

**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, 22 listopada 2016 r.

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

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

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	23. 11. 2016
L.dz. ....	L.zał. ....

**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 \*

sygn. akt K 11/15

**PISMO PROCESOWE WNIOSKODAWCY**

W imieniu Wnioskodawcy, działając na podstawie pełnomocnictwa znajdującego się w aktach sprawy o sygn. K 11/15 – w związku z przedstawieniem przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej pismem z dnia 18 czerwca 2015 r., przez Sejm RP pismem z dnia 21 stycznia 2016 r. oraz przez Prokuratora Generalnego pismem z dnia 3 lutego 2016 r., stanowisk w sprawie wniosku Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” – **w całości podtrzymuję dotychczasowe zarzuty oraz tezy zawarte we wniosku o kontrolę konstytucyjności prawa z dnia 10 lutego 2015 r.**

Jednocześnie, w odniesieniu do argumentacji i tez zawartych we wskazanych wyżej stanowiskach, a także wobec rosnącej liczby roszczeń zgłaszanych na podstawie zakwestionowanych przepisów, pragnę przedstawić poniższe uwagi dodatkowe.

## I. Uwaga wprowadzająca

Wniosek o kontrolę konstytucyjności prawa w sprawie K 11/15 został złożony przez Wnioskodawcę w dniu 10 lutego 2015 r. We wniosku tym wskazywano (s.15), że – w szczególności po podjęciu przez Sąd Najwyższy Uchwały II PZP 1/14 – wobec pracodawców działających w branży transportowej kierowana jest fala roszczeń o zaległe ryczałty sięgające trzech lat wstecz, a średnia wysokość jednostkowego roszczenia pracownika wynosi około 50 tys. PLN. Wnioskodawca ocenia, że w skali kraju do sądów powszechnych wpłynęły pozwy, w których suma roszczeń kierowanych wobec pracodawców branży transportowej może osiągnąć 2,5 mld PLN. Pracodawcy zrzeszeni w ramach Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” sygnalizują Wnioskodawcy, że już w 2015 r. suma kierowanych wobec nich roszczeń w skali kraju przekraczała kwotę 40 mln PLN.

Niejasna regulacja ustawowa w przedmiotowej sprawie, a także podjęcie Uchwały SN II PZP/14, wywołały falę roszczeń, w których kierowcy domagają się wypłaty lub wyrównania świadczeń nawet w sytuacji, gdy zapewniono im nocleg w pojeździe w godnych warunkach, a należne świadczenia wypłacono zgodnie z obowiązującymi w tym czasie umowami i regulaminami. Wnioskodawca ocenia, że obecnie w skali kraju toczy się co najmniej kilka tysięcy postępowań sądowych wszczętych na podstawie przepisów będących przedmiotem zaskarżenia wniosku. Podstawy prawne tych roszczeń są zdaniem Wnioskodawcy niezgodne z Konstytucją RP. Wiele sądów powszechnych, podzielających – jak można sadzić – wątpliwości konstytucyjne dotyczące kwestionowanych przepisów, zdecydowało się zawiesić toczące się postępowania w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego. Liczba spraw sądowych zawieszonych przez skład orzekający w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie TK wzrosła wraz z przedstawieniem stanowisk Sejmu RP oraz Prokuratora Generalnego, w których uczestnicy postępowania podzielili zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP przez art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców w zw. z art. 77<sup>5</sup> §2, §3 i §5 ustawy – Kodeks pracy, a także – odpowiednio – z §16 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 obowiązującego Rozporządzenia MPIPS z 2013 r. i nieobowiązującego Rozporządzenia MPIPS z 2002 r.<sup>1</sup>

## II. Stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej

Minister Pracy i Polityki Społecznej przedstawił stanowisko w sprawie wniosku Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” pismem z dnia 18 czerwca 2015 r. W swym stanowisku Minister Pracy i Polityki Społecznej odnosi się jedynie do tych zarzutów postawionych przez Wnioskodawcę, które dotyczą aktów normatywnych wydanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, tj. zarzutów kierowanych wobec Rozporządzenia z 2002 i 2013 r. (pkt 3 – 6 *petitum* wniosku).

Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podziela zarzutów wniosku w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych. Dostrzega jednak problem braku adekwatności regulacji, której adresatami są pracownicy zatrudnieni w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, do sytuacji prawnej i faktycznej kierowców transportu drogowego, do których regulacja ta – z uwagi na odesłanie zawarte w art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców – jest stosowana. Minister Pracy i Polityki Społecznej stwierdza, że „Ustawodawca, dostrzegając specyfikę pracy kierowców, uregulował warunki pracy tej grupy zawodowej (przede wszystkim kwestie związane z czasem pracy) w drodze odrębnego aktu prawnego – ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców. Należało się zgodzić z Wnioskodawcą, że również kwestie

---

<sup>1</sup> Wyjaśnienie zastosowanych skrótów dotyczących aktów prawnych, a także dane ich publikacji w Dzienniku Ustaw, wskazuje się we wniosku.

związane z należnościami z tytułu podróży służbowej kierowców transportu międzynarodowego powinny zostać określone w ww. ustawie, bez odsyłania do przepisów k.p. i pośrednio przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 77<sup>5</sup> §2 k.p. (nieadekwatnego do specyfiki branży transportowej). Zgodnie bowiem z §2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.” (s.10 Stanowiska MPIPS).

Wnioskodawca rozumie zatem stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej w ten sposób, że przepisy Rozporządzenia z 2002 r. i z 2013 r. nie naruszają Konstytucji RP, gdy są stosowane wobec adresatów wskazanych w tytule rozporządzeń. W tym zakresie zarówno treść upoważnienia ustawowego, jak i akty wykonawcze wydane na jej podstawie pozostają – zdaniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej – w zgodzie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Problem konstytucyjny powstanie dopiero gdy – na mocy odesłania zawartego w art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców – regulacja ta będzie stosowana do kierowców transportu międzynarodowego, dla których jest nieadekwatna z uwagi na odrębną specyfikę ich branży.

Wnioskodawcy – podobnie jak Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej – trudno jest znaleźć uzasadnienie dla stosowania wprost regulacji Rozporządzenia z 2002 r. i Rozporządzenia z 2013 r. do kierowców transportu międzynarodowego.

Wnioskodawca stawia w związku z tym zarzuty naruszenia Konstytucji RP przez art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców oraz art. 77<sup>5</sup> §2, §3 i §5 ustawy – Kodeks pracy, do których Minister Pracy i Polityki Społecznej w swoim stanowisku nie mógł się jednak odnieść.

### III. Stanowisko Sejmu RP

Stanowisko Sejmu RP zostało wyrażone w piśmie z dnia 21 stycznia 2016 r. Sejm RP podziela zarzuty wniosku dotyczące niekonstytucyjności art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców w zw. z art. 77<sup>5</sup> §2, §3 i §5 ustawy – Kodeks pracy i przepisami odpowiednio Rozporządzenia z 2002 r. i 2013 r., wnosząc o stwierdzenie ich niezgodności z art. 2 Konstytucji RP.

W pozostałym zakresie Sejm RP wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

Wnioskodawca nie odnosi się do uwag, w zakresie których Sejm RP podziela stanowisko Wnioskodawcy.

Sejm RP w swym Stanowisku przedstawił jednak uwagi krytyczne dotyczące niektórych elementów uzasadnienia wniosku. Stwierdził mianowicie, że „w świetle powyższych ustaleń należy sformułować zastrzeżenia co do dopuszczalności rozstrzygnięcia wniosku RZP w aspekcie kontroli zgodności ujętych związkowo art. 21a u.c.p.k. i art. 77<sup>5</sup> §2, §3 i §5 k.p. z: art. 20 i 22 Konstytucji (pkt 1 petitum wniosku, uzasadnienie wniosku s.16), art. 32 Konstytucji (pkt 1 petitum wniosku, uzasadnienie wniosku, s. 17 – 18), art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (pkt 1 petitum wniosku, uzasadnienie wniosku s. 19 – 20), a także art. 77<sup>5</sup> §2 i §5 k.p. w związku art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (pkt 7 petitum wniosku, uzasadnienie wniosku, s. 27).” (s. 8, Stanowisko Sejmu RP). W ocenie Sejmu RP powyższe zarzuty wniosku zostały uzasadnione zbyt krótko, w sposób nie wystarczający w świetle art. 32 ust. 1 pkt 4 Ustawy o TK z 1997 r. (odpowiednio art. 61 ust. 1 pkt 3 UTK z 2015 r.).

Wnioskodawca uzasadniając zarzuty postawione we wniosku uznał za zasadne – z uwagi na złożoność prawną analizowanego zagadnienia – syntetyczne i możliwie treściwe przedstawienie dowodów

świadczących o naruszeniu Konstytucji RP przez zakwestionowaną regulację, bez obszernego przywoływania poglądów TK wyrażonych we wcześniejszych orzeczeniach przez TK, by nie zakłócić jasności i przejrzystości argumentacji. Poglądy Trybunału Konstytucyjnego wyrażone we wcześniejszych orzeczeniach są bowiem Trybunałowi Konstytucyjnemu znane z urzędu.

Wnioskodawca w pkt 1 i 2 *petitum* stawia ponadto zarzut naruszenia art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Sejm RP w swym Stanowisku słusznie zwraca uwagę, że przepis ten „obejmuje zakresem trzy zasadnicze zagadnienia: sformułowanie gwarancji prawa własności („Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia – ust. 1), ustanowienie zasady „równej dla wszystkich” ochrony tych praw („Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” – ust. 2), oraz wskazanie przesłanej dopuszczalności ograniczenia prawa własności („Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.” – ust. 3).” (s. 8 – 9 Stanowiska Sejmu RP). Sejm RP zwraca jednak uwagę, że Wnioskodawca odnosząc się do art. 64 Konstytucji RP „nie dostrzegł złożonej treści niektórych z wymienionych jako wzorce kontroli przepisów” (s. 8 Stanowiska Sejmu RP). Trudno jest się z taką uwagą zgodzić, gdyż:

- fakt przywołania w *petitum* wniosku art. 64 Konstytucji RP bez wskazania jego ustępów oznacza, że Wnioskodawca kwestionuje zgodność zaskarżonej regulacji z całością art. 64 Konstytucji RP. Analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do art. 32 Konstytucji RP;
- Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku (s. 19 – 20) odnosi się do szczegółowych treści normatywnych zawartych w art. 64 ust. 1 i 2, a w zakresie ust. 3 – zawierającego przesłanki dopuszczalnych ograniczeń prawa własności – przeprowadza test proporcjonalności wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazując w jakim zakresie własność i prawa majątkowe zostały ograniczone. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP łączy się bowiem ściśle z zasadą proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>2</sup>.

W związku z powyższym nie sposób podzielić tezy stawianej w Stanowisku Sejmu RP, że uzasadnienie zarzutów dotyczących naruszenia art. 20 i 22, art. 32 oraz art. 64 Konstytucji RP nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 32 Ustawy o TK z 1997 r. Wnioskodawca nie podziela wątpliwości formalnych zgłoszonych w Stanowisku Sejmu RP. Stoi także na stanowisku, że uzasadnienie wniosku spełnia wszelkie wymagania formalne dla jego merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny we wszystkich punktach *petitum*.

#### IV. Stanowisko Prokuratora Generalnego

Stanowisko Prokuratora Generalnego zostało wyrażone w piśmie z dnia 2 lutego 2016 r. Prokurator Generalny podziela zarzuty wniosku dotyczące naruszenia Konstytucji RP przez art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców w zw. z art. 77<sup>5</sup> §2, §3 i §5 ustawy – Kodeks pracy oraz przepisami odpowiednio §16 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia z 2013 r. i §9 ust. 1, 2 i 4 Rozporządzenia z 2002 r., wnosząc o stwierdzenie ich niezgodności z art. 2 Konstytucji RP.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania.

<sup>2</sup> Szerzej zob. S. Jarosz – Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003, J. Zakolska: *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe 2008.

Wnioskodawca nie odnosi się do uwag, w zakresie których Prokurator Generalny uznaje stanowisko Wnioskodawcy. Pragnie natomiast odnieść się do wniosku Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania. Prokurator Generalny motywuje swój wniosek tym, że „uznanie niekonstytucyjności art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców z powodu naruszenia wymagań wynikających z zasady określoności przepisów prawa, powoduje więc, że przepisu tego nie można badać w aspekcie pozostałych wzorców kontroli wskazanych przez Wnioskodawcę” (s. 24 Stanowiska Prokuratora Generalnego).

Wnioskodawca nie podziela zasadności tego wniosku, podtrzymuje wszystkie zarzuty postawione w pkt 1 – 7 *petitum* i wnosi o ich merytoryczne rozpatrzenie.

**V. Dodatkowy wniosek Sejmu RP – termin utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów**

Sejm RP w swym Stanowisku sformułował dodatkowy wniosek, zgodnie z którym „Przychylenie się przez Trybunał do argumentacji przedstawionej przez Sejm RP i stwierdzenie niezgodności kwestionowanego przepisu, spowoduje, że z chwilą ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw powstanie luka konstrukcyjna w systemie prawnym. Z tego względu Sejm wnosi o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny przepis o maksymalny okres 18 miesięcy od daty ogłoszenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.” (s. 44).

Wnioskodawca nie dostrzega potrzeby odraczania terminu utraty mocy obowiązującej przez art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców aż o 18 miesięcy. W ocenie Wnioskodawcy termin od 3 do 6 miesięcy byłby w tym przypadku w pełni wystarczający. Należy bowiem zauważyć, że prace nad odpowiednimi zmianami ustawodawczymi już się toczyły (wskazuję się na ten fakt zarówno w Stanowisku Sejmu RP, jak i Prokuratora Generalnego), uzupełnienie powstałej luki nie jest zagadnieniem o istotnym skomplikowaniu legislacyjnym, a ponadto – co ma w tym przypadku szczególne znaczenie – w sądach powszechnych znajdują się tysiące spraw, które są w toku lub rozpatrzenie których zostało zawieszono do czasu przywrócenia stanu prawnego zgodnego z Konstytucją RP.



dr Tomasz Zalasinski

Radca prawny