji przyjęto, że jeśli regulamin wynagradzania, jak również umowa o pracę, nie przewidywały ryczałtu za noclegi, to zastosowanie ma art. 77<sup>5</sup> § 5 k.p., który daje pracownikowi prawo do otrzymania ryczałtu za noclegi według wzorca określonego w rozporządzeniu wykonawczym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2017 r., I PK 300/15, LEX nr 2242158; zob. także wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 8 marca 2017 r., sygn. II PK 409/15, LEX nr 2306366; 30 marca 2017 r., sygn. II PK 16/16, LEX nr 2306363, 21 lutego 2017 r., sygn. I PK 71/16, LEX nr 2269111).

Sąd Najwyższy rozpoznawał również sprawy, w których pracodawca wypłacał pracownikom zarówno diety, jak i koszty noclegu. W wyroku z dnia 8 marca 2017 r., sygn. II PK 410/15 (LEX nr 2306367), Sąd Najwyższy przyjął, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 11/15 możliwość zastosowania przepisów k.p. wynika z art. 2 pkt 7 i art. 4 u.c.p.k. Uznał jednocześnie, że konstatacja ta nie oznacza jeszcze, iż uregulowanie zwrotu kosztów noclegu nie może skutkować wypłatą niższego świadczenia niżli wynika to z rozporządzenia wykonawczego do art. 77<sup>5</sup> § 2 k.p.

Odnotować przy tym należy, że w judykaturze pojawił się również trzeci pogląd. Sprowadza się on do abstrahowania od bezpośrednich skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego dla możliwości stosowania art. 77<sup>5</sup> k.p. w omawianych sprawach, przy jednoczesnym skoncentrowaniu się na "odpowiednim" określeniu wysokości zwrotu kosztów za nocleg. Dokonywać tego ma sąd w oparciu o art. 322 k.p.c. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2017 r., sygn. II PK 28/16, LEX nr 2323651).

Niektóre aspekty powyższych rozbieżności w orzecznictwie stały się kanwą dla powzięcia przez Sąd Najwyższy uchwały w składzie 7 sędziów z dnia 26 października 2017 r., sygn. III PZP 2/17, która zapadła już po złożeniu skargi konstytucyjnej w przedmiotowej sprawie. W uchwale wskazano, że *[r]yczałt za nocleg w podróży służbowej kierowcy zatrudnionego w transporcie międzynarodowym może zostać określony w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę (art. 77<sup>5</sup> § 3 k.p.) poniżej 25% limitu, o którym mowa w § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.) oraz w § 16 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia*

2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. poz. 167)[OSNP nr 3/2018, poz. 28, LEX nr 2379708].

Niemniej, warunkiem powzięcia uchwały o przedstawionej wyżej treści – na co wskazał skład orzekający – było rozstrzygnięcie, czy po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., czyli po wyeliminowaniu z obrotu prawnego art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, możliwe jest sięganie do rozwiązań przewidzianych w art. 77<sup>5</sup> k.p., a tym samym do rozporządzenia wykonawczego (tamże). Sąd Najwyższy udzielił pozytywnej odpowiedzi na to pytanie. Doszedł do wniosku, że po wyroku Trybunału Konstytucyjnego do pracowników-kierowców w transporcie międzynarodowym znajdują zastosowanie reguły rozliczenia podróży służbowej przewidziane w art. 77<sup>5</sup> k.p. Zastosowanie tego przepisu wynika z art. 5 k.p. i jego odpowiednika, czyli art. 4 ustawy o czasie pracy kierowców (tamże). Zastrzegł jedynie, że z uwagi na autonomiczność (odmienność) podróży służbowej kierowców, przepis art. 2 pkt 7 ustawy o czasie pracy kierowców w relacji z art. 4 tej ustawy i art. 5 k.p. wypiera stosowanie art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p. (tamże).

Tezy zawarte w uzasadnieniu powyższego judykatu zostały następnie powtórzone w późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 5 grudnia 2017 r., sygn. II PK 286/16, LEX nr 2434444; 20 marca 2018 r., sygn. I PK 11/17, LEX nr 2521606; 10 kwietnia 2018 r., sygn. II PK 3/17, LEX nr 2530649; 19 kwietnia 2018 r., sygn. I PK 35/17, LEX nr 2549212; 16 maja 2018 r., sygn. III PK 53/17, LEX nr 2550123; 17 maja 2018 r., sygn. I PK 75/17, LEX nr 2549260, 22 sierpnia 2018 r., sygn. III PK 71/17, LEX nr 2539181).

## 5. Przedmiot kontroli

Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się

do treści zarzutów sformułowanych w niniejszej skardze poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zaskarżonych przepisów. Zgodnie bowiem z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 17 października 2017 r., sygn. SK 47/15, OTK ZU seria A/2017, poz. 67; 6 grudnia 2017 r., sygn. SK 20/17, OTK ZU seria A/2017, poz. 81).

Przypomnieć należy, że, stosownie do treści art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów 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 myśl powyższego, skarga konstytucyjna jest konkretnym i subsydiarnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego i nie ma charakteru skargi powszechnej (*actio popularis*). Skarżący nie może wobec tego zakwestionować konstytucyjności aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji. Do naruszenia praw lub wolności skarżącego może bowiem dojść jedynie w wyniku orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, a więc rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy skarżącego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 71).

W postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną możliwa jest zatem jedynie kontrola tych regulacji, które znalazły zastosowanie przy orzekaniu. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd lub organ administracji publicznej.

Jak wynika z przedstawionych wyżej rozważań, problem podniesiony w skardze konstytucyjnej, złożonej w przedmiotowym postępowaniu, dotyczy interpretacji wskazanych w *petitum* skargi przepisów po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, i rysujących się na tym polu rozbieżności występujących w orzecznictwie. Przypomnieć przeto należy, że zasadniczo działalność Trybunału Konstytucyjnego ma na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, która – z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne – interpretacji określonego przepisu jest właściwa (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 17, 27 marca 2018 r., sygn. P 1/16, OTK ZU seria A/2018 r., poz. 15, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. P 31/12, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 44). Niemniej jednak, zagadnienie interpretacji zakwestionowanego przepisu może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd Konstytucyjny wówczas, gdy przyjęty w orzecznictwie i utrwalony sposób rozumienia tego przepisu pozostaje w sprzeczności z unormowaniami zawartymi w akcie hierarchicznie wyższym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie bowiem podkreślał, że jeżeli określony sposób rozumienia przepisu utrwalił się w sposób bezsporny, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny, stały i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustalonym rozumieniem tej normy

przez organy stosujące prawo (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. SK 20/16, OTK ZU seria A/2017 r., poz. 52 i przywołane tam orzecznictwo). *Stołość, powtarzalność i powszechność praktyki sądowej może nadawać bowiem kwestionowanemu unormowaniu w sposób stały i powszechny określone znaczenie, podlegające następnie kontroli konstytucyjności. Stołość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia. (...) Ujawnienie (...) zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z tą właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85).

O ile w dacie złożenia skargi konstytucyjnej można było mieć zastrzeżenia, czy przyjęta w orzecznictwie Sądu Najwyższego wykładnia zaskarżonych przepisów, stanowiąca podporę ostatecznego rozstrzygnięcia sądowego wobec Skarżącej, jest ustabilizowana i powtarzalna, o tyle w aktualnej sytuacji, tj. po wydaniu uchwały 7 sędziów z dnia 26 października 2017 r., sygn. III PZP 2/17, nie można mieć co tego wątpliwości. W tym stanie rzeczy przedmiotem kontroli powinny być wskazane przez Skarżącą przepisy w takim rozumieniu, jakie zostało przyjęte w przytoczonych judykatach. Konieczne są jednak pewne dodatkowe zastrzeżenia.

Po pierwsze, zauważyć należy, że w ostatecznym rozstrzygnięciu o konstytucyjnych prawach Skarżącej – wyroku Sądu Okręgowego w S z dnia czerwca 2017 r., sygn. , zarówno w jego sentencji, jak i uzasadnieniu, nie wskazano bezpośrednio podstawy prawnej rozstrzygnięcia, ograniczając się do przywołania orzeczeń wskazujących na konieczność uwzględnienia brzmienia art. 77<sup>5</sup> § 3-5 k.p. W przypadku wyroków sądów

pracy, czy też w ogóle sądów cywilnych, jest to zresztą praktyka dość powszechna (wskazywał na to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211). Jak jednak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowany w skardze przepis nie musi być wskazany ani w sentencji, ani w uzasadnieniu ostatecznego rozstrzygnięcia, otwierającego drogę do wniesienia skargi. Pod uwagę należy wziąć natomiast to, czy zaskarżony przepis rzeczywiście zdeterminował owo rozstrzygnięcie (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, *op. cit.*; 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39; 12 maja 2008 r., sygn. SK 43/05, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 57; 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 124; zob. też postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. Ts 178/09, OTK ZU nr 6/B/2011, poz. 418). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 października 2001 r. o sygn. SK 8/00, *[k]westią techniczną jest to, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów, który ostatecznie doprowadził organ procesowy do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu, zostanie w nim uzewnętrzniiony w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Sam fakt niepowołania konkretnego przepisu w sentencji wydanego rozstrzygnięcia nie przesądza jednak o tym, czy stanowił on podstawę wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Postawienie znaku równości pomiędzy tymi dwiema kwestiami musiałoby prowadzić do konsekwencji wręcz paradoksalnych, zwłaszcza w przypadku błędnego powołania podstawy prawnej ostatecznego rozstrzygnięcia, która nie mogłaby już zostać skorygowana poprzez wykorzystanie procedur odwoławczych (*op. cit.*).*

To prawdopodobnie z tego względu Skarżąca tak skonstruowała swoją skargę, jakby przedmiotem kontroli miały być dwie normy prawne. Tymczasem, jak już wyżej wskazano, norma, która jest przedmiotem wykładni zastosowanej w orzeczeniu skierowanym wobec Skarżącej, wywodzona jest z art. 4 u.c.p.k.



i art. 5 k.p. w zw. z art. 77<sup>5</sup> § 2-5 k.p. Przypomnieć w tym miejscu należy, że Trybunał Konstytucyjny jest przy orzekaniu związany zakresem zaskarżenia wskazanym w skardze konstytucyjnej, a zakres ten obejmuje wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli) [art. 67 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072); dalej: „otpTK”]. Z tego względu przepis art. 5 k.p. nie może zostać uwzględniony w ramach przedmiotu kontroli.

Po drugie, przedmiotem kontroli nie może być przepis art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p. Zgodnie bowiem z utrwaloną w tym zakresie i zaprezentowaną wyżej wykładnią, wobec grupy pracowników, jaką są kierowcy, jego treść zostaje zastąpiona przez art. 2 pkt 7 u.c.p.k. Zresztą konstatacja, że art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p. nie obejmuje kierowców, wynikała już z uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. II PZP 11/08, co zostało usankcjonowane przez ustawodawcę nowelizacją z 2010 r., wprowadzającą autonomiczną definicję podróży służbowej w u.c.p.k.

Po trzecie, z uwagi na możliwość kwestionowania przez Skarżącą jedynie tych przepisów, które legły u podstaw ostatecznego rozstrzygnięcia jej sprawy przez sąd, na przedmiot kontroli należy spojrzeć z perspektywy stanu faktycznego tejże sprawy. Powód – kierowca w transporcie krajowym i zagranicznym domagał się od swojego ówczesnego pracodawcy, tj. Spółki, zasądzenia kwoty odpowiadającej ryczałtom za noclegi, w sytuacji kiedy, w ramach podstawy jego stosunku pracy (umowie), nie było określonych warunków wypłacania należności z tytułu podróży służbowej innych niż diety, a pracodawca zapewniał mu nocleg w kabinie kierowcy. W takiej zaś sytuacji przedmiot kontroli powinien być ograniczony nie tylko w zakresie wskazanym przez Skarżącą, tj. do kierowców

wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, ale także do świadczenia z tytułu podróży służbowej, jakim jest należność za noclegi, a ponadto tylko do takiej sytuacji, w której warunki jej wypłaty (w tym wysokość), nie są określone w umowie między stronami. Kwestie konstytucyjności określania innych należności (w szczególności diet), a także ustalania tego w regulaminach pracy czy układach zbiorowych, jak również ewentualnego stosowania bardziej korzystnych rozwiązań niż ustalenia stron stosunku pracy lub partnerów społecznych, muszą pozostać poza rozważaniami w ramach przedmiotowego postępowania i w tej części powinno ono podlegać umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Po czwarte wreszcie, przedmiotem kontroli nie mogą być przepisy, które stanowią część normy uznanej już uprzednio przez Trybunał za niezgodną z Konstytucją. Zgodnie bowiem z art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy otpTK, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia stało się zbędne. O zbędności postępowania można mówić w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już na temat konstytucyjności zaskarżonej normy w kontekście sformułowanego na ich tle określonego zagadnienia prawnego. W takim bowiem wypadku aktualizuje się negatywna przesłanka wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny wynikająca z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2007 r., sygn. SK 21/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 4 oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane). Uwaga ta dotyczy art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w zw. z § 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., w zakresie, w jakim przepisy te znajdowały zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, albowiem były one objęte negatywnym wyrokiem

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15 (zob. M. Miąsko, *Glosa do wyroku TK z dnia 24 listopada 2016 r., K 11/15*, LEX).

Przypomnieć w tym miejscu należy, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest norma, którą odtwarza się w oparciu o brzmienie przepisów i tak też opisuje w sentencji orzeczenia. Jeśli wyrok Trybunału jest zakresowy (jak w przypadku orzeczenia w sprawie K 11/15), przepisy mogą pozostać w akcie normatywnym w niezmienionym brzmieniu, ale wykluczone jest ich stosowanie do niektórych sytuacji, objętych sentencją orzeczenia Sądu Konstytucyjnego. W takim samym zakresie nie mogą więc być one przedmiotem ponownej kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Tego stanu rzeczy nie zmienia fakt, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego, a także w indywidualnym orzeczeniu skierowanym wobec Skarżącej, zastosowano część normy, która została uznana za niekonstytucyjną. Kwestia ta będzie jeszcze przedmiotem dalszych uwag.

Z tego względu postępowanie w części dotyczącej badania zgodności art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., w zakresie, w jakim przepisy te znajdują zastosowanie do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, z art. 2, art. 21, art. 32, art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 190 ust. 1-3 Konstytucji RP podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK – ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

Reasumując powyższe uwagi, należy przyjąć, że przedmiotem kontroli w przedmiotowej sprawie powinien być jedynie art. 4 u.c.p.k., rozumiany w ten sposób, że po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, w zakresie dotyczącym kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym i w przypadku, gdy strony stosunku pracy nie określiły warunków zwrotu kosztów noclegów z tytułu podróży służbowej w umowie

o pracę, zastosowanie znajduje art. 77<sup>5</sup> § 2-5 k.p. w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r.

Już w tym miejscu należy zasygnalizować, że skarga konstytucyjna złożona w przedmiotowej sprawie nie otwiera możliwości kontroli kwestionowanych przepisów pod kątem zgodności ze wszystkimi, wskazywanymi przez Skarżącą, wzorcami. Kwestia ta będzie jednak przedmiotem dalszych uwag.

#### 6. Wzorzec kontroli wynikający z art. 2

Artykuł 2 Konstytucji ma następujące brzmienie:

*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Jakkolwiek z *petitum* skargi inicjującej przedmiotowe postępowanie wynika, że wzorcem kontroli ma być art. 2 ustawy zasadniczej, to jednak już w jej uzasadnieniu Skarżąca doprecyzowała, że chodzi Jej o *zasadę zaufania obywatela do państw[a]*, wyrażoną w klauzuli państwa prawnego wynikającej z art. 2 Konstytucji RP (uzasadnienie skargi, s. 3). Zresztą zarzut naruszenia tej właśnie zasady, jako jeden z nielicznych, może być podstawą do powołania art. 2 Konstytucji, jako wzorca kontroli, w skardze konstytucyjnej (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I, Wstęp, art. 1 – 29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 122-123, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana niekiedy zasadą lojalności państwa wobec swoich obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że owa zasada wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady

dotrzymywania umów (zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223 wraz z literaturą i orzecznictwem tam przywołanymi) i od dawna traktowana jest jako fundament państwa prawnego, z którego Trybunał wyprowadzał dalsze szczegółowe reguły. Pokrywa się także w znacznej mierze z zasadą przewidywalności prawa, którą Europejski Trybunał Praw Człowieka wypracował na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993, Nr 61, poz. 284).

Istota zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa polega na tym, że działania prawodawcze państwa powinny zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki oparte na pewności prawa, która umożliwia tej jednostce przewidywanie działań organów państwa oraz prognozowanie działań własnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Prawo musi zatem stwarzać swego rodzaju gwarancje, że obywatel, prowadząc swoje sprawy, nie narazi się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz że jego działania podjęte zgodnie z obowiązującym prawem także w przyszłości będą uznane przez porządek prawny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Zasada ta wyraża się także w zakazie stanowienia takiego prawa, które staje się swoistą pułapką dla obywatela (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 lipca 2013 r., sygn. P 4/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 82 i 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa odnosi się ponadto nie tylko do trybu ustanowienia i formy stanowionego prawa, ale także do stosowania prawa, począwszy od jego wykładni (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, *op. cit.*, s. 129). W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają bowiem prawo zakładać, że treść obowiązującego prawa jest

dokładnie taka, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, *op. cit.*; 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211 i 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23).

Z zasadą lojalności państwa wobec obywateli powiązane jest założenie o racjonalności ustawodawcy, który nie może tworzyć przepisów sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym, naruszających istotę danej instytucji prawnej (zob. wyrok TK z dnia 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126). Racjonalność ta wymaga bowiem stanowienia przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Za niezgodne z tą zasadą należy więc uznać wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy wprowadzenie takich regulacji mogłoby się wydawać celowe), które tworzą unormowania prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Jeśli bowiem odwołujemy się do zasady racjonalnego ustawodawcy, to tym samym musimy założyć, że każda nowa regulacja podyktowana jest identyfikowalnym i racjonalnym celem (zob. wyrok TK z dnia 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106).

Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 29 października 2010 r., sygn. P 34/08 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 84), poddał jednoznacznej krytyce wprowadzanie przez ustawodawcę rozwiązań prawnych sprzecznych z ukształtowanym systemem prawnym, naruszających istotę danej instytucji prawnej (Trybunał Konstytucyjny użył tu określenia „rozwiązania asystemowe”). Uznał, że podważa to zasadę zaufania do państwa i prawa wyrażoną w art. 2

Konstytucji, jak również jest sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji, które nie polegają wyłącznie na właściwym redagowaniu tekstu normatywnego, ale także wymagają posługiwania się adekwatnymi (z uwagi na cel) konstrukcjami prawnymi.

#### 7. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji

Konfrontując rozumienie kwestionowanych przepisów – przyjęte w orzecznictwie Sądu Najwyższego i orzeczeniu Sądu Okręgowego w S w sprawie Skarżącej – z wzorcami kontroli, których treść została wyżej przybliżona, rozpocząć należy od krytycznej analizy metod interpretacyjnych, które doprowadziły do przyjęcia rezultatu wykładni, utrwalonego w orzecznictwie sądowym, od czasu powzięcia uchwały w sprawie III PZP 2/17.

Po pierwsze, zwrócić należy uwagę na fakt, że argumenty, mające przemawiać za możliwością dalszego stosowania art. 77<sup>5</sup> § 2-5 k.p. w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, koncentrują się na powiązaniach systemowych, w szczególności wynikających z treści art. 4 u.c.p.k. i art. 5 k.p. Nie poświęcono jednak należytej uwagi pierwszemu etapowi wykładni, który w każdej interpretacji powinien pełnić podstawową funkcję – wykładni językowej. Tymczasem porównanie treści art. 21a u.c.p.k. oraz art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p. prowadzi do wniosku, że obydwa te przepisy posługują się formułą „przysługują należności na pokrycie kosztów”, w kontekście podróży służbowej, przy czym w pierwszym z wymienionych przepisów dotyczy to „kierowcy”, zaś w drugim – „pracownika”. Na potrzeby art. 21a u.c.p.k. znajduje przy tym zastosowanie definicja legalna terminu „podróż służbowa” zawarta w art. 2 pkt 7 u.c.p.k. Jeśli zatem w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, art. 21a u.c.p.k. utracił moc w odniesieniu do kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym, zaś art. 77<sup>5</sup> § 1 k.p.

(zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. II PZP 11/08, *op. cit.*) nie znajduje zastosowania do tej grupy pracowników, to z tego wynika, że pośród analizowanych unormowań nie ma już żadnego przepisu, w którego treści zawarte byłoby sformułowanie przyznające tym kierowcom należność na pokrycie kosztów podróży służbowej, a tym samym nakładałoby na pracodawcę obowiązek wypłacenia tej należności. Przyjęcie odmiennego poglądu wymaga zatem przełamania jednoznacznego rezultatu wykładni językowej, co w polskiej kulturze prawnej obwarowane jest szczególnymi warunkami, a niekiedy jest w ogóle niedopuszczalne (zob. M. Zieliński, *Wykładania prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2006, s. 341-342). Inną sprawą jest, czy tego rodzaju przepis znajduje się w innym miejscu systemu prawnego. Poszukiwanie takiej normy nie jest jednak zadaniem Trybunału Konstytucyjnego. Z punktu widzenia przedmiotowej analizy istotne jest jedynie to, że w procesie interpretacyjnym przyjęto, iż odmowa stosowania art. 77<sup>5</sup> § 2-5 k.p. w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. po zakresowym wyeliminowaniu art. 21a u.c.p.k. musi oznaczać brak podstaw dla zwrotu kierowcom należności z tytułu ich podróży służbowej (zob. M. Miąsko, *op. cit.*; A. Zwolińska, *Podstawa prawna obowiązku pracodawcy wypłaty ryczałtu za nocleg z tytułu podróży służbowej kierowcy w transporcie międzynarodowym – po wyroku TK z 24 listopada 2016 r., K 11/15*, Praca i zabezpieczenie społeczne nr 11/2017, s. 34). To jednak, że taki skutek wchodzi w rachubę, czego nie sposób w tym miejscu przesądzić, nie oznacza jeszcze prostego otwarcia drogi do przyjęcia drugiego z alternatywnie rozważanych rozwiązań.

Po drugie, przy formułowaniu analizowanego sposobu rozumienia kontestowanych przepisów, reguły wykładni systemowej także zostały uwzględnione w sposób powierzchowny. Rekonstrukcja obowiązku pracodawców, co do konieczności poniesienia kosztów podróży, w oparciu o stosowanie art. 77<sup>5</sup> § 2-5 k.p. w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. za



pomocą art. 4 u.c.p.k. lub art. 5 k.p., jest nieuprawniona z tego względu, że przepisy te dotyczą zwrotu należności za podróż służbową w rozumieniu k.p., a nie podróż służbową w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.c.p.k. Innymi słowy, wołą ustawodawcy, która przybrała postać nowelizacji u.c.p.k., na skutek uchwały Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. II PZP 11/08, kierowca w transporcie międzynarodowym nie jest w podróży służbowej w rozumieniu k.p., kiedy wykonuje swoje podstawowe obowiązki służbowe. Na tę okoliczność wskazywał Trybunał Konstytucyjny, podnosząc, że to art. 21a u.c.p.k. był tym przepisem, który zrównywał konsekwencje podróży służbowej kierowców i podróży służbowej pracowników, niwecząc skutki zasady *lex specialis derogat legi generali* (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, *op. cit.*, cz. III., pkt 9.4).

Powyższa niekonsekwencja ustawodawcy była właśnie jedną z przyczyn uznania art. 21a u.c.p.k. za zakresowo niezgodny z ustawą zasadniczą. Znowu zatem Sąd Najwyższy nie w pełni oddał argumentację Trybunału Konstytucyjnego, pisząc, że *[w]yrok Trybunału Konstytucyjnego zakwestionował art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców nie z powodu niezgodności z Konstytucją tego rozwiązania, ale z uwagi na posłużenie się wadliwą metodą legislacyjną* (uzasadnienie uchwały 7 sędziów z dnia 26 października 2017 r., sygn. III PZP 2/17, *op. cit.*, pkt 9). Jak bowiem wynika z uzasadnienia rozstrzygnięcia Trybunału, *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 kp, co również jest sprzeczne z właściwą techniką stosowania przepisów odsyłających. (...) 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 negocyjnego systemu określenia poziomu wynagrodzeń i diet, [a także – przyp. wł. ](...)jest sprzeczne z ratio legis tych przepisów i świadczy o nieadekwatności przyjętego środka w stosunku do regulowanej dziedziny (...) oraz wywołało stan nieprzewidywalności skutków prawnych działań podjętych przez adresatów na podstawie kwestionowanych przepisów (op. cit., cz. III pkt 9.4 – 9.5). Argumenty czerpiące z wykładni systemowej nie mogły zatem wpłynąć na modyfikację rezultatu wykładni językowej, wedle którego – co należy przypomnieć – pośród analizowanych unormowań nie ma przepisu, który poprzez formułę „przysługują należności na pokrycie kosztów” lub inną równoważną, przyznawałby kierowcom należność na pokrycie kosztów podróży służbowej, a tym samym nakładałby na pracodawcę obowiązek wypłacenia tej należności.

Przytoczony wyżej pogląd Trybunału obnaża także trzeci mankament w sposobie rekonstrukcji normy do stanu, który jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Analizowane rozumienie kwestionowanych przepisów nie zostało bowiem zweryfikowane pod kątem dyrektyw wykładni funkcjonalnej, czyli nie doszło do zbadania, jakie odniesienie ma rezultat poprzednich etapów wykładni do celu regulacji, to jest wyodrębnienia zagadnienia podróży służbowej kierowców z powszechnego systemu prawa pracy. Dochodząc do momentu interpretacyjnego, który wymagał rozstrzygnięcia, czy stosować art. 77<sup>5</sup> § 2-5 k.p. w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. za pomocą art. 4 u.c.p.k., czy też poszukiwać innego rezultatu wykładni, należało uwzględnić to znaczenie, które preferuje wartości chronione przez Konstytucję (zob. M. Zieliński, op. cit., s. 340), w szczególności, że zostały one wskazane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem orzecznictwo Sądu Najwyższego, kierując się – co

zresztą zostało wprost niejednokrotnie wysłowione – potrzebą zapewnienia ochrony roszczeniom pracowników, nie czekając na interwencję ustawodawcy, która realizowałaby zalecenia Trybunału Konstytucyjnego, wskazującego przecież na konstytucyjne umocowanie obowiązku stworzenia mechanizmu kompensaty pracownikowi podwyższonych kosztów pracy (zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. P 5/18, OTK ZU seria A/2019, poz. 12), doprowadziło do ukształtowania się normy o takiej samej treści, co norma uznana za niezgodną z ustawą zasadniczą, z powodu naruszenia innych konstytucyjnych wartości.

Innymi słowy, w analizowanym procesie interpretacyjnym słusznie zidentyfikowano wartość konstytucyjną – konieczność kompensaty pracownikowi (kierowcy) podwyższonych kosztów pracy. Niemniej jednak, sposób, w jaki wartość ta posłużyła do przełamania jednoznacznego rezultatu wykładni językowej, stoi w sprzeczności z inną wartością konstytucyjną, jaką jest zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz wynikająca z tego konieczność stosowania uregulowań adekwatnych do danych stosunków społecznych. Należy przyjąć, że Trybunał Konstytucyjny, wyrokując dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie o sygn. K 11/15, należycie zważył te wartości, opowiadając się w tym wypadku na rzecz drugiej z nich. Zauważyć przy tym należy, że w sprawie tej Trybunał Konstytucyjny, odmiennie aniżeli Sąd Najwyższy, badał nie tylko to, co może być korzystne z punktu widzenia jednej grupy obywateli (pracobiorców), ale przede wszystkim to, co może być niekorzystne z punktu widzenia drugiej (pracodawców). W demokratycznym państwie prawnym nie może mieć miejsce sytuacja, w której odtworzone przez Sąd Konstytucyjny tegoż państwa *ratio legis* danej normy przemawia za jej wyeliminowaniem z porządku prawnego, a według sądów powszechnych i Sądu Najwyższego – za dalszym stosowaniem takiej samej (a częściowo – to jest w zakresie art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. –

tej samej) normy, do takiego samego przedmiotu normowania. Jest to nie tylko wyłom od zasady lojalności państwa wobec obywatela, ale także marginalizowanie skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, stanowiące w istocie wyraz podważania Jego wyłącznej kompetencji do oceny relacji zachodzących pomiędzy wartościami konstytucyjnymi (zob. M. Miąsko, *op. cit.*).

Podsumowując, w świetle powszechnie przyjętych w polskiej kulturze prawnej reguł wykładni, orzecznictwo sądowe nie było uprawnione do takiej interpretacji art. 4 u.c.p.k., z której wynika możliwość stosowania art. 77<sup>5</sup> § 2, 3 i 5 k.p. w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r. w analizowanym zakresie. Niemniej, z uwagi na to, że rozumienie to utrwaliło się w judykaturze, Trybunał Konstytucyjny może przyjąć, jako przedmiot kontroli, taką właśnie interpretację. W innym wypadku Skarżąca zostałaby pozbawiona prawa podmiotowego wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji, a Trybunał nie mógłby przywrócić ładu konstytucyjnego wynikającego z Jego orzeczenia w sprawie K 11/15. Z uwagi zaś na to, że stosowana przez sądy wykładnia zakłada „odżycie” normy, która została uznana za niekonstytucyjną, aktualne pozostają argumenty, które pierwotnie przemawiały za jej wyeliminowaniem z porządku prawnego. Organy stosujące prawo powinny w takim wypadku odszukać inne przepisy, których prawidłowa interpretacja umożliwiłaby realizację konstytucyjnie legitymizowanego celu, ale w sytuacji ich nieodnalezienia nie jest ich rolą niejako „wyręczenie” ustawodawcy w uregulowaniu stosunków społecznych, i to w sposób, który został uznany za niezgodny z ustawą zasadniczą przez jedyny uprawniony do tego organ władzy publicznej – Trybunał Konstytucyjny.

Z tych wszystkich względów należy uznać, że art. 4 u.c.p.k., rozumiany w ten sposób, że po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, w zakresie dotyczącym kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym i w przypadku, gdy strony stosunku pracy nie określiły

warunków zwrotu kosztów noclegów z tytułu podróży służbowej w umowie o pracę, zastosowanie znajduje art. 77<sup>5</sup> § 2-5 k.p. w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., jest niezgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

#### 7. Zasadność umorzenia postępowania w odniesieniu do pozostałych wzorców kontroli.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przesądzenie o niezgodności zakwestionowanej regulacji chociażby tylko z jednym ze wskazanych wzorców kontroli pozwalałoby wnioskować o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami, ze względu na zbędność orzekania (art. 59 ust. 1 pkt 3 otpTK). W przedmiotowej sprawie nie sposób jednak przyjąć, że droga do kontroli kwestionowanych przepisów z pozostałymi wzorcami w ogóle została otwarta. Przypomnieć należy, że skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Warunki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w – przywołanym już wyżej – art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w art. 53 otpTK.

Stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 otpTK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego

ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4). W konsekwencji, z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać sposób tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone unormowania oraz przepisy konstytucyjne, z którymi unormowania te są, w jego opinii, niezgodne. Skarżący *zobowiązany jest przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził [go – przyp. wł.] do sformułowania zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wolnościami lub prawami (...). Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli i wykładni przepisów wskazanych jako wzorzec kontroli, tj. ustalenie wynikających z nich norm prawnych. Następnie konieczne jest porównanie tych norm i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność* (postanowienie TK z dnia 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91, cz. II, pkt 2.2).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, w pierwszej kolejności zauważyć należy, że Skarżąca, pomimo wskazania w *petitum* skargi art. 21 i art. 32 ustawy zasadniczej, w uzasadnieniu skargi w ogóle nie przywołała art. 21 ust. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji i nie odniosła się do ich treści. W tym zakresie nie zostały zatem spełnione wymogi skargi konstytucyjnej wynikające z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 otpTK, a co za tym idzie,

niedopuszczalna jest kontrola konstytucyjności kwestionowanych norm z punktu widzenia wzorców wynikających z art. 21 ust. 2 i art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Dalej, pomimo dostrzeżenia przez Skarżącą, w uzasadnieniu skargi, że kwestii dopuszczalności ograniczeń prawa własności poświęcono przede wszystkim art. 64 ust. 3 Konstytucji, Skarżącą nie wyraziła woli uczynienia tego przepisu wzorcem kontroli ani nie poczyniła uwag na temat relacji tego przepisu do art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak również co do art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej. Nie podobna także uznać, że Skarżąca odniosła się do wszystkich kryteriów tzw. testu proporcjonalności, w szczególności uwzględnivszy konstytucyjny obowiązek ustawodawcy stworzenia mechanizmów kompensowania pracownikom podwyższonych kosztów pracy, do którego odnoszona musi być ocena proporcjonalności kwestionowanych rozwiązań.

Podobnie rzecz przedstawia się jeśli chodzi o wzorzec wynikający z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Punktem wyjścia dla rozważań dotyczących zadośćuczynienia wymogom wnikającym z konstytucyjnej zasady równości musi być ustalenie cechy istotnej, do której odnoszona ma być ocena ewentualnego zróżnicowania poczynionego przez ustawodawcę. Dobór kryterium może być niekiedy nakazany lub sugerowany przez przepisy ustawy zasadniczej (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II, art. 30 – 86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 127). Przy przyjęciu odpowiednio szerokiego kryterium można bowiem dojść do wniosku, że wszystkie podmioty są do siebie podobne. Tymczasem kryterium podobieństwa zaproponowane przez Skarżącą, które pozwala wyznaczyć zbiór podmiotów „przedsiębiorcy działający w branży transportu międzynarodowego”, jest o tyle nietrafne, o ile zasada się na założeniu, że w systemie prawnym w ogóle obowiązuje aktualnie norma nakazująca takim pracodawcom kompensować kierowcom należności na pokrycie kosztów podróży służbowej. Jak już wyżej wskazywano, kwestia ta nie

jest przesądzona. Dopiero ustalenie tego faktu mogłoby być punktem wyjścia do analizowania podobieństwa sytuacji prawnej podmiotów, o których mowa, i wówczas aktualizowałyby się argumenty podniesione przez Skarżącą.

Co się zaś tyczy wzorca kontroli wynikającego z art. 190 ust. 1–3 Konstytucji, jeszcze raz przypomnieć należy, że naruszenie – o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji – musi nastąpić na skutek tego, iż akt normatywny, na podstawie którego zapadło ostateczne orzeczenie krzywdzące skarżącego, jest niezgodny z normą konstytucyjną gwarantującą określoną wolność lub prawo. W konsekwencji, nie każdy przepis Konstytucji może być wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na skutek skargi konstytucyjnej. Zakres wzorców w tego rodzaju postępowaniu ogranicza się do przepisów statuujących wolności lub prawa, a zatem - będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania się (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

Jeśli chodzi o art. 190 Konstytucji, to jedynym przepisem w tym artykule, który – jak się powszechnie uznaje – wyraża prawo podmiotowe, jest ust. 4 i jest to prawo jednostki do ponownego rozpoznania sprawy, przysługujące każdemu, wobec kogo zapadło rozstrzygnięcie oparte na niekonstytucyjnym przepisie (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, komentarz do art. 190, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz, Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 169). W takim stanie rzeczy jedynie ten przepis może stanowić podstawę poszukiwania ochrony na drodze skargi konstytucyjnej (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 20 maja 2003 r., sygn. SK 10/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 41; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50; 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16; 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96; 20 października 2009 r., sygn. SK 6/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 137). Co więcej, jak wskazuje się



w piśmiennictwie, art. 190 ust. 4 Konstytucji może być samodzielnym wzorcem kontroli konstytucyjności, a ograniczenia prawa nim przewidzianego muszą spełniać wymagania wynikające z zasady proporcjonalności przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, nb. 170). W tej sytuacji nie sposób uznać, że art. 190 ust. 1–3 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w przedmiotowej sprawie.

Reasumując, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 4 u.c.p.k., rozumianego w ten sposób, że po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, w zakresie dotyczącym kierowców wykonujących przewozy w transporcie międzynarodowym i w przypadku, gdy strony stosunku pracy nie określiły warunków zwrotu kosztów noclegów z tytułu podróży służbowej w umowie o pracę, zastosowanie znajduje art. 77<sup>5</sup> § 2-5 k.p. w zw. z § 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia z 2002 r., z art. 21, art. 32, art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 190 ust. 1 - 3 Konstytucji podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK, wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego