



RAPORT REGULACYJNY

w sprawie zasad rozliczania kosztów noclegu
pracownika będącego kierowcą samochodu
ciężarowego
(w związku z uchwałą SN II PZP 1/14)

Autorzy Raportu:

dr hab. Marcin Matczak
dr Tomasz Zalasieński
Bogusław Kapłon
Wojciech Dziomdziora
Anna Hlebicka-Józefowicz
Piotr Najbuk

Warszawa,
listopad 2014 r.



SPIS TREŚCI

I.	PODSUMOWANIE – TEZY RAPORTU	4
II.	UWAGI WPROWADZAJĄCE.....	9
1.	ZAKRES PRZEDMIOTOWY RAPORTU	9
2.	CEL RAPORTU	9
3.	AUTORZY	10
4.	ŹRÓDŁA.....	10
III.	ZARYS STANU PRAWNEGO I FAKTYCZNEGO	12
1.	CHARAKTERYSTYKA REGULACJI DOTYCZĄCEJ NOCNEGO ODPOCZYNKU KIEROWCÓW I NALEŻNOŚCI Z TYTUŁU PODRÓŻY SŁUŻBOWEJ – UWAGI WPROWADZAJĄCE	12
2.	UCHWAŁA SN II PZP 1/14	14
3.	POJĘCIA „BEZPŁATNY NOCLEG” I „ODPOWIEDNIE MIEJSCE DO SPANIA” A WYKŁADNIA W ZGODZIE Z KONSTYTUCJĄ I PRAWEM UE	21
4.	ZAKRES POJĘCIA „BEZPŁATNY NOCLEG” W DOTYCHCZASOWYM ORZECZNICTWIE SĄDU NAJWYŻSZEGO I SĄDÓW POWSZECHNYCH.....	23
IV.	OCENA SKUTKÓW REGULACJI <i>EX POST</i>.....	31
V.	ANALIZA ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ RP	40
1.	PROBLEM KONSTYTUCYJNY	40
2.	POMINIĘCIE USTAWODAWCZE.....	40
3.	OCENA ZGODNOŚCI Z ART. 2 KONSTYTUCJI RP	42
4.	OCENA ZGODNOŚCI Z ART. 32 KONSTYTUCJI RP	45
5.	OCENA ZGODNOŚCI Z ART. 64 W ZW. Z ART. 31 UST. 3 KONSTYTUCJI RP	47
VI.	ANALIZA ZGODNOŚCI Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ	49
1.	UWAGI WSTĘPNE	49



2.	ODPOCZYNEK KIEROWCY W POJEŹDZIE.....	51
3.	ZGODNOŚĆ PRZEPISÓW USTAWY O CZASIE PRACY KIEROWCÓW Z ROZPORZĄDZENIEM HARMONIZACYJNYM	55
4.	ANALIZA UCHWAŁY SN W ZAKRESIE WYBRANYCH ASPEKTÓW PRAWA UNIJNEGO	58
5.	REGULACJA NIEMIECKA.....	61
6.	PODSUMOWANIE.....	63
VII.	KONIECZNOŚĆ DOKONANIA NOWELIZACJI USTAWY O CZASIE PRACY KIEROWCÓW ORAZ PREFEROWANY KIERUNEK ZMIAN NORMATYWNYCH	64
1.	UWAGI WPROWADZAJĄCE.....	64
2.	PROPONOWANA TREŚĆ ZMIAN DO USTAWY O CZASIE PRACY KIEROWCÓW	64
3.	PROPONOWANY KIERUNEK REGULACJI INTERTEMPORALNEJ	66



I. PODSUMOWANIE – TEZY RAPORTU

Przeprowadzona w ramach niniejszego Raportu regulacyjnego analiza prawna przepisów regulujących zasady rozliczania kosztów noclegu pracownika będącego kierowcą samochodu ciężarowego, w rozumieniu ustalonym w Uchwale SN II PZP 1/14, obejmująca swoim zakresem w szczególności ocenę ich zgodności z Konstytucją RP i prawem Unii Europejskiej, prowadzi do następujących wniosków:

- 1. Obowiązująca regulacja – art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców w zw. z art. 77⁵ §3–5 Kodeksu pracy oraz §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. – dotycząca zasad ustalania należności przysługujących kierowcy za nocleg w podróży służbowej, jest wadliwa prawnie i wymaga pilnej ingerencji ustawodawczej.**

Przepis art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców – zgodnie z rozumieniem przyjętym przez SN – odsyła do zasad przewidzianych art. 77⁵ §3 – 5 Kodeksu pracy, nie uwzględniając szczególnej specyfiki pracy kierowcy w podróży służbowej, przede wszystkim w zakresie ilości noclegów oraz ograniczonej możliwości zapewnienia przez pracodawcę ich „*hotelowych warunków*”. Skutkiem tego odesłania – poprzez kolejne odesłanie przewidziane w art. 77⁵ §5 Kodeksu pracy do przepisów Rozporządzenia MPPS z 2013 r. – należności na pokrycie kosztów podróży służbowej, w tym noclegów kierowcy, określane są na zasadach właściwych dla podróży służbowych pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej zawartych w Rozporządzeniu MPPS z 2013 r. Warunki i specyfika podróży służbowej pracownika sfery budżetowej, tj. niewielka ilość noclegów, a także ich odbywanie najczęściej w aglomeracjach miejskich, co pozwala na zapewnienie odpowiednich warunków hotelowych, są jednak – w sposób oczywisty – nieporównywalne z warunkami i specyfiką podróży służbowej kierowcy w międzynarodowym transporcie drogowym, gdzie ilość noclegów w podróży służbowej w roku pracy jest znacząco większa, liczne i długotrwałe podróże służbowe stanowią bowiem istotę tego zawodu, a miejsca, w których odbywa się nocleg często bywają oddalone od aglomeracji miejskich, co powoduje, że pracodawcy mogą mieć problem z zapewnieniem odpowiednich warunków hotelowych.

W dotychczasowej praktyce orzeczniczej – pomimo istniejących rozbieżności w orzecznictwie SN – przyjmowało się, że pracodawca jednak może zapewnić kierowcy nocleg w kabinie pojazdu, co było równoznaczne z wywiązaniem się z obowiązku zapewnienia bezpłatnego noclegu.



Po podjęciu Uchwały SN PZP II 1/14 zasadniczo nie będzie już takiej możliwości.

Wada prawna, która ujawniła się w toku stosowania przepisów art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców i utrwałała po Uchwale SN II PZP 1/14, polega zatem z jednej strony na zastosowaniu wątpliwego odesłania do przepisów Kodeksu pracy, w sytuacji gdy specyfika wykonywania zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym wymagałaby stworzenia w Ustawie o czasie pracy kierowców regulacji szczególnej, określającej zasady ustalania należności przysługujących kierowcy z tytułu noclegu w podróży służbowej. Z drugiej strony, w Ustawie o czasie pracy kierowców istnieje poważna luka prawna, gdyż ustawa ta nie określa – a powinna zarówno w świetle regulacji UE oraz wymagań praktyki – czy i w jakich warunkach zapewnienie przez pracodawcę kierowcy możliwości noclegu w kabinie pojazdu można uznać za zapewnienie „bezpłatnego noclegu” w świetle regulacji prawa pracy.

2. **Wskazane wyżej wady prawne Ustawy o czasie pracy kierowców doprowadziły do radykalnych rozbieżności w orzecznictwie sądowym, w tym orzecznictwie Sądu Najwyższego, w kwestii uznawania możliwości noclegu w kabinie pojazdu za zapewnienie przez pracodawcę bezpłatnego noclegu. Rozbieżności te usuwa uchwała SN II PZP 1/14, jednak czyni to w sposób nieadekwatny do specyfiki zawodu kierowcy transportu drogowego, co potwierdza wadliwość przepisów będących podstawą przedmiotowej Uchwały.**

Interpretacja przyjęta przez SN w Uchwale II PZP 1/14 ma istotne i negatywne skutki dla branży transportu drogowego, może doprowadzić bowiem do istotnego pogorszenia sytuacji finansowej, a nawet upadłości większości przedsiębiorców działających w tym sektorze gospodarki.

W konsekwencji pojawienia się radykalnych rozbieżności w orzecznictwie, Sąd Najwyższy wydał Uchwałę II PZP 1/14, w której – opierając się na regulacji dotyczącej pracowników sfery budżetowej, do której odsyła Ustawa o czasie pracy kierowców – stwierdził, że *„zapewnienie pracownikowi – kierowcy samochodu ciężarowego odpowiedniego miejsca do spania w kabinie tego pojazdu podczas wykonywania przewozu w transporcie międzynarodowym nie stanowi zapewnienia przez pracodawcę bezpłatnego noclegu”* w rozumieniu przepisów prawa pracy. Uchwała ta skłania do polemiki, i to z dwóch względów.



Po pierwsze, uzasadnienie Uchwały SN zawiera kontrowersyjne tezy, przede wszystkim w zakresie przyjęcia standardu hotelowego, jako jedyne, który wyłącza konieczność wypłaty pracownikowi ryczałtu za nocleg oraz w zakresie, w jakim SN przyjmuje minimalny standard wszystkich świadczeń związanych z podróżami służbowymi u pracodawców sektora prywatnego. Po drugie, wydaje się, że geneza problemu prawnego tkwi już w wadach regulacji, na podstawie której Uchwała ta została podjęta.

Skutki tej uchwały, a raczej wątpliwej jakości regulacji prawnej, na gruncie której Uchwała ta została podjęta, mają istotne znaczenie dla funkcjonowania branży transportu drogowego. **Szacuje się bowiem, że fala roszczeń o wypłatę zaległych ryczałtów za nocleg w kabinie kierowcy – roszczeń za noclegi kierowców, którzy co trzeba podkreślić nie ponieśli żadnych kosztów związanych z tymi noclegami i godzili się na nocleg w kabinie pojazdu – biorąc pod uwagę trzyletni okres przedawnienia, może sięgnąć nawet 2,5 mld PLN (bez odsetek).** Średnia wysokość roszczenia na każdego kierowcę wynosi ok. 50 tys. PLN. Tak wysoki koszt ryczałtów wynika stąd, że ich wysokość obliczana jest – poprzez kaskadowe odesłanie – na podstawie regulacji adekwatnych do podróży służbowych pracowników sfery budżetowej i nie uwzględnia ilości i charakteru noclegu kierowcy transportu drogowego (np. w regulacji tej limit kosztu noclegu w Czechach to 120 Euro za dobę, w Niemczech 150 Euro, a w Rosji 200 Euro). Biorąc pod uwagę szacunki przedstawione przez branżę, a także aktualną stagnację na rynku usług transportowych wywołaną embargiem na kontakty handlowe z Rosją, należy z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że nie ma w Polsce przedsiębiorstwa transportowego, które byłoby w stanie sprostać tak znacznej fali roszczeń wywołanych interpretacją zawartą w Uchwale SN.

3. Wady regulacji prawnej – pozostających ze sobą w związku przepisów art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców oraz art. 77⁵ §5 Kodeksu pracy, a także §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. – rodzą istotne wątpliwości dotyczące jej zgodności z Konstytucją RP.

Analizowanej regulacji można postawić dwa generalne zarzuty dotyczące jej zgodności z Konstytucją RP:

- Pierwszy z problemów związany jest z zasadnością zastosowanej techniki przepisów odsyłających, które na podstawie art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, poprzez art. 77⁵ §5 i §2, prowadzą do obowiązku określania należności z tytułu noclegu kierowcy w podróży służbowej na podstawie całkowicie nieadekwatnej regulacji dotyczącej pracowników sfery budżetowej. **Regulacji tej należy zarzucić naruszenie art. 2 Konstytucji RP i wynikających z niego zasad prawidłowej legislacji, a także brak racjonalności działań**



prawodawcy, który poprzez przedmiotowe odesłanie doprowadził do sytuacji, w której prowadzenie w Polsce działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego staje się nieopłacalne z uwagi na znaczne koszty ekwiwalentu za nocleg kierowców.

- Drugi z problemów adresowanych do wskazanych wyżej przepisów pozostających w związku dotyczy **nieokreśloności sformułowania „bezpłatny nocleg”** (§16 ust. 4 rozporządzenia wydanego na podstawie art. 77⁵ §2 Kodeksu pracy) i braku tym samym jednoznacznych kryteriów pozwalających precyzyjnie ustalić, w jakich okolicznościach pracodawca zapewnił bezpłatny nocleg kierowcy w trakcie podróży służbowej.

Wskazane wyżej generalne problemy konstytucyjne dotyczące przedmiotowej regulacji, a także skutki jej interpretacji przyjętej w Uchwale SN II PZP 1/14 podjętej w oparciu o istniejący stan prawny, prowadzącą do wątpliwości co do jej zgodności z następującymi przepisami i normami wynikającymi z Konstytucji RP:

- **zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)** – wskutek pominięcia w Ustawie o czasie pracy kierowcy regulacji dotyczącej zasad określania należności kierowcy wynikających z noclegu podczas podróży służbowej. Specyfika wykonywania zawodu kierowcy w transporcie międzynarodowym uzasadnia bowiem stworzenie w tej ustawie regulacji szczególnej wobec zasad ogólnych przyjmowanych w Kodeksie pracy. Ponadto pominięcie dotyczy także warunków uznania danego wypoczynku nocnego za „bezpłatny nocleg”, których określenie stanowi integralny, konieczny składnik mechanizmu regulowania należności z tytułu noclegów odbywanych podczas zagranicznych podróży służbowych;
- **zasadą określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji RP)** – ze względu na nieprecyzyjność i niejasność przedmiotowych przepisów, uniemożliwiający wywiedzenie z nich jednoznacznych norm prawnych. W oparciu o reguły języka powszechnego nie sposób ustalić zakresu użytego w § 16 ust. 4 Rozporządzenia pojęcia „bezpłatny nocleg”, co w przypadku przedsiębiorstw transportowych skutkuje niepewnością obu stron stosunku pracy co do ich wzajemnych praw i obowiązków, uniemożliwiając im odpowiednie ukształtowanie i realizację treści umów o pracę, regulaminów wynagradzania i układów zbiorowych pracy;
- **zasadą pewności prawa i ochrony zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji RP)** – ponieważ żadna ze stron stosunku pracy nie jest w stanie przewidzieć skutków swoich działań w obliczu niejednolitej wykładni przyjmowanej przez sądy w procesie stosowania analizowanego przepisu;
- **zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP)** – przedmiotowe przepisy nie różnicują sytuacji prawnej pracodawców,



którzy działając w dobrej wierze, w interesie pracownika i celem zorganizowania cywilizowanych warunków odbywania nocnego wypoczynku wewnątrz pojazdu, zapewnili wysoki standard wyposażenia kabin użytkowanych samochodów oraz tych, których flota w zakresie miejsca do spania istotnie odbiega od obowiązujących standardów cywilizacyjnych. Analizowana regulacja nie uwzględnia również specyfiki pracy kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym – dotyczy ona zasadniczo podróży o charakterze incydentalnym, wyjątkowym, niewynikającym bezpośrednio z samej istoty wykonywanego przez pracownika zajęcia, a nie podróży jako *differentia specifica*, odbywanej stale jako sama istota pracy kierowcy. Dyskryminujący charakter § 16 ust. 4 Rozporządzenia wynika z zastosowania tych samych zasad rozliczania należności z tytułu zagranicznych podróży służbowych do incydentalnych pobytów za granicą pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej i zawodowych kierowców zatrudnionych u prywatnych pracodawców, bez uwzględnienia istotnych różnic w ich sytuacji faktycznej;

- **ponadto skutkiem przyjętej interpretacji przedmiotowych przepisów jest nadmierna i nieproporcjonalna ingerencja w prawa majątkowe przedsiębiorców działających na rynku usług transportowych (art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 Konstytucji RP).**

4. W istniejącym stanie prawnym i faktycznym istnieje konieczność podjęcia niezwłocznych działań prawodawczych mających na celu dokonanie nowelizacji Ustawy o czasie pracy kierowców.

Nowelizacja, o której mowa, powinna przewidywać przynajmniej:

- dopuszczalność noclegu kierowcy transportu drogowego w kabinie pojazdu, jeżeli jest to zgodne z jego wolą, a kabina spełnia określone prawem wymagania techniczne, a także stanowić, że pracodawca w takiej sytuacji zapewni kierowcy bezpłatny nocleg,
- obowiązek wydania aktu wykonawczego, w którym minister właściwy do spraw transportu określiłby wymagania dotyczące kabiny pojazdu, których spełnienie jest konieczne dla noclegu kierowcy,
- odpowiednie przepisy intertemporalne dotyczące wszelkich roszczeń o wypłatę ekwiwalentów za nocleg dla kierowców.

Projekt przedmiotowej nowelizacji Ustawy o czasie pracy kierowców wraz z projektem aktu wykonawczego znajdują się w załączeniu niniejszego Raportu regulacyjnego (załącznik 1 i 2).



II. UWAGI WPROWADZAJĄCE

1. ZAKRES PRZEDMIOTOWY RAPORTU

Niniejszy Raport regulacyjny został przygotowany na zamówienie **Organizacji Pracodawców Transport i Logistyka Polska** (dalej: „Zamawiający”). Przedmiotem Raportu jest analiza obowiązujących regulacji, w zakresie rozliczania należności z tytułu noclegu podczas zagranicznej podróży służbowej odbywanego przez kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym, pod kątem ich zgodności:

- z zasadami i normami wynikającymi z Konstytucji RP, w tym przede wszystkim ze standardami państwa prawnego, zasadami sprawiedliwości społecznej, kanonami prawidłowej legislacji, zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i zasadą pewności prawa, zasadą równości wobec prawa oraz zasadą społecznej gospodarki rynkowej;
- z zasadami i normami wiążącego Polskę prawa Unii Europejskiej.

W ramach niniejszego Raportu analizie poddano również skutki Uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r. (II PZP 1/14), która w sposób istotny zmieniła sposób interpretowania obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Raport zawiera także – co należy uznać za jego najistotniejszą konkluzję – propozycję rozwiązania regulacyjnego, w tym projektu zmian normatywnych, których wprowadzenie mogłyby przywrócić stan zgodności z Konstytucją RP w zakresie regulacji dotyczących kosztów noclegów pracowników będących kierowcami transportu międzynarodowego.

2. CEL RAPORTU

Celem Raportu jest kompleksowy przegląd przepisów i orzecznictwa dotyczących problematyki należności przysługujących kierowcom zatrudnionym w transporcie międzynarodowym z tytułu noclegu odbywanego podczas zagranicznej podróży służbowej, a także ocena ich zgodności z Konstytucją RP oraz prawem wspólnotowym, a także – w konsekwencji – zdiagnozowanie istniejącego problemu regulacyjnego i wypracowanie rozwiązań normatywnych, których wprowadzenie pozwoliłoby zażegnać istniejący problem.



3. AUTORZY

Raport został opracowany przez Zespół Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka Sp. K. w składzie:

- dr hab. Marcin Matczak, radca prawny, Partner DZP;
- Bogusław Kapłon, radca prawny, Partner DZP;
- dr Tomasz Zalański, radca prawny, Counsel DZP;
- Wojciech Dziomdziora, radca prawny, Counsel DZP;
- Anna Hlebicka-Józefowicz, Associate DZP;
- Piotr Najbuk, Associate DZP.

4. ŹRÓDŁA

Niniejszy Raport regulacyjny opracowano na podstawie analizy następujących źródeł prawa:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: **„Konstytucja RP”**)¹;
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: **„TFUE”**)²;
- Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (dalej: **„Rozporządzenie harmonizacyjne”**)³;
- Umowa europejska dotycząca pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowo (AETR), sporządzona w Genewie dnia 1 lipca 1970 r. (dalej: **„Umowa AETR”**)⁴;
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (dalej: **„Ustawa o czasie pracy kierowców”** lub **„u.c.k.”**)⁵;
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (dalej: **„Kodeks pracy”**)⁶;

¹ Dz.U.1997.78.483 ze zm.

² Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE 2012 C 326.

³ Dz. Urz. UE z 11 kwietnia 2006 r. L 102/1.

⁴ Dz.U.1999.94.1087.

⁵ Dz.U.2004.92.879.



- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (dalej: „**Ustawa o usługach turystycznych**” lub „**u.u.t.**”)⁷
- Rozporządzenie 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 (dalej: „**Rozporządzenie MPPS z 2013 r.**”)⁸;
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (dalej: „**Rozporządzenie MPPS z 2002 r.**”)⁹;
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (dalej: „**ZTP**”)¹⁰.

Przedmiotem analizy uczyniono także uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r. (dalej: „**Uchwała SN**”)¹¹ oraz orzecznictwo sądów dotyczące analizowanego zagadnienia.

⁶ Dz.U.1998.21.94 ze zm.

⁷ Dz. U. 1997.133.884 ze zm.

⁸ Dz.U.2013.167.

⁹ Dz.U.2002.236.1991 ze zm.

¹⁰ Dz.U.2002.100.908.

¹¹ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2014 r. (II PZP 1/14).



III. ZARYS STANU PRAWNEGO I FAKTYCZNEGO

1. CHARAKTERYSTYKA REGULACJI DOTYCZĄCEJ NOCNEGO ODPOCZYNKU KIEROWCÓW I NALEŻNOŚCI Z TYTUŁU PODRÓŻY SŁUŻBOWEJ – UWAGI WPROWADZAJĄCE

1.1. Regulacja krajowa

Obecnie obowiązującą **definicję podróży służbowej kierowcy** wprowadzono ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹², która weszła w życie z dniem 3 kwietnia 2010 r. Zgodnie z art. 2 pkt 7 znowelizowanej u.c.k. podróż służbowa kierowcy oznacza każde zadanie służbowe polegające na wykonywaniu, na polecenie pracodawcy: przewozu drogowego poza siedzibę pracodawcy lub wyjazd poza siedzibę pracodawcy w celu wykonania przewozu drogowego. Zgodnie z art. 21a u.c.k. kierowcy w podróży służbowej przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3-5 Kodeksu pracy. W myśl art. 77⁵ § 1 Kodeksu pracy 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. Wysokość i warunki ustalania należności przysługujących pracownikowi z tego tytułu określa rozporządzenie wydane na podstawie art. 77⁵ § 2 Kodeksu pracy. Ma ono zastosowanie do dwóch kategorii pracowników: zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej oraz – na mocy odesłania z art. 77⁵ § 5 Kodeksu pracy – u innego pracodawcy, jeśli w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania lub umowie o pracę nie zawarto postanowień odnośnie wysokości diet, waluty w jakiej będzie ustalana dieta (w razie podróży poza granicami kraju), limitu na nocleg w poszczególnych państwach oraz warunków zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków związanych z podróżą służbową. Te bowiem elementy, zgodnie z art. 77⁵ § 2 Kodeksu pracy, powinien określać akt wykonawczy.

Aktem tym jest obecnie **Rozporządzenie MPPS z 2013 r.**, które zastąpiło Rozporządzenie MPPS z 2002 r. Zgodnie z jego § 16 ust. 1 za nocleg podczas podróży zagranicznej pracownikowi przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem w granicach limitu określonego w poszczególnych

¹² Dz. U. Nr 43, poz. 246.



państwach w załączniku do rozporządzenia¹³, a w razie nieprzedłożenia rachunku – ryczałt w wysokości 25% tego limitu (§ 16 ust. 2)¹⁴. Zgodnie jednak z § 16 ust. 4 przepisów tych nie stosuje się, jeśli pracodawca lub strona zagraniczna zapewniają pracownikowi bezpłatny nocleg¹⁵.

1.2. Regulacja międzynarodowa i prawo UE

W dniu 15 maja 1992 r. Polska ratyfikowała **Umowę europejską dotyczącą pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (AETR)**, sporządzoną w Genewie dnia 1 lipca 1970 r. Od wejścia w życie Konstytucji RP Umowa AETR jako ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego, jest bezpośrednio stosowana i ma pierwszeństwo przed ustawą¹⁶. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Umowy AETR, w każdym dwudziestoczworgodzinym okresie kierowca korzysta z dziennego okresu odpoczynku wynoszącego co najmniej jedenaście kolejnych godzin, który to okres może być skrócony do minimum dziewięciu kolejnych godzin, nie częściej niż trzy razy w każdym tygodniu, pod warunkiem, że przed upływem następnego tygodnia otrzyma równoważny okres odpoczynku, stanowiący rekompensatę. Ten dzienny okres odpoczynku może być wykorzystany w pojeździe, jeżeli jest on wyposażony w miejsce do spania i znajduje się na postoju (art. 8 ust. 7 umowy AETR).

Podobną regulację zawiera **Rozporządzenie harmonizacyjne** w art. 8 ust. 8, zgodnie z którym jeżeli kierowca dokona takiego wyboru,ienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku poza bazą można wykorzystywać w pojeździe, o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i pojazd znajduje się na postoju.

Z kolei **u.c.k.** w art. 3 stwierdza, że jej przepisy nie naruszają postanowień zawartych w Rozporządzeniu harmonizacyjnym i Umowie AETR. Wskutek tego ustawę stosuje się do kierowców będących pracownikami w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, a Rozporządzenie harmonizacyjne do kierowców ogółem, niezależnie od tego czy są pracownikami, czy też kierują pojazdami na podstawie umów cywilnoprawnych, np. umowy zlecenia. Kierowcy pozostający w stosunku pracy równolegle z ustawowymi przepisami z zakresu czasu pracy objęci są więc także normami określającymi czas prowadzenia pojazdu, czas obowiązkowych przerw i odpoczynku przewidzianymi w Rozporządzeniu harmonizacyjnym. Natomiast **zgodnie z art. 14 ust. 1 u.c.k. w każdej dobie**

¹³ W Rozporządzeniu MPPS z 2002 r.: „§ 9 ust. 1. Za nocleg przysługuje pracownikowi zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym, w granicach ustalonego na ten cel limitu określonego w załączniku do rozporządzenia.”

¹⁴ W Rozporządzeniu MPPS z 2002 r.: „§ 9 ust. 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.”

¹⁵ W Rozporządzeniu MPPS z 2002 r.: „§ 9 ust. 4. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli pracodawca lub strona zagraniczna zapewnia pracownikowi bezpłatny nocleg.”

¹⁶ Art. 91 ust. 1 i 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP; por. wyrok SN z dnia 21 czerwca 2005 r., II PK 320/04, OSNP 2006 nr 3-4, poz. 50.



kierowcy przysługuje prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku. Dobowy odpoczynek (z wyłączeniem odpoczynku kierowców, o których mowa w rozdziale 4a, czyli wykonujących przewozy regularne, których trasa nie przekracza 50 km) może być wykorzystany w pojeździe, jeżeli pojazd znajduje się na postoju i jest wyposażony w miejsce do spania.

1.3. Kompensacyjny charakter ryczału za nocleg

Zgodnie z Rozporządzeniem MPPS z 2013 r. świadczenie ryczałtowe, o którym mowa w §16 ust. 2, ma charakter kompensacyjny. Oznacza to, że wysokość wypłacanego ryczału jest oderwana od faktycznie poniesionych kosztów noclegu i faktycznie nie pokrywa w całości wszystkich wydatków z określonego tytułu. Wydatki te dla wypłaty ryczału nie muszą jednak być udokumentowane. W zależności od okoliczności konkretnego przypadku kwota ryczału – która jako uśredniona i ujednoczona ustalona jest przez prawodawcę – pokrywa koszty noclegowe w wymiarze mniejszym albo większym niż faktycznie przez niego poniesione.

W taki sposób charakter ryczału za nocleg, o którym mowa, jest także rozumiany w orzecznictwie SN (I PKN 392/98).

2. UCHWAŁA SN II PZP 1/14

2.1 Treść Uchwały SN – najważniejsze tezy

Zgodnie z Uchwałą SN „zapewnienie pracownikowi-kierowcy samochodu ciężarowego odpowiedniego miejsca do spania w kabinie tego pojazdu podczas wykonywania przewozów w transporcie międzynarodowym **nie stanowi zapewnienia przez pracodawcę noclegu** w rozumieniu § 9 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2002 r. (§ 16 ust. 4 Rozporządzenia z 2013 r.), co powoduje, że pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegu na warunkach i w wysokości określonych w § 9 ust. 1-3 tego rozporządzenia (§ 16 ust. 1-3 Rozporządzenia z 2013 r.) albo na korzystniejszych warunkach i wysokości określonych w umowie o pracę, układzie zbiorowym pracy lub innych przepisach prawa pracy”.

Ponadto z uzasadnienia Uchwały SN wynika, co następuje:

- **Co do zakresu regulacji Umowy AETR, Rozporządzenia harmonizacyjnego i u.c.k.:**
 - Umowa AETR w żadnym zakresie nie reguluje wynagrodzenia za pracę kierowców będących pracownikami, ani innych świadczeń przysługujących im w związku z pracą;
 - Przedmiotem regulacji Rozporządzenia harmonizacyjnego w żadnym zakresie nie jest wynagrodzenie za pracę kierowców będących



pracownikami, ani inne świadczenia przysługujące im w związku z pracą;

- Art. 8 ust. 7 Umowy AETR oraz art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego nie dotyczą należności przysługujących kierowcy na pokrycie kosztów wyjazdów poza bazę w celu wykonywania pracy (podróży służbowych), nie mogą więc służyć ocenie przesłanek takich uprawnień, w szczególności przesłanek przysługiwania ryczałtu za nocleg; również art. 14 ust. 1 u.c.k. nie dotyczy w żadnym zakresie świadczeń przysługujących kierowcom-pracownikom z tytułu podróży służbowych i nie może służyć w sposób bezpośredni wykładni przepisów ustanawiających przesłanki tych świadczeń;
- Pojęcia „odpowiednie miejsce do spania” (art. 8 ust. 7 Umowy AETR, art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego, art. 14 ust. 1 u.c.k.) i „bezpłatny nocleg” (§ 16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r., § 9 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2002 r.) nie mogą być utożsamiane;
- **Co do znaczenia Rozporządzenia MPPS z 2013 r.:**
 - Przepisy wykonawcze ustalają minimalny standard wszystkich świadczeń z tytułu podróży służbowych (diet oraz zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków), które w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę mogą być uregulowane korzystniej dla pracownika (art. 9 § 2 i art. 18 § 2 Kodeksu pracy). W razie braku takich regulacji lub uregulowania mniej korzystnego dla pracownika, zastosowanie będą miały przepisy wykonawcze;
 - Kierowcy-pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegu według zasad ustalonych w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 Kodeksu pracy, chyba że korzystniejsze dla niego zasady zostały ustalone według art. 77⁵ § 3 Kodeksu pracy (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);
 - § 16 ust. 1 i 2 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. w jest odpowiednikiem § 9 ust. 1 i 2 Rozporządzenia MPPS z 2002 r.;
- **Co do znaczenia i istoty pojęcia „bezpłatnego noclegu”:**
 - Pracodawca odnosi pojęcie „noclegu” zasadniczo do usługi hotelarskiej (motelowej, pośrednio także do noclegu opłaconego w cenie karty okrętowej lub promowej), o czym świadczy zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym (za usługi hotelarskie, § 9 ust. 1 Rozporządzenia MPPS z 2002 r.), ale także wysokość ustalanych limitów. Natomiast usługa hotelarska obejmuje szerszy zakres świadczeń niż tylko udostępnienie „miejsca do spania”, w szczególności możliwość skorzystania z toalety, prysznic, przygotowania gorących napojów, itp., a także (ewentualnie) zapewnienie wyżywienia, co powoduje obniżenie diety;



- Brak przedstawienia rachunku za usługi hotelarskie oznacza, że pracownik nie korzystał z hotelu, co ogranicza zwrot kosztów noclegu do 25% limitu stanowiącego ryczałt za koszty realnie ponoszone w czasie podróży, bez korzystania z usług hotelowych¹⁷.

2.2 Analiza Uchwały SN

Ze względu na autorytet Sądu Najwyższego wyznaczony w Uchwale kierunek i sposób wykładni przedmiotowych przepisów zostanie przyjęty w toku **dalszej działalności orzeczniczej niższych instancji**. Słusznie, gdyż na tym polega rola Sądu Najwyższego w wyjaśnianiu rozbieżności pojawiających się w wykładni przepisów dokonywanej przez sądy powszechne.

W analizowanym stanie faktycznym podjęcie klaryfikacyjnej uchwały przez SN może wywołać **skutki gospodarcze o istotnym znaczeniu dla branży transportowej w Polsce**. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wszelkie sprawy sądowe, których przedmiotem są rekompensaty za niezapewnienie bezpłatnego miejsca noclegowego zostaną rozstrzygnięte zgodnie z wykładnią przyjętą w uchwale SN.

Uchwała ta już wywołała lawinę roszczeń o wypłatę rekompensat z tytułu podróży służbowej, podnoszonych m.in. przez tych kierowców, którym zapewniono bezpłatny nocleg w kabinie o wysokim standardzie. Biorąc pod uwagę okres przedawnienia takich roszczeń, wysokość należnego ryczałtu przyjętą przez Sąd Najwyższy, a także średnią liczbę pracowników (kierowców) przedsiębiorstwa transportowego i liczbę dni spędzanych przez nich w podróży służbowej, może okazać się, że roszczenia te doprowadzą do znacznego pogorszenia sytuacji finansowej, a nawet upadłości znacznej liczby przedsiębiorstw transportowych w Polsce.

Powyższe problemy w równym stopniu dotyczą tych pracodawców, którzy „zapewniali” miejsca bezpłatnego noclegu znacząco odbiegające od obowiązujących standardów cywilizacyjnych, jak i tych, którzy – działając w dobrej wierze, w interesie pracownika i w oparciu o orzecznictwo przyznające im dotąd rację w sporach z pracownikami w zakresie dotyczącym ekwiwalentów – inwestowali we flotę użytkowanych pojazdów, wyposażając je w kabiny o standardzie zapewniającym odpoczynek nocny w cywilizowanych warunkach. Na tej podstawie przedsiębiorcy ci zakładali, że w ten sposób nie będą zobowiązani do wypłaty ekwiwalentów swoim pracownikom. Wskutek uchwały SN, pomimo zapewnienia cywilizowanych warunków nocnego odpoczynku kierowców, tj. w istocie zrealizowania celu przepisu, przedsiębiorcy ci będą zobowiązani do wypłaty pracownikom w sposób skumulowany ekwiwalentów za okres trzech lat wstecz.

W związku z powyższym widoczne staje się, że szereg problemów – słusznie podnoszonych w uchwale SN – **wymaga ingerencji prawodawcy**, gdyż sytuacja

¹⁷ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1998 r., I PKN 392/98, OSNAPiUS 1999 nr 23, poz. 745.



i działania poszczególnych pracodawców transportu drogowego nie są jednorodne. **Można mieć wątpliwości, czy jednakowy obowiązek wypłaty ekwiwalentu zarówno przez przedsiębiorcę, który zapewnił godne warunki noclegu swym kierowcom w pojeździe, jak i przedsiębiorcy, którzy zapewnił warunki daleko odbiegające od standardów cywilizacyjnych jest zasadny.** Regulacja dotycząca tych kwestii powinna niuansować zakres obowiązku tych przedsiębiorców, wprowadzając należyte przepisy przejściowe. Oczywiście w pierwszej kolejności powinna ona określać warunki, których spełnienie pozwoli przyjąć, że pracodawca zapewnił pracownikowi bezpłatny nocleg w rozumieniu § 9 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2002 r. (§ 16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r.).

2.2.1. Relacja między „miejscem do spania” a „bezpłatnym noclegiem”

Zgodnie z Uchwałą SN pojęcia "*odpowiednie miejsce do spania*" i "*bezpłatny nocleg*" nie mogą być utożsamiane (zamiennie traktowane). Należy zauważyć, że nic nie stoi na przeszkodzie, żeby zapewnienie bezpłatnego noclegu było w istocie „kwalifikowaną” formą zapewnienia miejsca do spania, w tym sensie, że zapewnienie miejsca do spania, które będzie spełniać określone ustawą warunki (tj. parametry miejsca do spania, które zapewnią kierowcy odpowiedni komfort i możliwość wypoczynku) będzie równoznaczne z zapewnieniem bezpłatnego noclegu. Natomiast niewywiązanie się z obowiązku zapewnienia miejsca do spania spełniającego ustawowe warunki będzie powodować brak możliwości przyjęcia, że zapewniony został bezpłatny nocleg. W takim rozumieniu „zapewnienie bezpłatnego noclegu” będzie pojęciem węższym od „zapewnienia miejsca do spania”.

2.2.2. Istota prawna „noclegu”

Według uchwały SN prawodawca odnosi pojęcie "noclegu" do usługi hotelarskiej. Świadczyć ma o tym m.in. fakt, że zwrot kosztów przysługuje w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym (za usługi hotelarskie). Z powyższym stwierdzeniem trudno jest się zgodzić z kilku powodów.

Po pierwsze, prawodawca wyraźnie rozróżnił uprawnienia pracownika do pokrycia mu kosztów noclegu w zależności od tego, czy chodzi o nocleg krajowy, czy zagraniczny. W odniesieniu do noclegu w podróży krajowej, § 8 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. stanowi, iż zwracane są koszty noclegu w obiekcie świadczącym usługi hotelarskie (ust.1). Zgodnie zaś z ust. 3, ryczałt przysługuje pracownikowi, któremu nie zapewniono bezpłatnego noclegu i który nie przedstawił rachunku za usługi hotelarskie. Definicja usług hotelarskich mieści się w Ustawie o usługach turystycznych. Usługi hotelarskie to krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na stawianie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych. Oznacza to, że prawodawca założył, że w podróżach krajowych powinien być



stosowany generalnie standard hotelowy, czy to w zakresie kosztów noclegu refundowanych na podstawie rachunku, czy też pokrywanych ryczałtem w razie braku rachunku.

Natomiast w odniesieniu do podróży zagranicznej prawodawca odrywa pojęcie noclegu od usługi hotelarskiej w ten sposób, że w § 16 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. mowa jest o refundacji poniesionego wydatku udokumentowanego rachunkiem (ust. 1) oraz o ryczałtowym pokryciu kosztów noclegu w razie nieprzedłożenia rachunku za nocleg (ust. 2). W obu przypadkach należy przyjąć, że chodzi o jakikolwiek nocleg, skoro prawodawca nie zawęży pojęcia noclegu tak, jak zrobił to w § 8 (zawężenie do obiektów świadczących usługi hotelarskie). Oznacza to, że jeżeli pracownik przedłoży jakikolwiek rachunek za nocleg, to podlega on zwrotowi (oczywiście w granicach limitów wynikających z załącznika do rozporządzenia). Dalej, zgodnie z zasadami racjonalnej wykładni powinno się przyjąć, że pojęcie noclegu użyte w § 16 ma jednolity zakres. Stąd należałoby przyjąć, że jeżeli pracownikowi nie zapewniono w podróży zagranicznej bezpłatnego noclegu (jakiegokolwiek), on zaś nie przedłożył rachunku za nocleg (jakikolwiek), to wówczas ryczałt za nocleg mu przysługuje. Konsekwentnie należałoby też przyjąć, że również bezpłatny nocleg, o którym mowa w § 16 ust. 4 jako o warunku wyłączającym uprawnienie pracownika do ryczałtu, to jest „jakikolwiek nocleg”, a nie tylko nocleg w obiekcie świadczącym usługi hotelarskie. Fakt więc, czy nocleg odbywa się w obiekcie świadczącym usługi hotelarskie, jest w zakresie stosowania § 16 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. irrelevantny. Istotne znaczenie ma tu też wykładnia historyczna przepisów o rozliczaniu podróży służbowych (por. pkt 3 dalej)

Po drugie, analogiczne regulacje znajdują się w szeregu aktów wykonawczych, których przepisy przewidują, że w razie niezapewnienia bezpłatnego noclegu określonym w nim kategoriom podmiotów i nieprzedłożenia stosownego rachunku, przysługuje im ryczałt w określonej wysokości¹⁸. Na przykład §7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu stanowi, że za nocleg przysługuje radnemu zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem. Z kolei zgodnie z § 7 ust. 2 radnemu, któremu w czasie podróży służbowej nie zapewniono bezpłatnego noclegu i który nie przedłożył rachunku z kwatery prywatnej lub z hotelu, przysługuje ryczałt za każdy nocleg w wysokości 150% diety. Przy czym na mocy

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz.U.2000.66.799); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych województwa (Dz.U.2000.66.798); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U.2000.66.800); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszom Biura Ochrony Rządu należności pieniężnych za podróże służbowe (Dz.U.2002.208.1773); Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 4 lutego 2011 r. w sprawie należności przysługujących funkcjonariuszowi Służby Więziennej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju i przeniesień (Dz.U.2011.31.155).



§ 7 ust. 4 zwrot kosztów i ryczałt za nocleg nie przysługują za noc, w czasie której radny korzystał z wagonu sypialnego lub kuszetki. Jak widać, mimo iż w § 7 ust. 1 i 2 prawodawca podkreśla, że zasadniczo zwrot kosztów przysługuje w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym, to § 7 ust. 4 utożsamia nocleg z odpoczynkiem w wagonie sypialnym lub kuszetce.

Po trzecie, odnośnienie pojęcia „noclegu” wyłącznie do usług hotelarskich budzi wątpliwości wobec wykładni językowej terminu „nocleg”, które oznacza wypoczynek nocny poza domem¹⁹. Definicja słownikowa tego pojęcia w żaden sposób nie zawęża go do wypoczynku nocnego w obiekcie świadczącym usługi hotelarskie.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że wykładnia terminu „rachunek hotelowy” – gdy wziąć pod uwagę dyrektywy wykładni językowej §8 i §16 Rozporządzenia MPPS z 2013 r oraz wykładni systemowej dotyczącej podobnych rozwiązań prawnych dotyczących innych grup zawodowych – nie powinna prowadzić do wniosku, że nocleg w hotelu jest jedyną preferowaną przez prawodawcę formą nocnego odpoczynku kierowcy. Przeciwno takiej tezie przemawia także wykładnia funkcjonalna. Specyfika pracy kierowcy w transporcie międzynarodowym powoduje, że często zmuszony jest on do zatrzymywania się na postój (w tym także nocny) w miejscach odległych od aglomeracji miejskich, gdzie nie ma infrastruktury hotelowej.

Warto także w tym miejscu odnieść się do *ratio legis* regulacji Ustawy o czasie pracy kierowców. Jeżeli bowiem przyjmujemy – jak twierdzi SN – że zapewnienie przez pracodawcę bezpłatnego noclegu kierowcy ma miejsce jedynie wówczas, gdy kierowca skorzystał z usługi hotelowej, to skutkiem takiej wykładni będzie odstąpienie pracodawcy od wyposażania kabin pojazdów w wysokiej jakości miejsce do odpoczynku kierowców. Pracodawca w każdym przypadku noclegu kierowcy w kabinie będzie bowiem zobowiązany do wypłaty ekwiwalentu, niezależnie od tego jakie będą warunki tego noclegu. Biorąc pod uwagę, że nie zawsze kierowca będzie mógł skorzystać z usługi hotelowej, a często będzie zmuszony nocować w kabinie pojazdu, to cel przedmiotowej regulacji – jakim jest stworzenie warunków dla godnego odpoczynku kierowców oraz tym samym podniesienie stopnia bezpieczeństwa na drogach – nie zostanie zachowany. **Zbieżne z takim rozumieniem celu ustawy jest stworzenie warunków motywujących pracodawców do wyposażania kabin pojazdów w miejsca do godnego odpoczynku nocnego, z którego kierowca będzie mógł – zgodnie z jego wolą – skorzystać w sytuacji, gdy nie ma do dyspozycji usługi hotelowej.** W takim jednak przypadku należałoby uznać, że pracodawca zapewnił kierowcy bezpłatny nocleg.

2.2.3. Rozszerzająca wykładnia odesłania z art. 77⁵ § 5 Kodeksu pracy

Zasadnicze wątpliwości budzi zastosowana przez SN rozszerzająca wykładnia odesłania z art. 77⁵ § 5 Kodeksu pracy. Zgodnie z uzasadnieniem Uchwały „[...]

¹⁹ Słownik języka polskiego PWN <<http://sjp.pwn.pl/>>



przepisy wykonawcze ustalają minimalny standard wszystkich świadczeń z tytułu podróży służbowych (diety oraz zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków), które w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę mogą być uregulowane korzystniej dla pracownika. W razie braku takich regulacji lub uregulowania mniej korzystnego dla pracownika, zastosowanie będą miały przepisy wykonawcze”. Tymczasem literalne brzmienie tego przepisu za warunek odpowiedniego stosowania przepisów rozporządzenia przyjmuje po prostu brak uregulowania („w przypadku, gdy układ zbiorowy pracy, regulamin wynagradzania lub umowa o pracę nie zawiera postanowień” dotyczących warunków wypłacania należności z tytułu podróży służbowej). Jednocześnie w art. 77⁵ § 4 Kodeksu pracy ustawodawca *verba legis* uznaje, że przepisy rozporządzenia ustanawiają minimalny standard tylko w zakresie dotyczącym diet, innych w ten sposób nie definiując.

Powyższy problem sprowadza się w istocie do ustalenia zakresu podmiotowego regulacji Rozporządzenia MPPS z 2013 r. Bardziej uzasadniona wydaje się zatem ścisła wykładnia odesłania z art. 77⁵ § 5 Kodeksu pracy, która przemawia za uznaniem, że w przypadku innych pracodawców w zakresie zwrotu należności (poza dietami, bo to wprost wynika z art. 77⁵ § 4 Kodeksu pracy) rozporządzenie ma zastosowanie tylko do przypadków całkowitego nieuregulowania tej kwestii w regulaminach wynagradzania, układach zbiorowych pracy i umowach o pracę. Nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu Uchwały SN, iż przepisy wykonawcze ustalają minimalny standard wszystkich świadczeń z tytułu podróży służbowych. Ustalają one tylko minimalny poziom diet. Wykładni tej nie stoi na przeszkodzie brzmienie art. 18 § 2 Kodeksu pracy, który przewiduje – zgodnie z zasadą uprzywilejowania pracownika – automatyczne zastąpienie przez odpowiednie przepisy prawa pracy mniej od nich korzystnych postanowień umów i innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy. Rozporządzenie MPPS z 2013 r. wchodzi wprawdzie w zakres pojęcia „przepisy prawa pracy” w rozumieniu tego przepisu, co *prima facie* rozszerza zakres podmiotowy rozporządzenia na pracowników zatrudnionych u pracodawców „niepaństwowych”, u których wprawdzie kwestie zwrotu należności uregulowano, ale mniej korzystnie niż to wynika z rozporządzenia. **Należy jednak wskazać, że art. 77⁵ § 5 Kodeksu pracy ma charakter dyspozytywny, co sprawia, że „ma zastosowanie tylko wówczas, gdy strony stosunku pracy nie uzgodnią danej kwestii inaczej”²⁰. Jako taki stanowi więc wyjątek od zasady z art. 18 Kodeksu pracy (*lex specialis derogat legi generali*), a wniosek ten dodatkowo uzasadnia sąsiedztwo wyraźnie semiimperatywnego art. 77⁵ § 4 Kodeksu pracy ustanawiającego ów „minimalny standard” w zakresie diet i tylko diet.**

²⁰ S. Padło, Czy wszystkie przepisy prawa pracy są normami jednostronnie bezwzględnie obowiązującymi, dopuszczającymi odstępstwa jedynie na korzyść pracownika?, Lexis 2014.



3. POJĘCIA „BEZPŁATNY NOCLEG” I „ODPOWIEDNIE MIEJSCE DO SPANIA” A WYKŁADNIA W ZGODZIE Z KONSTITUCJĄ I PRAWEM UE

Zgodnie z poglądem SN przedstawionym w Uchwale II PZP 1/14 „*odpowiednie miejsce do spania*” i „*bezpłatny nocleg*” nie mogą być utożsamiane (zamiennie traktowane), a wręcz odwrotnie – użycie różnych sformułowań w przepisach prawa oznacza, że są to różne pojęcia”, za zbyt daleko idące należy uznać stwierdzenie, że „przepisy [Umowy AETR²¹, Rozporządzenia harmonizacyjnego²² i u.c.k.²³] nie dotyczą uprawnień w zakresie przysługiwania kierowcy od pracodawcy należności na pokrycie kosztów wyjazdów poza bazę w celu wykonywania pracy (podróży służbowych), nie mogą więc służyć ocenie przesłanek takich uprawnień, w szczególności przesłanek przysługiwania ryczałtu za nocleg”. Elementem wspólnym dla wszystkich wymienionych regulacji jest ich *ratio*, tj. zagwarantowanie poprawy bezpieczeństwa drogowego oraz bezpieczeństwa i zdrowia pracowników wykonujących pracę w trasie. Osiągnięciu tego celu mają sprzyjać określone rozwiązania prawne w zakresie rytmu pracy kierowców, które służą redukcji ryzyka wynikającego ze zmęczenia oraz zobowiązaniu kierowców do przestrzegania minimalnych okresów odpoczynku. Przepisy dotyczące sposobu rozliczania należności z tytułu noclegów odbywanych w czasie zagranicznych podróży służbowych należy zaliczyć do tej grupy regulacji. Składają się one na system gwarancji odpowiedniego nocnego wypoczynku pracowników zatrudnionych w transporcie międzynarodowym, stanowiąc finansowo-organizacyjne zabezpieczenie realizacji wynikających stąd obowiązków obu stron stosunku pracy. Również usytuowanie w akcie rangi rozporządzenia wskazuje na ich wykonawczy, techniczny charakter, podporządkowany celom regulacji, na podstawie której zostało ono wydane. I choć źródłem delegacji ustawowej jest art. 77⁵ §2 Kodeksu pracy, to nie bez znaczenia pozostaje fakt, że **podstawą stosowania Rozporządzenia do pracowników-kierowców jest art. 21a u.c.k., której regulacje pozostają w ścisłym funkcjonalnym i treściowym związku z Rozporządzeniem harmonizacyjnym i Umową AETR.**

Nadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK, art. 91 ust. 1 Konstytucji wymaga „*umacniania takiego kierunku wykładni, który najbardziej jest zgodny z koncepcją rozwiązań obowiązujących w prawie wspólnotowym i odpowiada utrwalonemu orzecznictwu europejskiemu*”²⁴. Wynika stąd nie tylko możliwość, ale wręcz konieczność uwzględniania znaczenia pojęcia „odpowiednie miejsce

²¹ Art. 8 ust. 8. Jeżeli kierowca dokona takiego wyboru,ienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku poza bazą można wykorzystywać w pojeździe, o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy przewidziane w projekcie konstrukcyjnym i pojazd znajduje się na postoju.

²² Art. 8 ust. 8. Jeżeli kierowca dokona takiego wyboru,ienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku poza bazą można wykorzystywać w pojeździe, o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i pojazd znajduje się na postoju.

²³ Art. 14 ust. 1. W każdej dobie kierowcy przysługuje prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku. Dobowy odpoczynek, z wyłączeniem odpoczynku kierowców, o których mowa w rozdziale 4a, może być wykorzystany w pojeździe jeżeli pojazd znajduje się na postoju i jest wyposażony w miejsce do spania.

²⁴ Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02, OTK-A 2003, nr 1, poz. 4.



do spania” przy ustalaniu warunków „bezpłatnego noclegu” z §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. Jak słusznie zauważa w swym stanowisku prokurator Prokuratury Generalnej, „*żadne przepisy nie określają jakie konkretnie warunki musiałyby być spełnione, aby miejsce do spania w kabinie samochodu mogło być uznane za zapewnienie kierowcy bezpłatnego noclegu*”, przy czym „*nie chodzi tylko o wygodę pracownika, ale także (a może nawet przede wszystkim) o zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego. Tylko kierowca, który po odpoczynku nocnym odpowiednio zregenerował siły fizyczne i psychiczne może w sposób bezpieczny dla innych użytkowników dróg prowadzić samochód*”²⁵.

W ocenie SN „*zasadniczo prawodawca odnosi pojęcie noclegu do usługi hotelarskiej (motelowej; pośrednio także do noclegu opłaconego w cenie karty okrętowej lub promowej)*”, a „*usługa hotelarska obejmuje szerszy zakres świadczeń niż tylko udostępnienie miejsca do spania*”, co sprawia, że warunki nocnego wypoczynku kierowców składające się na „bezpłatny nocleg” w rozumieniu §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. należy ustalać w oparciu o standard hotelowy. Po pierwsze – stwierdzenie, że tylko standard hotelowy jest wymierny dla ustalenia czy prawodawca zapewnił pracownikowi „bezpłatny nocleg” z §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. pozostaje w **sprzeczności z intencją prawodawcy wynikającą jednoznacznie z faktu usunięcia określenia „hotelowy” i „hotel” z przepisów regulujących zwrot kosztów noclegu podczas podróży zagranicznej**. O ile bowiem w Rozporządzeniu MPPS z 2002 r. w §9 ust. 1 mowa o „*wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym*”, a w §9 ust. 3 o „*zwrocie kosztów za nocleg w hotelu*”, o tyle w Rozporządzeniu MPPS z 2013 r. mamy do czynienia już tylko z „*wysokością stwierdzoną rachunkiem*” (§16 ust. 1) i „*zwrotem kosztów za nocleg*” (§16 ust. 3). Poprzednio obowiązujące zawężenie zostało więc zniesione, co zgodnie z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą racjonalności prawodawcy należy odczytywać jako postulat rezygnacji z ustalania warunków „bezpłatnego noclegu” na podstawie standardu hotelowego. Dodatkowo brzmienie §8 ust.1 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. powoływane przez SN jako argument na rzecz przyjęcia, że w §16 nadal mowa o noclegu w hotelu, w istocie jedynie podkreśla celowość powyższego zabiegu prawodawcy. W odniesieniu do podróży krajowej, której dotyczy regulacja §8 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. pracownikowi przysługuje zwrot kosztów w wysokości stwierdzonej rachunkiem za nocleg w obiekcie świadczącym usługi hotelarskie. Pozostawienie ww. zawężenia w zakresie rozliczeń z tytułu podróży krajowej nie świadczy przy tym na korzyść tezy SN. Przeciwnie: w obliczu tego zabiegu, usunięcie przymiotnika „hotelowy” wyłącznie z §16 Rozporządzenia MPPS z 2013 r., a więc w zakresie zagranicznej podróży służbowej, wydaje się **tym bardziej wyraźne i celowe**.

Na gruncie Rozporządzenia MPPS z 2002 r. nie istnieje ponadto uzasadnienie dla przyjęcia, że znaczenie sformułowania „bezpłatny nocleg” z §9 ust. 4 należy

²⁵ Stanowisko prokuratora Prokuratury Generalnej z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie sygn. II PZP 1/14 (PG IV CP 14/14).



ustalać mając na względzie standard hotelowy. W §9 ust. 1 i 3 mowa wszak o rachunku hotelowym, którego przedłożenie jest tylko jednym ze sposobów rozliczania należności z tytułu noclegu podczas zagranicznej podróży służbowej. Alternatywę stanowi wypłata ryczałtu w wysokości 25% limitów ustalonych w załączniku do rozporządzenia albo zapewnienie pracownikowi bezpłatnego noclegu przez pracodawcę lub stronę zagraniczną. Jak wspomniano, istotą tej regulacji jest określenie na jakiej podstawie i w jakiej wysokości kierowca ma rozliczać się z pracodawcą, a nie ustalenie znaczenia pojęcia „noclegu”.

4. ZAKRES POJĘCIA „BEZPŁATNY NOCLEG” W DOTYCHCZASOWYM ORZECZNICTWIE SĄDU NAJWYŻSZEGO I SĄDÓW POWSZECHNYCH

Poniższa tabela zawiera **kompleksowy przegląd dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych niższych instancji** (w ramach spraw zawisłych przed SN) – od sądów rejonowych po Sąd Najwyższy – w zakresie ustalenia znaczenia pojęcia „*bezpłatny nocleg*” z § 16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. (§ 9 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2002 r.), z wyszczególnieniem wynikających stąd konsekwencji co do należności przypadających kierowcom z tytułu noclegu odbywanego w pojeździe podczas zagranicznej podróży służbowej.

ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO	
ROZSTRZYGNIECIA KORZYSTNE DLA ZPTILP	ROZSTRZYGNIECIA NIEKORZYSTNE DLA ZPTILP
<p>Wyrok SN z dnia 22 stycznia 2004 roku (sygn. I PK 298/03)</p> <p>stan faktyczny:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ w pierwszy okresie zatrudnienia powód jeździł samochodem IVECO, w którym nie było miejsca do spania;▪ powód otrzymywał wówczas 40 PLN dziennie za każdy dzień pobytu zagranicą;▪ następnie powód prowadził samochód marki DAF, który był fabrycznie wyposażony w miejsce noclegowe;▪ SO uznał, że wypłacane powodowi 10% frachtu stanowiło formę wynagrodzenia ryczałtowego z tytułu diet za podróże zagraniczne, ale było one zaniżone;▪ SA stwierdził, że utożsamianie z dietami części wynagrodzenia w wysokości 10% od każdego frachtu było bezpodstawne;	<p>Wyrok SN z dnia 19 marca 2008 roku (sygn. I PK 230/07)</p> <p>stan faktyczny:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ powód był zatrudniony na stanowisku kierowcy w okresie od 5 listopada 2001 roku do 31 lipca 2003 roku za wynagrodzeniem 1.000 złotych brutto;▪ wysokość wypłacanych powodowi miesięcznie kwot tytułem ryczałtu uzależniona była od ilości przepracowanych dni w danym miesiącu oraz wysokości stawki dziennej (stawka w okresie XI-XII 2001 wynosiła 128.000 lirów włoskich, a od I 2002-VII 2003 - 68,25 EUR);▪ powód nie miał zapewnionego miejsca zamieszkania we Włoszech, mającego służyć za zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych;▪ powód spał i gotował w samochodzie;▪ kąpał się w „bazie”, gdzie było zapewnione miejsce z ciepłą wodą, ale nie było w niej miejsc do spania;



- SA oddalił apelację powoda w zakresie obowiązku wypłaty mu ryczałtów za noclegi w czasie odbywania zagranicznych podróży służbowych, argumentując, że powód w ogóle nie ponosił takich kosztów, gdyż spał w przystosowanej do tego celu kabinie samochodu;
- kasacja powoda była bezzasadna;
- SO uwzględnił powództwo;
- zdaniem SO zastąpienie określonego świadczenia ryczałtem znacznie odbiegającym od świadczenia należnego na ogólnych zasadach jest nieprawidłowe i nie pozbawia pracownika roszczenia o ewentualne wyrównanie należności;
- SA uznał apelację pracodawcy za bezzasadną;
- apelacja pracodawcy ograniczała się do zacytowania fragmentów wyroków SN, ale w żadne sposób nie starała się wykazać, że kwoty wypłacane powodowi były wystarczające na pokrycie określonych kosztów oraz, że powód miała możliwość skorzystania z noclegu poza miejsce pracy;
- skarga kasacyjna nie została uwzględniona;

wnioski:

- podniesiony przez powoda zarzut naruszenia § 1 ust. 1 rozporządzenia MPiPS nie pozwalał na weryfikację, czy praca kierowcy wysokotonażowego samochodu ciężarowego w transporcie międzynarodowym może być identyfikowana z odbywaniem zagranicznych podróży służbowych;
- niezrozumiały był także zarzut dotyczący naruszenia § 3 rozporządzenia MPiPS czy art. 5 kc;

wnioski:

- zakres wyrażenia „miejsce wykonywania pracy” jest szerszy niż zakres nazwy „stałe miejsce pracy”;
- umożliwienie kierowcy spania w kabinie samochodu nie stanowi zapewnienia bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia MPPS;
- trudno sobie wyobrazić, aby w XXI wieku pracodawca mógł korzystne skutki prawne wywodzić z faktu zapewnienia pracownikowi „centrum życiowego” w kabinie samochodu;
- nie można pomijać rosnących wymagań i oczekiwań wynikających z postępu cywilizacyjnego, jak również tego, iż przebywanie kierowcy przez noc w samochodzie wzmacnia stopień zabezpieczenia tego samochodu i jego ładunku przed możliwymi zagrożeniami

Wyrok SN z dnia 12 września 2012 roku (sygn. II PK 44/12)

stan faktyczny:

- SR zasądził od pracodawcy na rzecz powoda m.in. kwotę 50,063 PLN wraz z ustawowymi odsetkami tytułem ryczałtów za noclegi;
- SO oddalił apelację pracodawcy;
- skarga kasacyjna pracodawcy była uzasadniona ze względu na „kwalifikowane i ewidentne, bo oczywiste elementarne naruszenia art. 328 § 2 kpc”;

wnioski:

- zdaniem SN należy dokładnie ustalić i uzasadnić, dlaczego noclegi spędzane

Wyrok SN z dnia 23 czerwca 2010 roku (sygn. II PK 372/09)

stan faktyczny:

- powód był zatrudniony na stanowisku kierowcy-mechanika;
- powód realizował transport towarów, zarówno na terenie Polski, jak i poza jej granicami (głównie Niemiec);
- w czasie podróży powód miał możliwość odpoczynku, ponieważ samochód był wyposażony w miejsce do leżenia;
- miejsce to nie zapewniało „normalnego” wypoczynku nocnego, ze względu na brak pościeli;
- samochód nie był wyposażony ani w toaletę ani w umywalkę;
- powód korzystał z toalet na stacjach benzynowych;
- posiłki powód przygotowywał we własnym



przez powoda w przystosowanej do spania i wyposażonej w "homologowane" łóżko kabinie samochodu, które łączyły się z nadzorowaniem ładunku, lub możliwości nocowania w "kantynach" w K. lub w Holandii nie odpowiadały warunkom zapewnienia należytego ("przyzwoitego") noclegu, który stawił do dyspozycji powoda pracodawca, gdy przepisy prawa nie ustanawiają prawem określonych wymagań ani nie precyzują sposobów zapewnienia bezpłatnego noclegu;

- niewystarczające było odwołanie się (tylko przez Sąd pierwszej instancji) do tezy jednego z orzeczeń Sądu Najwyższego z dnia 1 kwietnia 2011 roku, (sygn. II PK 234/11), które zapadło w konkretnie opisanym stanie faktycznym i nie ma "abstrakcyjnego" odniesienia do oceny być może różniącego się, a w każdym razie nieustalonego stanu faktycznego w przedmiotowej sprawie;
- SO powinien ustalić i ocenić konkretne warunki odbywania noclegów powoda w kabinie samochodu i wskazać jego niedostatki, które sprzeciwiały się uznaniu za bezpłatny nocleg zapewniany przez pracodawcę, mając na uwadze, że cywilizowany "standard" nocnego odpoczynku pracownikowi w kabinie samochodu bywa spełniony tylko wtedy, gdy zapewnia regenerację sił fizycznych i psychicznych adekwatnych do wykonywania zawodu kierowcy;
- dopuszczalne stosowanie jednego ("łączonego") ryczałtu, przeznaczonego na zaspokojenie odrębnych potrzeb pracownika, nie powinno ograniczać się do wysokości jednego tylko z wymienionych świadczeń (np. diety), ponieważ w takiej sytuacji wysokość "ryczałtu" na zaspokojenie odrębnych potrzeb (kosztów noclegów) jest pozorna ("zerowa");
- co do zasady nie jest wykluczone zasądzenie ryczałtu za noclegi spędzane w samochodzie, podczas których kierowca sprawuje bardziej skuteczną pieczę nad samochodem i przewożonym ładunkiem - niż pozostawienie pojazdu choćby na parkingu "strzeżonym", co zasługuje na adekwatną, choćby ryczałtową rekompensatę tych kosztów w razie ustalenia niedogodności lub uciążliwości warunków nocowania w kabinie samochodu;

zakresie w samochodzie;

- powód nie korzystał z noclegów hotelowych i nie przedstawiał pracodawcy z tego tytułu żadnych rachunków;
- SO uznał za zasadne roszczenie o zapłatę kwot z tytułu ryczałtów za noclegi;
- SA oddalił apelację pracodawcy;
- pracodawca wniósł skargę kasacyjną;

wnioski:

- skarga kasacyjna była bezzasadna;
- SN w uzasadnieniu wyroku stwierdził m.in., że zapewnienie łóżka do spania w kabinie kierowcy nie jest zapewnieniem przez pracodawcę bezpłatnego noclegu;
- powyższy pogląd jest szeroko aprobowany w literaturze, a w skardze nie przedstawiono żadnych argumentów, które by tę wykładnię podważały;

Wyrok SN z dnia 4 czerwca 2013 roku
(sygn. II PK 296/12)

Wyrok SN z dnia 1 kwietnia 2011 roku
(sygn. II PK 234/10)

stan faktyczny:

stan faktyczny:



- powodowie byli zatrudnieni na stanowisku kierowcy w transporcie międzynarodowym;
 - zasady wypłacania wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z pracą określał regulamin wynagradzania;
 - regulamin nie był opatrzony datą, a jego postanowienia były mniej korzystne niż przewidziano wg nowych zasad naliczania diet zagranicznych i krajowych;
 - w standardowej organizacji pracy kierowcy przyjętej u pozwanego pracodawcy delegowanie zagranicę trwało 4-5 tygodni, a po tym okresie następował powrót do Polski na 5 dni roboczych odpoczynku;
 - z Polski do Holandii powodowie dojeżdżali autobusem; dojazd organizował pracodawca;
 - powodowie nocowali w kabinie samochodu; kabina miała 2 m² powierzchni;
 - powodowie musieli mieć ze sobą ubrania, butle z gazem etc;
 - w trakcie wykonywania pracy w Holandii zdarzało się, że na parkingach nie było toalet i powodowie myli się przy pomocy bańki z wodą;
 - samochody nie były wyposażone w klimatyzację postojową;
 - za noclegi pracodawca nie zwracał kosztów;
 - samochody były wyposażone w tachografy, lodówki, ogrzewanie postojowe i klimatyzację, która działała przy włączonym silniku;
 - w kantine w Holandii nie było warunków do nocowania, mimo że znajdowało się tam piętrowe łóżko i leżanka; poza tym na soboty do kantyny zjeżdżało się około 20 kierowców;
 - SO przyjął, że powodom należy się zapłata ryczałtu za nocleg,
 - jednocześnie SO zaznaczył, że ryczałty za nocleg należą się powodom, bo wypłacane diety nie mogą dotyczyć także ryczałtów za nocleg;
 - apelację od wyroku wniosły obydwie strony;
 - SA podzielił pogląd SN wyrażony w wyroku z dnia 1 kwietnia 2002 roku, sygn. II PK 234/10, że umożliwienie kierowcy transportu międzynarodowego spania w kabinie samochodu nie stanowi zapewnienia mu bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust.4 rozporządzenia;
 - SN uznał skargę pracodawcy za uzasadnioną;
- wnioski:**
- spór dotyczył stanu faktycznego przed zmianą ustawy o czasie pracy kierowców;
 - powód był zatrudniony na stanowisku kierowcy samochodowego od 23 kwietnia 1999 roku;
 - w czasie zatrudnienia powód otrzymywał wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 550 PLN;
 - wynagrodzeni to obejmowało wszystkie czynności kierowcy poza czasem jazdy;
 - dodatkowo powód otrzymywał wynagrodzenie za czas prowadzenia pojazdu wg stawki 9,30 PLN za godzinę;
 - wypłatę należności za zagraniczne podróże służbowe regulowały przepisy wewnętrzne;
 - zarządzenie wewnętrzne przewidywało „zryczałtowane należności wypłacane zamiast diet i zwrotu kosztów noclegu w zagranicznej podróży służbowej;
 - dzienna zryczałtowana należność wynosiła 42 USD;
 - powód jeździł samochodem marki Mercedes 1938;
 - samochód powoda był wyposażony w dwie leżanki – ułożone jedna nad drugą;
 - leżanka miała długość 1910 mm i szerokość 600 mm;
 - odległość między leżankami wynosiła 545 mm, a odległość górnej leżanki od poszycia dachu - 555 mm;
 - podczas wyjazdów powód nie korzystał z noclegów w hotelach, tylko spał w samochodzie;
 - pościel i inne akcesoria do spania powód zapewniał sobie sam;
 - zryczałtowaną należność wypłacaną zamiast diet i zwrotu kosztów noclegu powód przeznaczał na opłaty związane z użytkowaniem sanitariatów na parkingach oraz wyżywienie;
 - pracodawca zwracał powodowi wyższe wydatki udokumentowane rachunkami;
 - powód w okresie zatrudnienia nie kwestionował, że nocuje w samochodzie, a nie w hotelu;
 - dopuszczono dowód z opinii biegłego ds. techniki samochodowej celem ustalenia, czy pojazd powoda był wyposażony w miejsce do spania umożliwiające nocny wypoczynek, swobodne poruszanie się po kabinie i wykonywanie takich czynności jak przebieganie się;
 - biegły stwierdził, że wymiary wnętrza kabiny kierowcy samochodu, którym poruszał się powód, umożliwiały nocny wypoczynek i poruszanie się wewnątrz kabiny zgodnie z potrzebami kierowcy;
 - kabina samochodu była ogrzewana, a w okresie od października do marca kierowcy mieli wypłacany tzw. dodatek zimowy na paliwo;
 - powód nie otrzymywał ekwiwalentu za pranie pościeli;
 - dopuszczono również dowód z opinii biegłego ds. bezpieczeństwa i higieny pracy w celu ustalenia kosztów utrzymania związanych z miejscem do spania w samochodzie;
 - biegły ustalił, że samochód użytkowany przez powoda był wyposażony w dwie leżanki, nagrzewnicę, lodówkę oraz schowek;
 - powód był zmuszony do korzystania



- przed dniem 3 kwietnia 2010 roku strony nie mogły zakwalifikować pracy kierowców transportu międzynarodowego, jako podróży służbowej w ustawowym rozumieniu art. 775 § 1 k.p.;
 - jedyny warunek, jaki musi spełniać pojazd to wyposażenie w miejsce do spania;
 - ustawodawca nie stawia żadnych dodatkowych wymagań w tym zakresie, zdając sobie sprawę z faktu, że jest to specyficzna praca i szczególny zawód, polegający na stałym przemieszczaniu się i postojach w miejscach wybranych przez pracownika po odpowiedniej ilości godzin jazdy;
 - to na jakim parkingu zatrzyma pojazd kierowca i z jakich wygód będzie korzystał zależy od niego, a pracodawca nie ma możliwości rzeczywistego wpływania na tę decyzję, ani jej kontrolowania; stąd też badanie warunków panujących na wybranych przez kierowcę postojach nie jest ani potrzebne ani możliwe;
 - ustawodawca europejski nie postrzega wyboru kierowcy spania w kabinie wyposażonej w odpowiednie do tego miejsce jako sytuacji zagrażającej życiu i zdrowiu kierowcy i innych uczestników ruchu;
 - istotne jest ustalenie, czy kierowcy godzili się na taką formę i warunki odpoczynku;
 - aprobata takich warunków wyłącza możliwość dochodzenia jakiegokolwiek rekompensaty za brak hotelu, chyba że co innego wynika z umowy lub z aktów wewnętrznych;
 - owo miejsce do spania musi oznaczać dla kierowcy transportu międzynarodowego formę zapewnienia kierowcy bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia MPiPS;
 - rozporządzenie nie reguluje sytuacji, w której pracownik godzi się na odpoczynek w samochodzie, lecz jedynie sytuację, w której pracownik korzystający z hotelu legitymuje się lub nie rachunkiem za nocleg;
 - prawa do ryczałtu brakuje zatem, gdy pracownik mobilny godzi się na spanie w samochodzie i z góry wyklucza korzystanie z hotelu;
 - z sanitariatów na terenach parkingów lub w obiektach zlokalizowanych w pobliżu parkingów;
 - SO uznał, że powód miał zapewniony bezpłatny nocleg w kabinie samochodu, a kabina umożliwiała nocny odpoczynek i swobodne poruszanie się;
 - zdaniem SO pracodawca nie miał obowiązku zwrotu powodowi kosztów noclegu;
 - apelację od wyroku SO wniósł powód;
 - SA odrzucił apelację co do kwoty 1.673,13 PLN, a w pozostałej części oddalił roszczenie powoda;
 - w ocenie SA stan faktyczny sprawy został ustalony prawidłowo co do tego, że w samochodzie, którym jeździł powód, pracodawca zapewnił mu właściwe warunki do spania, co zwalniało go z obowiązku wypłaty kwoty ryczałtu a noclegi;
 - skarga kasacyjna powoda była uzasadniona;
- wnioski:**
- ocena, czy strona pozwana zapewniała powodowi bezpłatne noclegi, zwalniając się tym samym z obowiązku wypłaty ryczałtu, musi być odniesiona nie tylko do treści rozporządzeń ministra właściwego ds. pracy, ale także do aktów wewnętrznych obowiązujących u pracodawcy;
 - ponadto ocena ta powinna być oparta na ocenie faktycznych warunków noclegu, stworzonych przez pracodawcę pracownikowi (z punktu widzenia zapewnienia pracownikowi odpowiedniego miejsca do nocnego wypoczynku);
 - problem w sprawie sprowadzał się do oceny, czy umieszczenie w kabinie samochodu powoda dwóch leżanek (jednej nad drugą) o rozmiarach 1910 mm (długość) i 600 mm (szerokość) w odległości między leżankami wynoszącej 545 mm oraz odległości górnej leżanki od poszycia dachu wynoszącej 555 mm - stanowi zapewnienie odpowiedniego standardu nocnego wypoczynku dorosłemu mężczyźnie, w warunkach pozwalających na uznanie, że pracodawca zapewnił bezpłatny nocleg w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzeń wydanych przez ministra właściwego do spraw pracy;
 - SN podzielił pogląd wyrażony w wyroku SN z dnia 19 marca 2008 roku (sygn. I PK 230/07), zgodnie z którym umożliwienie kierowcy spania w kabinie samochodu nie stanowi zapewnienia pracownikowi bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia MPiPS;
 - dodatkowym argumentem przemawiającym przeciwko ocenie, że pracodawca zapewnił powodowi bezpłatny nocleg, jest kwestia zagwarantowania kierowcy samochodu ciężarowego, zatrudnionemu w transporcie międzynarodowym (a zatem na długich trasach), odpowiedniego wypoczynku, zapewniającego pełną sprawność fizyczną i psychiczną konieczną dla bezpiecznego kierowania samochodem ciężarowym;
 - chodzi przy tym nie tylko o bezpieczeństwo



samego kierowcy jako pracownika (choć i to jest istotne z punktu widzenia nienarażania pracownika na wypadek przy pracy), ale również bezpieczeństwo innych użytkowników dróg publicznych, uczestniczących w ruchu drogowym;

- pracodawca zapewnia pracownikowi bezpłatny nocleg - poza hotelem - jeżeli umożliwi mu spędzenie nocy (przenocowanie) w warunkach podobnych do warunków hotelowych, czyli w budynku (także np. w domku kempingowym), ewentualnie w samochodzie, ale wówczas w odrębnej jego części odpowiednio przystosowanej do noclegu, a nie na leżance wstawionej do kabiny kierowcy (umieszczonej za siedzeniem kierowcy);
- chociaż do 3 kwietnia 2010 roku podróż kierowcy transportu międzynarodowego nie była podróżą służbową w rozumieniu art. 775 § 1 k.p., to jednak zwiększone koszty utrzymania kierowcy w czasie wykonywania zadań poza miejscem zamieszkania powinny być rekompensowane, choćby przez analogiczne stosowanie rozporządzeń o podróżach służbowych;
- **w ocenie SN jedno nie ulega wątpliwości - zwykła kabina samochodu ciężarowego wyposażona w leżankę o szerokości 60 cm umieszczoną za siedzeniem kierowcy nie jest odpowiednim miejscem do wypoczynku nocnego dla kierowcy; w konsekwencji nie jest to zapewnienie kierowcy przez pracodawcę bezpłatnego noclegu;**
- **leżanka taka może być miejscem do chwilowego odpoczynku - np. wtedy, gdy kierowca powinien zrobić obowiązkową przerwę w prowadzeniu pojazdu, gdy stoi kilkanaście albo kilkadziesiąt godzin w kolejce do odprawy granicznej, gdy samochód ulegnie awarii w drodze i konieczne jest oczekiwanie na pomoc drogową - ale nie dla celów regularnego nocnego wypoczynku, mającego zapewnić pełną regenerację sił fizycznych i psychicznych kierowcy samochodu ciężarowego w transporcie międzynarodowym;**

**Wyrok SN z dnia 10 września 2013 roku
(sygn. I PK 71/13)**

stan faktyczny:

- powodowie byli zatrudnieni na stanowisku kierowców;
- regulacje wewnętrzne pracodawcy przewidywały dla pracowników odbywających wielokrotne podróże zagraniczne ryczałt na pokrycie kosztów wyżywienia i innych dodatków;
- początkowo powodowie jeździli samochodami marki Liaz wyposażonymi w leżanki, a następnie korzystali z samochodów marki Volvo, które oprócz leżanek były wyposażone w ogrzewanie postojowe;
- pracodawca nie wypłacał powodom ryczałtów za noclegi;



- ryczałty z tytułu diet nie uwzględniały faktycznego czasu trwania delegacji oraz zmian wysokości diet, czy kursów walut;
- pracodawca wypłacał powodem diety w wysokości zaniżonej;
- na podstawie dowodu z opinii biegłego z zakresu ekonomiki przedsiębiorstw, ekonomiki zatrudnienia i płac SO ustalił, że pracodawca nie wywiązał się z obowiązku zapłaty powodom należności z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych, diet na pokryci podróży zagranicznych i ryczałtów za noclegi;
- od wyroku SO apelację wniósł pracodawca;
- SA zmienił rozstrzygnięcie SO jedynie w zakresie kosztów procesu;
- pracodawca wniósł skargę kasacyjną;
- w uzasadnieniu podstaw kasacyjnych pracodawca wskazał, że do dyspozycji powodów oddał miejsca wydzielone w kabinie samochodów ciężarowych przystosowanych do noclegu, zaopatrzone w dwa łóżka sypialne o wymiarach 75 cm (szerokość) i 210 (długość) każde;
- aby zapewnić wysoki standard noclegu, kabina była wyposażona w dodatkowe ogrzewanie postojowe i klimatyzację;
- kabiny samochodów ciężarowych marki Volvo używanych przez powodów miały dodatkowe wyposażenie „zapewniające wysoki komfort pracy, wypoczynku i noclegu kierowcy”;
- wyposażenie zostało przez pozwanego opłacone dodatkową kwotą w wysokości około 30.000 PLN przy zakupie każdego z samochodów;
- kierowcy zatrzymywali się na postój noclegowy w przystosowanych do tego bazach w Z. i R. (na terytorium Polski) oraz na Węgrzech i we Włoszech;
- bazy były one wyposażone w pełen węzeł sanitarny (łazienki i prysznice);

wnioski:

- SN stwierdził, że umożliwienie kierowcy w transporcie międzynarodowym możliwości spania w kabinie samochodu ciężarowego (nawet przystosowanej do takich celów) nie stanowi zapewnienia bezpłatnego noclegu w rozumieniu przepisów regulujących przyznawanie należności pracownikom odbywającym podróże zagraniczne poza granicami kraju;
- tylko zapewnienie „odpowiedniego” (a nie jakiegokolwiek) miejsca do spania w kabinie samochodu może być uznane a zapewnienie „noclegu”;
- **żadne przepisy nie określają, jakie konkretne warunki miałyby być spełnione, aby miejsce do spania w kabinie samochodu mogło być uznane za zapewnienie kierowcy bezpłatnego noclegu (jakie wymiary powinna mieć leżanka, czy niezbędna jest klimatyzacja lub co najmniej ogrzewanie, czy samochód powinien być wyposażony w urządzenia umożliwiające przygotowanie gorących napojów i posiłków, toaletę, a może i prysznic);**



- warunki te powinny być szczegółowo ustalone w przepisach, gdyż inaczej w każdej sprawie sądowej wymagana byłaby ocena, jakim warunkom powinno odpowiadać miejsce do spania w kabinie samochodu zapewnione przez pracodawcę, jako bezpłatny nocleg, oraz - po przeprowadzeniu **szczętówowego postępowania dowodowego dotyczącego wieloletniego świadczenia pracy – czy warunki te były spełnione;**
- nie ma podstaw do utożsamiania pojęć "miejsce do spania" i "bezpłatny nocleg";
- nie chodzi przy tym tylko o wygodę pracownika, ale także (a może nawet przede wszystkim) o zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego; tylko kierowca, który po odpoczynku nocnym odpowiednio zregenerował siły fizyczne i psychiczne, może w sposób bezpieczny dla innych użytkowników dróg prowadzić samochód ciężarowy;
- uwzględnić przy tym należy, że praca takiego kierowcy (prowadzenie pojazdu) ma charakter stały (permanentny) przez długi (wieloletni) okres;
- udostępnienie miejsca do spania w kabinie samochodu może służyć zapewnieniu odpoczynku, ale nie powinno być traktowane jako zapewnienie bezpłatnego noclegu w rozumieniu przepisów o zwrocie kosztów podróży służbowej;
- warunkiem uznania możliwości wykorzystania przez kierowcę w pojeździe na postoju dziennych (skróconych tygodniowych) okresów odpoczynków poza bazą jest – poza zgodą (wyborem) pracownika – wyposażenie samochodu w „odpowiednie” (a nie jakiegokolwiek) miejsce do spania (dla każdego kierowcy);
- wykładnia pojęcia „odpowiednie miejsce do spania” nie była dotychczas przedmiotem orzeczenia TSUE, a byłoby to niezbędne;
- zdaniem SN zapewnienie przez pracodawcę kierowcy transportu międzynarodowego, odbywającego stale (przez wiele lat) długotrwałe przejazdy (podróże) zagraniczne, miejsca do spania w kabinie samochodu (niezależnie od warunków uznania tego miejsca za "odpowiednie"), nie może być uznane za "zapewnienie przez pracodawcę bezpłatnego noclegu" w rozumieniu przepisów o zwrocie kosztów podróży służbowych;
- pracodawca uznaje nocleg w hotelu (motelu) za optymalny sposób nocnego odpoczynku, pozwalający pracownikowi na regenerację sił fizycznych i psychicznych przed pojęciem obowiązków służbowych w kolejnym dniu takiej pracy;



IV. OCENA SKUTKÓW REGULACJI *EX POST*

1. CHARAKTER ANALIZY *EX POST*

Ocena *ex post* jest jednym z kluczowych dokumentów opracowywanych w ramach procesu stanowienia prawa w zakresie oceny wpływu. W przyjętym przez Radę Ministrów w 2013 roku programie „Lepsze Regulacje 2015” przedstawiona została wizja obiegu legislacyjnego składającego się z dwóch kluczowych elementów – oceny *ex ante* przeprowadzanej w formie testu regulacyjnego (dla projektu założeń) oraz, co stanowi istotną nowość, z oceny skutków regulacji (OSR) *ex post*. Program „Lepsze Regulacje 2015” definiuje OSR *ex post* jako **dokument przedstawiający w sposób syntetyczny wyniki oceny wpływu na etapie obowiązującego aktu prawnego**.

Zasady przygotowania OSR *ex post* określa Regulamin pracy Rady Ministrów, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2014 roku. Ocena *ex post* ma ten walor, że nie opiera się na szacunkach i prognozach, lecz na ocenie rzeczywistych skutków, które wystąpiły po wejściu w życie danego aktu prawnego. Może stanowić ona niejako ostateczną weryfikację, czy przyjęta regulacja spełniła zakładane cele.

2. OSR *EX POST* – ZAKRES OCENY

Przedstawiona niżej OSR *ex post* została przygotowana w oparciu o następujące założenia:

- **Zakres przedmiotowy OSR *ex post*, nie obejmuje całej regulacji, jak ma to miejsce w standardowej analizie, lecz ma charakter fragmentaryczny** – ramy zakresu przedmiotowego OSR *ex post* koncentrują się wokół problemu interpretacji art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców oraz art. 77⁵ Kodeksu pracy, a także przepisów Rozporządzenia MPPS z 2013 r. W tym ostatnim przypadku chodzi w szczególności o § 16 ust. 4 stanowiący, iż pracownikowi nie przysługuje zwrot kosztów za nocleg, jeżeli „*pracodawca lub strona zagraniczna zapewniają pracownikowi bezpłatny nocleg*”.
- **Zakres podmiotowy OSR *ex post* nie obejmuje wszystkich podmiotów, na które wpływają wskazane wyżej przepisy**, lecz jedynie przedsiębiorców i pracowników z branży międzynarodowego transportu drogowego, w przypadku których interpretacja pojęcia „bezpłatnego noclegu” wskazanego w ust. 4, w związku z powszechną praktyką spędzania przez kierowców nocy w kabinach, nabiera szczególnego znaczenia.



3. PODMIOTY OBJĘTE PRZEDMIOTEM REGULACJI

Przepisy Rozporządzenia mają zastosowanie do pracodawców (art. 77⁵ Kodeksu pracy):

- będących państwowymi i samorządowymi jednostkami sfery budżetowej;
- pozostałych pracodawców, którzy nie ustalili warunków i wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pracownikowi 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.

Jednocześnie, choć nie wynika to z brzmienia przepisów art. 77⁵, zgodnie z Uchwałą SN: „*przepisy wykonawcze ustalają minimalny standard wszystkich świadczeń z tytułu podróży służbowych (diet oraz zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków), które w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę mogą być uregulowane korzystniej dla pracownika*”²⁶. Przy akceptacji tego poglądu, w razie braku takich regulacji lub uregulowania mniej korzystnego dla pracownika, zastosowanie będą miały w całości przepisy wykonawcze zawarte w Rozporządzeniu MPPS z 2013 r. Przepisy Rozporządzenia, w tym również dotyczące zasad zwrotu kosztów za noclegi w ramach podróży służbowej zagranicznej, mają zatem w istocie bezpośredni lub pośredni wpływ na wszystkich pracodawców, w szczególności na przedsiębiorców z branży transportowej wykonujących przewozy międzynarodowe.

W 2012 roku liczba międzynarodowych przewoźników towarowych wynosiła 26 634, a przewoźników osób – 3193 podmioty²⁷.

Branża samochodowa w Polsce zatrudnia bezpośrednio ok. 260 tys. kierowców autobusów oraz 550 tys. kierowców samochodów ciężarowych, co po uwzględnieniu również innych miejsc pracy ściśle związanych z transportem kołowym, daje łącznie ok. 1 mln miejsc pracy, czyli 7,5% wszystkich zatrudnionych w Polsce²⁸.

4. ZAKŁADANE CELE REGULACJI

Art. 77⁵ w obecnym kształcie wprowadzony został przez ustawę z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw²⁹. Pierwotne brzmienie tego artykułu nie wprowadzało rozróżnienia na pracowników zatrudnionych przez pracodawców z sektora finansów publicznych oraz innych pracowników:

Art. 77⁵ § 1. Pracownikowi wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, lub

²⁶ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów z dnia 12 czerwca 2014 r. II PZP 1/2014.

²⁷ Raport „Transport pod lupą” 2013 s. 16-17.

²⁸ Ibidem s.11.

²⁹ Dz.U.2002 Nr 135 poz. 1146.



poza stałym miejscem pracy przysługuje zwrot kosztów związanych z podróżą służbową.

§ 2. 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.

Analiza uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej art. 77⁵ Kodeksu pracy, wskazuje jakie cele chciano osiągnąć w związku z przyjęciem tej ustawy. Projektodawca w części ogólnej uzasadnienia zaznaczył, iż proponowany akt prawny „*zmierza do zmniejszenia kosztów pracy, uelastycznieniu stosunków pracy, w tym zwłaszcza w zakresie czasu pracy, oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych pracodawców, a tym samym do pobudzenia przedsiębiorczości i zapewnienia warunków sprzyjających tworzeniu nowych miejsc pracy*”. Proponowane zmiany miały zmierzać do „*uwzględnienia uwarunkowań i specyfiki działalności małych i średnich firm*”.

W części szczegółowej uzasadnienia odnoszącej się do nowego brzmienia art. 77⁵ Kodeksu pracy pt. „*Ograniczenie zakresu obligatoryjnej regulacji dotyczącej należności z tytułu podróży służbowej*” zarysowany został **problem regulacyjny – nieadekwatność przepisów dotyczących podróży służbowej do sytuacji przewoźników, co powoduje wzrost kosztów prowadzonej działalności**. Deklarowanym celem nowego rozwiązania miała być „*racjonalizacja wydatków pracodawców*”, co planowano osiągnąć poprzez decentralizację kompetencji w zakresie wypłacania należności za podróż służbową – pracodawcy spoza sektora publicznego mieli samodzielnie ustalać warunki wynagradzania pracowników i przyznawania świadczeń związanych z pracą.

Z treści uzasadnienia wynika więc, iż **prawodawca przyznając pracodawcy prawo do samodzielnego ustalania zasad wypłaty należności związanych z podróżą służbową chciał tym samym doprowadzić do obniżenia kosztów pracodawców**.

5. SKUTKI REGULACJI DLA BRANŻY TRANSPORTOWEJ

W związku ze specyfiką branży transportowej powodującą długotrwałe przebywanie pracownika poza siedzibą przedsiębiorstwa oraz znaczną konkurencją krajową i zagraniczną, jak również malejącymi marżami na rynku przewozów krajowych i międzynarodowych, przedsiębiorstwa transportowe przyjmowały zazwyczaj interpretację, zgodnie z którą nawet jeśli w ich przypadku Rozporządzenie określa minimalny standard świadczeń z tytułu podróży służbowych, to i tak zapewnieniem „*bezpłatnego noclegu*” jest umożliwienie kierowcy odpoczynku na leżance w kabinie samochodu, zatem pracodawca nie musi zwracać kierowcom kosztów noclegu.



Przyjęcie innej interpretacji przez te przedsiębiorstwa oznaczałoby w zasadzie utratę przez nie konkurencyjności i mogłoby doprowadzić do wycofania z rynku.

Problem ten (skalę dodatkowych kosztów) można zobrazować na przykładzie podróży służbowych do Republiki Federalnej Niemiec. Zgodnie z poprzednio obowiązującym rozporządzeniem z dnia 19 grudnia 2002 r., pracownikowi, który nie przedłożył rachunku za nocleg przysługiwał ekwiwalent za nocleg w wysokości 25% limitu, czyli w przypadku RFN – 25,75 EURO za noc. Z kolei obowiązujące od 1 marca 2013 r. Rozporządzenie wprowadziło kwotę limitu kosztów na nocleg na poziomie 150 Euro – 25% tej kwoty wynosi 37,5 Euro za noc.

W orzeczeniach sądów występowały istotne rozbieżności co do interpretacji analizowanych przepisów, a szczególne obawy przedsiębiorstw transportowych budziła kształtująca się skrajnie niekorzystna dla nich linia orzecznicza SN, zgodnie z którą zapewnienie kierowcy możliwości spędzenia odpoczynku nocnego w kabinie samochodu nie oznacza zapewnienia pracownikowi bezpłatnego noclegu i to niezależnie od „odpowiedniości” panujących w kabinie warunków³⁰, co było sprzeczne z praktyką funkcjonowania branży.

Pierwszą falę pozwów kierowców przeciw pracodawcom wywołało jednoznaczne w swoim brzmieniu rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego z kwietnia 2011 r. (sygn. akt II PK 234/2010). W reakcji na wskazany wyrok wielu przedsiębiorców zdecydowało się na uregulowanie kwestii zwrotu kosztów noclegu w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę, zgodnie z art. 77⁵ § 3 Kodeksu pracy, licząc na to, że dokonanie takiej regulacji wyłączy stosowanie przepisów § 16 Rozporządzenia. Przedsiębiorcy z branży transportowej stanęli przed trudnym wyborem – kontynuować dotychczasową praktykę dotyczącą noclegu kierowców (ewentualnie dążyć do poprawy warunków odpoczynku w kabinie) i ryzykować pozew ze strony kierowców czy zapewnić pracownikowi nocleg na warunkach hotelowych lub ryczałt zgodnie z Rozporządzeniem, co z dużym prawdopodobieństwem mogłoby doprowadzić do wyeliminowania ich z rynku transportowego.

Stanowisko branży transportowej, zgodnie z którym nocleg w kabinie samochodu może powodować zwolnienie z obowiązku zapłacenia ryczałtu pracownikowi, **zyskało aprobatę SN m.in. w wyroku z dnia 4 czerwca 2013 roku, gdzie podkreśla się specyficzny charakter pracy kierowcy, wskazując że ustawa nie stawia przed pracodawcą wymagań szczegółowych, jeśli chodzi o standardy miejsca do spania w pojeździe.** W ocenie Sądu dla ustalenia prawa pracownika do ryczałtu za nocleg kluczowe było ustalenie, czy pracownik godził się korzystanie z miejsca do spania znajdującego się w samochodzie – jeśli tak, to prawo do ryczałtu mu nie przysługiwało.

W innym rozstrzygnięciu SN nie odrzucił możliwości zapewnienia „bezpłatnego noclegu” w kabinie samochodu, wskazując, że kluczowe znaczenie ma standard

³⁰ Por. wyroki SN I PK 230/07, II PK 234/10, I PK 71/13.



tej kabiny – w wyroku z dnia 12 września 2012 roku³¹ Sąd Najwyższy wskazywał, iż do określenia, czy nocleg w kabinie samochodu jest zapewnieniem „bezpłatnego noclegu”, konieczne jest ustalenie i ocena konkretnych warunków odbywania noclegów w kabinie samochodu w celu określenia, czy pracownikowi zapewniono cywilizowany standard nocnego odpoczynku, czyli możliwość regeneracji sił fizycznych i psychicznych adekwatnych do wykonywanego zawodu.

Niemniej jednak niepewność co do interpretacji przepisów dotyczących zwrotu kosztów była postrzegana przez przedsiębiorców z branży jako istotna bariera dla rozwoju ich działalności, czemu dawali wyraz m.in. w przeprowadzanych badaniach ankietowych³².

Sąd Najwyższy, kierując się potrzebą wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych stwierdził w Uchwale, iż *„zapewnienie 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. [obecnie §16 ust. 4 Rozporządzenia] 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. 2002 r. 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.”*

Uchwała SN wyznaczy niewątpliwie niekorzystny z punktu widzenia przedsiębiorców z branży transportowej kierunek i sposób wykładni analizowanego problemu prawnego. Stanowi ona w istocie „domknięcie” pułapki zastawionej na przedsiębiorców, szczególnie tych, którzy działając w dobrej wierze starali się zapewnić swoim kierowcom możliwie najlepsze warunki odpoczynku w kabinach samochodów, ponosząc z tego tytułu koszty, a są to koszty niebagatelne. **Zakup dodatkowego wyposażenia jednego samochodu ciężarowego zapewniającego wysoki komfort pracy, wypoczynku i noclegu kierowcy stanowi koszt rzędu 30 000 zł.**

Bezpośrednim skutkiem przyjęcia Uchwały SN jest lawina pozwów kierowców przeciw firmom transportowym – pozwy te dotyczą roszczeń do trzech lat wstecz. Na podstawie szacunków dokonanych przez Związek Pracodawców Transport i Logistyka Polska na podstawie wyniku badania ankietowego na dzień 3 września b.r., przeprowadzonego wśród przedsiębiorców z branży transportowej zrzeszonych w tym Związku, **łącznie kwota roszczeń z tytułu ryczałtów za nocleg może wynieść nawet 2,5 mld zł (bez odsetek)**. Na uwagę zasługują wysokie średnie kwoty roszczeń przypadających na jednego kierowcę,

³¹ Sygn. II PK 44/12.

³² Raport „Transport pod lupą” 2013 s. 24.



które wg różnych szacunków wynoszą ok. 50 tys. zł³³. Dla porównania można wskazać, że całkowita wysokość przychodów z tytułu przewozu ładunków w ramach transportu samochodowego (krajowego i międzynarodowego) wyniosła w 2012 roku 71 916,4 mln zł³⁴. Oznacza to, że kwota roszczeń z tytułu zaległego ryczałtu za nocleg może stanowić ok. **3,5% rocznych przychodów całej branży**³⁵. Co więcej wysokość roszczeń przekracza wysokość zysków netto branży samochodowych przewozów towarowych – w 2012 roku wskaźnik rentowności obrotu netto kształtował się na poziomie ok. 1,6%³⁶.

Obciążeniem dla pracodawców świadczących usługi transportu międzynarodowego będzie konieczność poniesienia, w ramach dalszej działalności, kosztów zapewnienia pracownikowi noclegu. Kontynuując przykład obowiązku zapewnienia noclegu w RFN – przy założeniu, że polskiemu kierowcy należy zapewnić nocleg na terenie Niemiec przez 15 dni w miesiącu, **dotkliwe koszty pracodawcy związane z pracą tego kierowcy wzrosną aż o ok. 2 250 zł miesięcznie**³⁷,

Dodatkowe obciążenia finansowe dla polskiej branży transportowej niosą za sobą istotne skutki w różnych obszarach.

1) Mogą one doprowadzić do **niewypłacalności i upadłości słabszych przewoźników**. Związane to będzie z:

- **brakiem środków na wypłatę zaległych kwot ryczałtu za nocleg wraz z odsetkami** – kwoty te w przypadku wielu przedsiębiorców z branży mogą sięgać setek tysięcy, a nawet milionów złotych, mogą więc nawet przewyższać wartość ich majątku. **Tym bardziej, że w pierwszym okresie po podjęciu Uchwały SN dochodzi do skumulowanych roszczeń wielu (obecnych i byłych) pracowników, obejmujących dodatkowo okres nieobjęty przedawnieniem (3 lata wstecz).**
- **pogorszeniem możliwości konkurencyjności przewoźników z innych krajów** – w warunkach operowania na stosunkowo niskiej marży znaczny wzrost kosztów musi oznaczać wzrost cen oferowanych usług. Niekorzystna dla branży interpretacja omawianych przepisów dodatkowo pogarsza już i tak trudną sytuację polskich przedsiębiorców na rynku przewozów międzynarodowych wywołaną kryzysem rosyjskim. **W związku z embargiem rosyjskim na wiele towarów z Unii Europejskiej, a także ograniczeniami w transporcie między Ukrainą a Rosją, spadł popyt na przewóz towarów do Rosji (polscy przewoźnicy wykonywali rocznie do Rosji ok. 270 tys. przewozów)**³⁸, **jednocześnie przewoźnicy zagraniczni, szczególnie z krajów**

³³ <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/788432,senny-koszmar-przewoznikow-kierowcy-zadaja-zaleglych-ryczaltow-za-noclegi-w-ciezarowkach.html>

³⁴ Źródło: Transport. Wyniki działalności w 2012 r., GUS, s. 83.

³⁵ $2,5\text{mld}/72\text{ mld} * 100\% = \text{ok. } 3,5\%$.

³⁶ Źródło: Transport. Wyniki działalności w 2012 r., GUS, s. 45.

³⁷ Przyjęto, że kierowca otrzyma ryczałt w wysokości 25 % limitu.

³⁸ <http://www.polskieradio.pl/42/3168/Artykul/1243964,Rosyjskie-embargo-pograza-polska-branze-transportowa>.



bałtyckich oraz Ukrainy dotychczas zorientowani na przewozy na wschód Europy, szukają nowych kierunków i źródeł dochodów zwiększając konkurencję dla polskich przewoźników. Rośnie również konkurencja ze strony rosyjskich firm transportowych, które są bardziej konkurencyjne m.in. ze względu na niskie koszty paliw. Na uwagę zasługuje fakt, iż polskim firmom transportowym, w przeciwieństwie do polskich rolników, nie zapewniono dotychczas wsparcia w związku z rosyjskim embargiem.

- 2) Pogorszenie sytuacji przedsiębiorstw transportowych może odbić się negatywnie na **kondycji całej gospodarki – sektor transportu drogowego odpowiada za 10% polskiego PKB³⁹.**
- 3) **Sektor transportu drogowego jest też istotnym pracodawcą** – bezpośrednio lub pośrednio daje zatrudnienie ok. milionowi osób, co odpowiada 7,5% osób pracujących w Polsce, wiele z tych osób może utracić pracę w najbliższym czasie. O skali problemu świadczą wyniki badań z września 2014 dotyczących planów pracodawców na kolejne 6 miesięcy – sektor transportowy i magazynowy wskazuje na konieczność znacznej redukcji etatów (26% wobec średniej na poziomie 11%)⁴⁰.
- 4) **Spadek aktywności sektora transportu drogowego może się odbić negatywnie na sytuacji budżetu państwa**, który uzyskuje istotne wpływy w związku ze sprzedażą paliwa – w 2012 roku użytkownicy samochodów wszystkich klas zapłacili w podatkach na paliwo ok. 47 mld złotych⁴¹. Zmniejszeniu wpływów z opłat paliwowych towarzyszyć będzie spadek podatków z tytułu CIT oraz PIT, a także wzrost transferów na rzecz osób, które utracą pracę.
- 5) Przyjęcie niekorzystnej interpretacji §16 ust. 4. Rozporządzenia powoduje **zwiększenie kosztów transportu przewożonych dóbr**, które to koszty przeniosą się na cenę finalną produktów dla odbiorców końcowych – wzrost kosztów może z kolei ograniczyć konsumpcję.
- 6) Pogorszenie możliwości konkurowania polskich przewoźników samochodowych w stosunku do przewoźników z innych krajów może doprowadzić do **pogorszenia salda bilansu płatniczego Polski**. W 2013 roku saldo usług transportowych było dodatnie i kształtowało się na poziomie ok. 0,9 – 1 mld euro na kwartał⁴².

Skutki istniejącego problemu regulacyjnego po przyjęciu Uchwały SN w odniesieniu do kierowców nie są jednoznaczne. Z jednej strony wielu z nich może liczyć na dodatkowe środki z tytułu ryczałtów za nocleg, w tym także zaległych ryczałtów, z drugiej jednak strony należy spodziewać się zwiększenia

³⁹ Źródło: Raport „Transport pod lupą” 2013 s.11.

⁴⁰ Instytut badawczy Randstadt Plany Pracodawców, Wyniki 23 edycji badania 10 września 2014 r. s. 18. Szczegóły badania: Czy w ciągu najbliższych 6 miesięcy w Pana(i) firmie przewiduje się ...?, ogół badanych firm (N=1000), sierpień 2014.

⁴¹ Źródło: Raport „Transport pod lupą” 2013 s. 12.

⁴² Bilans Płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2013 r. s. 21.



bezrobocia wśród kierowców oraz obniżenia pensji zasadniczej do poziomu płacy minimalnej (w przypadku kierowców, którzy osiągają zarobki wyższe, niż płaca minimalna) w celu obniżenia kosztów (ryczałt za nocleg będzie traktowany przez pracowników i pracodawców jako składnik wynagrodzenia). Należy liczyć się także ze znacznym pogorszeniem standardów kabin pojazdów, skoro przebywanie w nich pracowników w porze nocnej – niezależnie od warunków w nich panujących – nie będzie mogło zostać uznane za zapewnienie bezpłatnego noclegu i pociągało będzie za sobą obowiązek wypłaty ryczałtu.

6. ZAKŁADANE CELE REGULACJI A UZYSKANE SKUTKI

Zakładane przez ustawodawcę cele, jakie miały być osiągnięte przez zmianę art. 77⁵, czyli obniżenie kosztów pracodawców i dostosowanie przepisów dotyczących zwrotu należności na pokrycie kosztów związanych z podróżą służbową, w odniesieniu do branży transportowej, nie zostały osiągnięte. Niejasny charakter przepisów i różna ich interpretacja przez poszczególne sądy, nie realizowały postulatu pewności prawa i w ostatecznym rozrachunku wygenerowały **dodatkowe koszty po stronie pracodawców, tj. koszty:**

- poniesione w związku z przystosowaniem kabin pojazdów do zapewnienia możliwie odpowiedniego standardu pracy i odpoczynku w kabinie pojazdu – wielu pracodawców dokonało tego rodzaju inwestycji, chcąc zapewnić pracownikom „bezpłatny nocleg”;
- odsetek od kwot roszczeń z tytułu niezapłaconego ryczałtu za nocleg.

Należy podkreślić, iż niejasność przepisów otworzyła drogę do szerokiego zastosowania przez sądy, w szczególności przez Sąd Najwyższy, wykładni podkreślającej gwarancyjną rolę przepisów prawa pracy, dokonywanej w oderwaniu od specyfiki branży transportowej i przyznania pracownikom korzyści nieproporcjonalnych wobec rzeczywistego kosztu noclegu w trakcie podróży służbowej. Można wręcz zaryzykować twierdzenie, że pracownicy firm transportowych, zawierając dotychczas umowę o pracę godzili się na nocleg w przystosowanej do tego celu kabinie i nie przewidywali uzyskania dodatkowych płatności z tego tytułu, również pracodawcy ustalając warunki zatrudnienia, nie uwzględniali konieczności poniesienia dodatkowych znacznych kosztów z tytułu ryczałtów przysługujących pracownikom, tym bardziej, że – w wielu przypadkach – zainwestowali własne środki w przystosowanie kabin pojazdów do możliwości odbywania w nich noclegu w godnych warunkach.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że zamierzone przez prawodawcę cele wprowadzenia przepisów art. 77⁵ nie zostały zrealizowane – osiągnięto skutki przeciwne do zamierzonych.

7. REKOMENDACJE WYNIKAJĄCE Z OSR EX POST

Rekomenduje się **podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do:**



- Jednoznacznego określenia zakresu stosowania przepisów wykonawczych przyjętych na podstawie art. 21a w związku z art. 77⁵ Kodeksu pracy, w zakresie dotyczącym zasad rozliczania kosztów noclegu kierowcy;
- Zdefiniowania pojęcia bezpłatnego noclegu, który w przypadku podróży służbowej polegającej na stałym pokonywaniu przestrzeni mógłby być zapewniony w szczególności poprzez stworzenie odpowiednich warunków do spania w kabinie pojazdu;
- Określenia minimalnego standardu kabiny pojazdu, który pozwala na przyjęcie, że pracodawca zapewnił pracownikowi bezpłatny nocleg i tym samym nie musi wypłacać pracownikowi ryczałtu za nocleg.



V. ANALIZA ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ RP

1. PROBLEM KONSTYTUCYJNY

Na podstawie dotychczasowej analizy, obejmującej zarówno treść pozostających ze sobą w związku przepisów art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, art. 77⁵ §3-5 oraz §2 Kodeksu pracy i §16 Rozporządzenia MPPS z 2013 r., jak i poświęcone im orzecznictwo SN i sądów powszechnych oraz na podstawie oceny skutków ex post tej regulacji, widoczne stają się dwa podstawowe problemy prawne, które mają istotne znaczenia konstytucyjne.

- Pierwszy z problemów związany jest z zasadnością zastosowanej techniki przepisów odsyłających, które na podstawie art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, poprzez art. 77⁵ §5 i §2, prowadzą do obowiązku określania należności z tytułu noclegu kierowcy w podróży służbowej **na podstawie całkowicie nieadekwatnej regulacji dotyczącej pracowników sfery budżetowej**.
- Drugi z problemów adresowanych do wskazanych wyżej przepisów pozostających w związku dotyczy **nieokreśloności sformułowania „bezpłatny nocleg”** (§16 ust. 4 rozporządzenia wydanego na podstawie art. 77⁵ §2 Kodeksu pracy) i braku tym samym jednoznacznych kryteriów pozwalających precyzyjnie ustalić, w jakich okolicznościach pracodawca zapewnił bezpłatny nocleg kierowcy w trakcie podróży służbowej.

2. POMINIĘCIE USTAWODAWCZE

Dokonując analizy zgodności przedmiotowego zagadnienia z Konstytucją RP warto sprecyzować także pojęcie **pominięcia ustawodawczego**, jako przyczyny wątpliwości konstytucyjnych gromadzących się wokół pozostających w związku przepisów art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, art. 77⁵ §3-5 oraz §2 Kodeksu pracy i §16 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. Ustawodawca zdecydował się bowiem na zastosowanie odesłania do przepisów art. 77⁵ Kodeksu pracy, w sytuacji gdy specyfika funkcjonowania branży transportu drogowego wskazywałaby na konieczność szczególnego uregulowania niektórych należności wynikających z podróży służbowej. W ten sposób – poprzez zaniechanie stworzenia regulacji szczególnej, adekwatnej dla wymagań branży – ustawodawca doprowadził do obowiązywania rozwiązań prawnych wątpliwych co do ich racjonalności, a także – o czym będzie mowa w dalszej części – zgodności z Konstytucją RP.



Pominięcie prawodawcze cechuje niepełne (fragmentaryczne) uregulowanie przez prawodawcę danego zagadnienia, przejawiające się w zbyt wąskim z punktu widzenia nakazów konstytucyjnych zakresie zastosowania lub normowania⁴³, albo w omieszkaniu uchwalenia normy, która stanowiła integralną część mechanizmu, jaki skądinąd jest objęty normowaniem⁴⁴. Zarzut pominięcia wymaga więc precyzyjnego określenia zagadnienia, które nie zostało unormowane, dokładnego oznaczenia przepisu, którego zakres jest przedmiotem zarzutu⁴⁵ i wskazania przepisów Konstytucji, z których obowiązek unormowania określonych kwestii wynika⁴⁶. Ponadto, dla oddzielenia przypadków zaniechania prawodawczego i pominięcia prawodawczego, konieczna jest odpowiedź na pytanie czy w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem⁴⁷.

Zagadnieniem nieunormowanym w dotkniętym pominięciem §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. jest także określenie warunków, których stworzenie przez pracodawcę pozwala kwalifikować okoliczności nocnego wypoczynku kierowcy odbywającego zagraniczną podróż służbową jako „zapewnienie bezpłatnego noclegu”. Obecne brzmienie analizowanego przepisu należy uznać za zbyt wąskie z punktu widzenia **nakazów konstytucyjnych** wywodzonych z art. 2 i art. 32 ustawy zasadniczej, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady określoności i pewności prawa, lojalności państwa wobec obywatela oraz zasady równości wobec prawa. **Określenie warunków uznania danego wypoczynku za „bezpłatny nocleg”** stanowi integralny, konieczny składnik mechanizmu regulowania należności z tytułu noclegów odbywanych podczas zagranicznych podróży służbowych. Istotą §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. jest stworzenie pracodawcy możliwości zwolnienia się z obowiązku zwrotu kosztów noclegu – bądź to w wysokości stwierdzonej rachunkiem (§16 ust. 1), bądź w formie ryczałtu (§16 ust. 2) – przez zapewnienie pracownikowi bezpłatnego noclegu. Ponieważ w danych okolicznościach faktycznych zwolnienie to aktualizuje się w oparciu o analizę warunków odbytego przez pracownika noclegu, należy stwierdzić, że zachodzi wymagana w przypadkach pominięcia prawodawczego jakościowa tożsamość materii unormowanych i nieunormowanych w kwestionowanym przepisie.

⁴³ Postanowienie TK z dnia 19 maja 2005 r., sygn. akt Ts 153/04 (OTK ZU 2005, nr 3/B, poz. 131).

⁴⁴ Postanowienie TK z dnia 19 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 40/09 (OTK ZU 2010, nr 4/A, poz. 40).

⁴⁵ Postanowienie TK z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt Ts 81/11 (OTK ZU 2011, nr 5/B, poz. 398).

⁴⁶ Postanowienie TK z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 7/10 (OTK ZU 2012, nr 4/A, poz. 43).

⁴⁷ Postanowienie TK z dnia 2 marca 2011 r., sygn. akt Ts 295/09 (OTK ZU 2011, nr 2/B, poz. 152).



3. OCENA ZGODNOŚCI Z ART. 2 KONSTYTUCJI RP

3.1. Uwagi wprowadzające

Analiza przepisów art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, art. 77⁵ §3-5 oraz §2 Kodeksu pracy i §16 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. w rozumieniu nadanym im Uchwałą SN II PZP 1/14 rodzi wątpliwości co do zgodności norm prawnych z nich wywiedzionych w szczególności z:

- zasadą określoności przepisów prawa,
- zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa.

3.2. Zasada określoności przepisów prawa

Wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada dostatecznej określoności prawa wymaga od prawodawcy tworzenia przepisów możliwie najbardziej określonych – tak pod względem treści, jak i formy. Badanie, czy dany przepis odpowiada postulatowi dostatecznej określoności przebiega w oparciu o trzy kryteria wywodzone przez Trybunał Konstytucyjny z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego: precyzyjności, jasności i poprawności legislacyjnej⁴⁸.

Pierwsze z nich – **precyzja** – przejawia się „w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”⁴⁹. Drugie – **jasność** – oznacza „nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw”⁵⁰. Tak rozumiana jasność ma gwarantować komunikatywność przepisów względem ich adresatów i „zrozumiałość na gruncie języka powszechnego”, zaś „niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo”⁵¹. Ostatnie z kryteriów określoności przepisu – **poprawność legislacyjna** – dotyczy konstrukcji językowej i logicznej przepisu. Oznacza ona „zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są Zasady techniki prawodawczej. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają charakter wtórny, tj. wymóg poprawności ma służyć zapewnieniu takiego wystawienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność”⁵².

Analizowane przepisy nie odpowiadają wymienionym kryteriom. Jako **nieprecyzyjne, poprzez wielokrotne, kaskadowe odesłanie**

⁴⁸ Por. Wyrok TK z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2, Wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK–A 2002, nr 3, poz. 33.

⁴⁹ Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K. 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51.

⁵⁰ *Ibidem*.

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

⁵² Wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K. 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51.



i stosowanie terminu nieprecyzyjnego „bezpłatny nocleg” nie stwarzają możliwości dekodowania jednoznacznych norm prawnych i ich konsekwencji⁵³. Ogólnie przyjęte reguły interpretacji okazują się niewystarczające dla zapewnienia jednolitej wykładni tego terminu, co dowodnie potwierdzają istniejące w orzecznictwie rozbieżności. Wskazuje na to również sam fakt podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały wyjaśniającej powstałe na tym gruncie zagadnienie prawne, skoro zgodnie z art. 61 USN dla jej podjęcia konieczne jest uznanie przez SN, że przedstawione zagadnienie wymaga wyjaśnienia, a rozbieżności – rozstrzygnięcia. **Niejednolitość wykładni dokonywanej przez sądy w procesie stosowania analizowanego przepisu była więc na tyle poważna, że konieczne stało się jej wyeliminowanie w drodze uchwały Sądu Najwyższego.** Natomiast spełnienie wymogu dostatecznej określoności wymagałoby od ustawodawcy doprecyzowania omawianego przepisu przez wskazanie takich cech nocnego wypoczynku kierowców, które pozwalają kwalifikować warunki zapewnione przez pracodawcę lub stronę zagraniczną jako „bezpłatny nocleg” w rozumieniu § 16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r.

Przepis ten **nie jest również jasny**, skoro w oparciu o reguły języka powszechnego nie sposób ustalić zakresu pojęcia „bezpłatny nocleg” na gruncie konkretnego przypadku. W przeciwnym razie rozbieżności w orzecznictwie wynikałyby z odmienności badanych stanów faktycznych, nie zaś – jak to ma miejsce – z odmienności ustaleń w zakresie kwalifikacji prawnej stanów zasadniczo tożsamy. Przepis § 16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. budzi więc wątpliwości odnośnie treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, generując stan niepewności co do sytuacji prawnej jego adresatów. Niepewność ta dotyczy obu stron stosunku pracy, uniemożliwiając im odpowiednie ukształtowanie materialnej treści umów o pracę, regulaminów wynagradzania i układów zbiorowych pracy. Pracodawcy nie wiedzą bowiem, czy środki zainwestowane w dodatkowe wyposażenie kabin samochodów okażą się wystarczające dla uznania tak stworzonych warunków za „bezpłatny nocleg” i – w konsekwencji – dla zwolnienia z obowiązku zwrotu kosztów noclegu, a pracownicy nie mają pewności co do zakresu przysługujących im świadczeń. Powyższa niejasność i nieprecyzyjność wynika z niedostatków zastosowanej techniki legislacyjnej, prawodawca posłużył się bowiem sformułowaniem wieloznacznym, niewystępującym ani w Kodeksie pracy, ani w u.c.k., wbrew dyrektywom wynikającym z ZTP, tj. wymogowi posługiwania się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw (§9) i redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§6).

Należy podkreślić, że z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, praktyka posługiwania się przez prawodawcę zwrotami niedookreślonymi nie jest *a priori* wykluczona. Warunkiem jej zgodności z art. 2 Konstytucji jest jednak możliwość ustalenia ich desygnatów⁵⁴, a ze względu na

⁵³ Por. Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, OTK ZU A 2009, nr 9, poz. 138.

⁵⁴ Wyrok TK z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07.



ryzyko arbitralności w procesie ich stosowania konieczne jest stworzenie „szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu”⁵⁵. Dekodowanie zwrotów nieokreślonych przez niezawisły i niezależny sąd zasadniczo odpowiada temu wymogowi i jako takie uznawane jest za zgodne z Konstytucją. Istnieje jednak pewien **poziom niejasności przepisów**, którego przekroczenie może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego⁵⁶.

3.3 Zasada zaufania obywatela do państwa i pewności prawa

Zasada pewności prawa wymaga, by „zapewniała [ono] jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiało jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”⁵⁷. Z zasadą tą ściśle związany jest **obowiązek ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa**, wyrażający się w „takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny”⁵⁸.

Ze względu na generowane przez §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. rozbieżności w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych, w tym Sądu Najwyższego, przepis ten narusza ww. zasady. Za niedopuszczalną z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego należy bowiem uznać sytuację, kiedy żadna ze stron stosunku pracy nie jest w stanie przewidzieć skutków swoich działań ze względu na nieprzewidywalność działań organów państwa. Pracodawca wyposażający posiadane pojazdy w miejsce do spania o standardzie odpowiadającym temu, który był już przedmiotem postępowania o należności z tytułu zagranicznej podróży służbowej nie może być pewien, że tym samym zwalnia się z obowiązku przewidzianego w §16 ust. 1-2 Rozporządzenia MPPS z 2013 r., nie ma wszak gwarancji, że w jego sprawie sąd przyjmie tę samą wykładnię §16 ust. 4 i tak samo ustali warunki „bezpłatnego noclegu”. Pracownik odbywający zagraniczną podróż służbową, który rezygnuje z noclegu hotelowego i decyduje się na nocny odpoczynek w kabinie samochodu, mimo dołożenia należytej staranności nie jest w stanie ocenić czy obowiązujące przepisy uprawniają go do wypłaty ryczałtu przewidzianego w §16 ust. 2, czy też odbył właśnie „bezpłatny nocleg” w rozumieniu §16 ust. 4. Z tych samych względów utrudnione jest odpowiednie ukształtowanie treści umów

⁵⁵ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05.

⁵⁶ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13.

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK 2000, Nr 5, poz. 138.

⁵⁸ Wyrok TK z dnia 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04, OTK ZUA, 2005, nr 2, poz. 15.



o pracę, układów zbiorowych pracy i regulaminów wynagradzania, a także należyte reprezentowanie interesów pracowniczych przez związki zawodowe.

4. OCENA ZGODNOŚCI Z ART. 32 KONSTYTUCJI RP

Wynikająca z art. 32 Konstytucji zasada równości wobec prawa wymaga, by wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną (relewaną) w równym stopniu były traktowane równo, tj. według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących ani faworyzujących⁵⁹. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że na zasadę tę składają się w istocie dwa elementy – **równość wobec prawa**, jako nakaz równego traktowania przez władze publiczne w procesie stosowania prawa oraz **równość w prawie**, jako nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości⁶⁰. Regulacja §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. jest niezgodna i z jednym, i z drugim.

Sprzeczność §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. z **zasadą równości wobec prawa** wyraża się w różnym traktowaniu przez władze publiczne podmiotów i sytuacji podobnych – z jednej strony pracodawców, do których przepis ten ma zastosowanie na podstawie odesłania z art. 77⁵ §5 Kodeksu pracy, z drugiej – pracowników zatrudnionych u tych pracodawców. Różnice w ich traktowaniu nie znajdują przy tym uzasadnienia konstytucyjnego w kryteriach racjonalności, proporcjonalności czy sprawiedliwości. **Wspólną cechą relewaną, przesądzającą o konieczności równego traktowania jest w przypadku pracodawców wyposażenie użytkowanej przez nich floty pojazdów w kabiny o standardzie zapewniającym cywilizowane warunki nocnego odpoczynku kierowców, a w przypadku pracowników – fakt odbywania noclegów podczas zagranicznych podróży służbowych w tak przystosowanych pojazdach.** Pomimo zasadniczej tożsamości badanych stanów faktycznych, sądy dokonując wykładni pojęcia „bezpłatnego noclegu” w procesie stosowania §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r., dochodzą do przeciwstawnych rozstrzygnięć. Uznają mianowicie, że „*umożliwienie kierowcy spania w kabinie samochodu nie stanowi zapewnienia bezpłatnego noclegu*”⁶¹, „*zapewnienie łóżka do spania w kabinie kierowcy nie jest zapewnieniem przez pracodawcę bezpłatnego noclegu*”⁶², „*umożliwienie kierowcy w transporcie międzynarodowym możliwości spania w kabinie samochodu ciężarowego (nawet przystosowanej do takich celów) nie stanowi zapewnienia bezpłatnego noclegu*”⁶³ i że „*nie można uznać, że nocowanie w kabinie samochodu jest zapewnieniem pracownikom bezpłatnego noclegu*”⁶⁴. Z drugiej strony, na podstawie tego samego przepisu i w zbliżonych okolicznościach faktycznych, że „*jedyny warunek, jaki musi spełniać pojazd to*

⁵⁹ Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87 (OTK 1988, nr 1, poz. 1).

⁶⁰ Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97 (OTK 1998, nr 2, poz. 13).

⁶¹ I PK 230/07.

⁶² II PK 372/09.

⁶³ I PK 71/13.

⁶⁴ X P 420/11.



wyposażenie w miejsce do spania. Ustawodawca nie stawia żadnych dodatkowych wymagań w tym zakresie⁶⁵, „nie jest wykluczone uznanie noclegu w kabinie samochodu za spełniający warunki należytego (przyzwoitego) noclegu skoro przepisy prawa nie ustanawiają wymagań ani nie precyzują sposobów zapewnienia bezpłatnego noclegu⁶⁶, „nie jest wykluczone uznanie, że warunki odpowiedniego miejsca do spania [mogą być zapewnione] także w samochodzie⁶⁷.

Przepis §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. narusza również **zasadę równości w prawie**, i to z co najmniej dwóch powodów. **Po pierwsze, nie różnicuje sytuacji prawnej pracodawców (a w konsekwencji zatrudnionych u nich kierowców), którzy działając w dobrej wierze, w interesie pracownika i celem zorganizowania cywilizowanych warunków odbywania nocnego wypoczynku wewnątrz pojazdu, zapewnili wysoki standard wyposażenia kabin użytkowanych samochodów** (wydzielona homologowana kabina, odpowiednie wymiary łóżka, klimatyzacja, dodatkowe ogrzewanie postojowe, przestrzeń umożliwiającą swobodne poruszanie się), **oraz tych, których flota, w zakresie miejsca do spania, istotnie odbiega od obowiązujących standardów cywilizacyjnych** (np. niewielka leżanka umieszczona za siedzeniem kierowcy). Po drugie, regulacja ta nie uwzględnia specyfiki pracy kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym. Należy pamiętać, że zastosowanie przepisów Rozporządzenia do tej kategorii pracowników wynika z odesłania zawartego w art. 77⁵ § 5 Kodeksu pracy, a pośrednio – z art. 21a u.c.k. i że jest to stosowanie „odpowiednie”. Regulacja §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. dotyczy więc zasadniczo podróży o charakterze incydentalnym, wyjątkowym, niewynikającym bezpośrednio z samej istoty wykonywanego przez pracownika zajęcia, nie zaś podróży jako *differentia specifica*, odbywanej stale jako zasadniczy składnik pracy kierowcy. W tym drugim przypadku Rozporządzenie ma zresztą zastosowanie jedynie wyjątkowo, co wynika z treści przepisów odsyłających (art. 77⁵ § 5 Kodeksu pracy), a wyjątkowość ta dodatkowo uzasadnia zarzut naruszenia zasady równości w prawie. Te same zasady rozliczania należności z tytułu zagranicznych podróży służbowych znajdują bowiem zastosowanie w stosunku do incydentalnych pobytów za granicą pracowników zatrudnionych w sferze budżetowej, i zawodowych kierowców zatrudnionych u prywatnych pracodawców. W tym przypadku bezwzględne zrównanie sytuacji ww. podmiotów osiąga skutek odwrotny, *de facto* jedynie generując nierówności i dyskryminując jednych wobec drugich. Istotność zachodzących pomiędzy nimi różnic wymaga stosownej dyferencjacji ich sytuacji prawnej. W przeciwnym razie równość przeradza się w swoje przeciwieństwo, jak ma to miejsce na gruncie analizowanego przepisu⁶⁸.

⁶⁵ II PK 296/12.

⁶⁶ II PK 44/12.

⁶⁷ VII Pa 30/13.

⁶⁸ Por. W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, PiP 1978, z. 8-9; *Teoria sprawiedliwości. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1988; L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] B. Oliwa-Radzikowska (red.),



5. OCENA ZGODNOŚCI Z ART. 64 W ZW. Z ART. 31 UST. 3 KONSTYTUCJI RP

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych. Prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Przepisy konstytucyjne gwarantują ochronę własności, innych praw majątkowych jako konstytucyjnych praw podmiotowych.

Ochrona praw majątkowych, o której mowa w art. 64 Konstytucji RP, nie jest wartością absolutną. Może ona podlegać ograniczeniu w sytuacji, w której przemawiają za tym inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne. Ingerencja ta bowiem musi odpowiadać standardom konstytucyjnym, zwłaszcza wynikającym z zasady proporcjonalności.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wynika zasada proporcjonalności, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że na zasadę proporcjonalności składają się trzy zasady szczegółowe, tj. zasada przydatności, zasada konieczności oraz zasada proporcjonalności *sensu stricto*.

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

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

- czy środki zastosowane przez prawodawcę są w stanie doprowadzić do zamierzonych celów;
- czy środki te są niezbędne dla ochrony interesu, z którym są powiązane;
- czy ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela⁶⁹.

W analizowanym przypadku można mieć wątpliwości, czy – wskutek legislacyjnej wadliwości analizowanych przepisów – nie doszło do nieproporcjonalnego ograniczenia praw majątkowych przedsiębiorców działających na rynku transportu drogowego. Ustawodawca nałożył bowiem na przedsiębiorcę obowiązek wypłaty pracownikowi świadczenia kompensacyjnego w wymiarze całkowicie nieadekwatnym do kosztów

Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, Łódź 1998.

69 Zob. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK ZU nr 1/1995, poz. 12.



poniesionych przez pracownika oraz warunków funkcjonowania branży. **Przyjęty przez SN sposób interpretowania pozostających w związku przepisów art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców, art. 77⁵ §3-5 oraz §2 Kodeksu pracy i §16 Rozporządzenia MPPS z 2013 r. nie służy także – jak wynika z powyższej analizy – realizacji celu publicznego, jakim jest ochrona warunków pracy kierowców.** Wręcz przeciwnie, pracodawcy mając świadomość, że i tak będą zobowiązani do wypłaty kierowcy ekwiwalentu, przestaną zabiegać o zapewnienie godnych warunków noclegu w kabinie pojazdu.



VI. ANALIZA ZGODNOŚCI Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ

1. UWAGI WSTĘPNE

1.1 Rozporządzenie unijne jako bezpośrednio obowiązujący akt prawa

Dla przedmiotowej sprawy kluczowym aktem prawnym prawa unijnego jest Rozporządzenie harmonizacyjne. Rozporządzenie UE, zgodnie z art. 288 TFUE – obok dyrektywy, decyzji, zalecenia i opinii – należy do wtórnych źródeł prawa unijnego. Ma ono jednak – jak wiadomo – **zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich**. Oznacza to, że rozporządzenie nie wymaga dodatkowej implementacji do krajowych porządków prawnych. Bezpośrednie stosowanie rozporządzeń nie wyklucza, w szczególnych sytuacjach, konieczności wydania przez państwa członkowskie przepisów wykonawczych.

1.2 Prounijna wykładnia prawa krajowego

Organy państw członkowskich, w tym sądy, nie wyłączając Sądu Najwyższego, dokonując analizy obowiązujących przepisów prawnych zobowiązane są do stosowania prounijnej wykładni prawa. Obowiązek ten został wywiedziony przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości UE) z zasady solidarności i efektywności określonej w art. 10 (obecnie art. 4 TFUE) i z art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 288 TFUE)⁷⁰. Prounijna wykładnia prawa polega na takim stosowaniu przepisów prawa krajowego, aby nie powodowało to stanu sprzeczności z prawem unijnym. Chodzi tu zarówno o przepisy prawa krajowego będące implementacją przepisów unijnych, jak i te, które zostały wydane niezależnie od regulacji unijnych.

1.3 Zakres stosowania Rozporządzenia harmonizacyjnego

Rozporządzenie harmonizacyjne weszło w życie 11 kwietnia 2007 roku, z wyjątkiem części przepisów, które weszły w życie z dniem 1 maja 2006 roku⁷¹. W przypadku drogowego przewozu rzeczy Rozporządzenie harmonizacyjne stosuje się, zgodnie z art. 2 ust. 1, gdy dopuszczalna masa całkowita pojazdów

⁷⁰ von Colson i Kamann przeciwko Nadrenii Północnej – Westfalii (sygn. akt C-14/83); Marleasing S.A. przeciwko La Comercial Internacional de Alimentación S.A. – sygn. akt C-106/89.

⁷¹ Przepisy, które weszły w życie wcześniej dotyczyły obowiązku instalowania w pojazdach dopuszczanych do ruchu po raz pierwszy tachografów cyfrowych oraz zmieniły liczbę tzw. wykresówek, jaką kierowca musi przedstawić w trakcie kontroli drogowej, są więc bez znaczenia dla niniejszej ekspertyzy.



łącznie z przyczepą lub naczepą przekracza 3,5 tony. Kiedy przewóz drogowy dotyczy osób, przepisy Rozporządzenia 561/2013 znajdują zastosowanie do przewozów pojazdami skonstruowanymi lub trwale przystosowanymi i przeznaczonymi do przewozu więcej niż dziewięciu osób łącznie z kierowcą. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 2 Rozporządzenia harmonizacyjnego, stosuje się je, niezależnie od kraju rejestracji pojazdu, do przewozu drogowego wykonywanego:

- a) wyłącznie na terytorium Wspólnoty;
- b) pomiędzy Wspólnotą, Szwajcarią i państwami będącymi stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (tj. Islandią, Norwegią i Liechtensteinem).

W art. 3 Rozporządzenia harmonizacyjnego wskazano obligatoryjne wyłączenia jego stosowania, a w art. 13 - warunki dla wprowadzenia przez państwa członkowskie wyłączeń fakultatywnych. Analiza wyłączeń pozostaje poza zakresem niniejszego Raportu.

1.4 Cele Rozporządzenia harmonizacyjnego

Cele Rozporządzenia harmonizacyjnego zostały określone w motywie 17 oraz w art. 1 następująco:

- 1) poprawa warunków socjalnych oraz poprawa warunków pracy w transporcie drogowym;
- 2) ogólna poprawa bezpieczeństwa drogowego;
- 3) zagwarantowanie bezpieczeństwa i zdrowia pracowników wykonujących prace w trasie;
- 4) ujednolicenia warunków konkurencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami transportu lądowego, zwłaszcza w odniesieniu do sektora transportu drogowego;
- 5) przyczynienie się do polepszenia metod monitorowania i egzekwowania przepisów przez państwa członkowskie;
- 6) zobowiązania kierowcy do przestrzegania minimalnych okresów odpoczynku.

Zgodnie z motywem 17 Rozporządzenia harmonizacyjnego środkami do osiągnięcia celów polegających na poprawie warunków socjalnych oraz ogólnej poprawie bezpieczeństwa drogowego są:

- 1) przepisy określające maksymalny dzienny, tygodniowy i przypadający w okresie każdych dwóch kolejnych tygodni czas prowadzenia pojazdu;
- 2) przepis zobowiązujący kierowcę do korzystania z regularnego tygodniowego okresu odpoczynku co najmniej raz na dwa tygodnie;
- 3) przepisy przewidujące, że w żadnym przypadku dzienny okres odpoczynku nie powinien być krótszy niż nieprzerwany okres dziewięciu godzin.

Prawodawca unijny stwierdził ponadto, że **przepisy te gwarantują odpowiedni odpoczynek**. Postanowienia motywu 17 Rozporządzenia harmonizacyjnego znajdują swoje odzwierciedlenie i uszczegółowienie w zdaniu pierwszym art. 1, który stanowi, że ustanowione w Rozporządzeniu harmonizacyjnym przepisy



dotyczące czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku kierowców służą celowi „*ujednoczenia warunków konkurencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami transportu lądowego*” oraz celowi poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego.

Jak wskazano wyżej, Rozporządzenie harmonizacyjne stosuje się bezpośrednio i nie wymaga ono transpozycji do prawa krajowego. **Dopuszczalne jest jednak podjęcie przez państwo członkowskie odpowiednich działań mających na celu realizację postanowień rozporządzenia.** Potwierdza to brzmienie motywów 22 i 23 Rozporządzenia harmonizacyjnego, zgodnie z którymi państwa członkowskie zachowują prawo do przyjmowania stosownych środków oraz prowadzenia odstępstw krajowych dla przedmiotowej regulacji. Motywy 22 i 23 Rozporządzenia harmonizacyjnego wyznaczają jednocześnie granice dla przyjmowania przez państwa członkowskie stosownych środków oraz przyjmowania odstępstw krajowych. Są nimi „*wspieranie postępu społecznego oraz poprawy bezpieczeństwa drogowego*” oraz ograniczenie odstępstw do „*elementów, które nie podlegają presji konkurencyjnej oraz odzwierciedlają zmiany w sektorze transportu drogowego*”. Nie może to jednak prowadzić do przyjmowania regulacji, które stałyby w sprzeczności z Rozporządzeniem harmonizacyjnym, a w szczególności naruszały jego cele. Jak wskazano wyżej, jednym z celów Rozporządzenia harmonizacyjnego jest ujednoczenie warunków konkurencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami transportu lądowego, zwłaszcza w odniesieniu do sektora transportu drogowego. Realizacja tego celu byłaby niemożliwa, gdyby każde państwo członkowskie było uprawnione do wprowadzenia własnych, dalej idących przepisów dotyczących np. uprawnień kierowców, a przepisy Rozporządzenia traktowało wyłącznie jako minimalny standard.

Warto również wskazać, że przepisy Rozporządzenia harmonizacyjnego nie zamykają całkowicie drogi do przyjęcia regulacji korzystniejszych dla pracowników w zakresie warunków pracy. Jednak, zgodnie z motywem 5 Rozporządzenia, możliwe jest to jedynie w drodze uzgodnień między pracodawcami a pracownikami np. w układach zbiorowych pracy, a nie na drodze ustawodawczej.

2. ODPOCZYNEK KIEROWCY W POJEŹDZIE

Odpoczynek kierowcy został zdefiniowany w art. 4 pkt. f Rozporządzenia harmonizacyjnego, gdzie wskazano, że jest to „*nieprzerwany okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem*”. Swobodne dysponowanie czasem oznacza nie tylko niewykonywanie pracy, ale także umożliwienie pracownikowi, w zależności od jego wyboru, realizacji innych niż praca czynności życiowych (rozrywka, lektura, nauka, aktywność fizyczna etc.). Art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego dopuszcza wykorzystanie w pojeździe dziennego okresu odpoczynku i skróconego tygodniowego okresu odpoczynku.



Dzienny okres odpoczynku został zdefiniowany w art. 4 pkt. g Rozporządzenia harmonizacyjnego, jako „*dzienny okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem*”. Dzienny okres odpoczynku dzieli się na dwa rodzaje, tj. "*regularny dzienny okres odpoczynku*" lub "*skrócony dzienny okres odpoczynku*". „**Regularny dzienny okres odpoczynku**” oznacza nieprzerwany odpoczynek trwający co najmniej 11 godzin. Alternatywnie, regularny dzienny okres odpoczynku można wykorzystać w dwóch częściach, z których pierwsza musi nieprzerwanie trwać co najmniej 3 godziny, a druga co najmniej 9 godzin. "**Skrócony dzienny okres odpoczynku**" oznacza nieprzerwany odpoczynek trwający co najmniej 9 godzin, ale krócej niż 11 godzin”. Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 Rozporządzenia harmonizacyjnego, w każdym 24-godzinnym okresie po upływie poprzedniego dziennego okresu odpoczynku lub tygodniowego okresu odpoczynku, kierowca musi wykorzystać kolejny dzienny okres odpoczynku. Jeśli część dziennego okresu odpoczynku zawarta w 24-godzinnym okresie wynosi co najmniej 9 godzin, ale mniej niż 11 godzin, wówczas ten dzienny okres odpoczynku uznaje się za skrócony dzienny okres odpoczynku. Zgodnie z ust. 3 dzienny okres odpoczynku może zostać przedłużony do rozmiarów regularnego lub skróconego tygodniowego okresu odpoczynku. W ust. 4 postanowiono, że kierowca może mieć najwyżej trzy skrócone dzienne okresy odpoczynku pomiędzy dwoma tygodniowymi okresami odpoczynku. Przepis ust. 5, na zasadzie odstępstwa od przepisu ust. 2 stanowi iż kierowca należący do załogi kilkusobowej musi skorzystać z odpoczynku dziennego trwającego co najmniej 9 godzin w ciągu 30 godzin od zakończenia dziennego lub tygodniowego okresu odpoczynku.

Tygodniowy okres odpoczynku to, zgodnie z definicją z art. 4 pkt. h Rozporządzenia harmonizacyjnego „*tygodniowy okres, w którym kierowca może swobodnie dysponować swoim czasem*”. Rozporządzenie rozróżnia dwa rodzaje tygodniowego okresu odpoczynku, tj. "*regularny tygodniowy okres odpoczynku*" oznaczający odpoczynek trwający co najmniej 45 godzin oraz "*skrócony tygodniowy okres odpoczynku*", który trwa krócej niż 45 godzin, ale nie mniej niż 24 kolejne godziny, o ile zostały spełnione warunki określone w art. 8 ust. 6 Rozporządzenia harmonizacyjnego. „24 kolejne godziny” należy rozumieć jako 24 godziny następujące po sobie nieprzerwanie. Zgodnie z art. 8 ust. 6 w ciągu dwóch kolejnych tygodni kierowca wykorzystuje co najmniej:

- dwa regularne tygodniowe okresy odpoczynku, lub
- jeden regularny tygodniowy okres odpoczynku i jeden skrócony tygodniowy okres odpoczynku trwający co najmniej 24 godziny.

Skrócenie tygodniowego okresu odpoczynku podlega rekompensacie na zasadach opisanych w przywołanym przepisie. Zasady dotyczące korzystania z dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku zostały wyrażone w przepisie art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego, zgodnie z którym **jeżeli kierowca dokona takiego wyboru, dzienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku poza bazą można wykorzystywać w pojeździe, o ile posiada on odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy i pojazd znajduje się na postoju**. Kierowca może więc wykorzystywać w pojeździe dzienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku. Jednak muszą być przy tym spełnione cztery przesłanki:



1) odpoczynek odbywa się poza bazą:

- Przez bazę należy rozumieć każdą bazę transportową, nie tylko bazę macierzystą pojazdu czy kierowcy. Wskazuje na to fakt, iż w innych przepisach Rozporządzenia harmonizacyjnego prawodawca posługuje się sformułowaniami „baza pracodawcy”, „baza przedsiębiorstwa”, „baza pojazdu” organizującego transport.

2) odpoczynek w pojeździe jest wynikiem wyboru kierowcy:

- Decyzja o skorzystaniu z wypoczynku w pojeździe należy do kierowcy. *„Pracodawca nie może zobowiązać [go] do wykorzystania odpoczynku w pojeździe, nawet gdy jest on wyposażony w miejsce do spania.”*⁷² W doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym, jeśli kierowca nie chce wykorzystać pojazdu jako miejsca odpoczynku to *„pracodawca powinien mu zapewnić odpowiednie warunki odpoczynku w hotelu, pensjonacie itp.”*⁷³. Doktryna wskazuje również, że *„ratio legis tej regulacji związane jest z większą ochroną kierowcy, gdyż nie można go zmusić do tej nie do końca wygodnej formy odpoczywania w trasie, w trakcie wykonywanego przewozu.”*⁷⁴

3) pojazd posiada odpowiednie miejsce do spania:

- Rozporządzenie harmonizacyjne oraz inne przepisy UE nie wskazują warunków, jakie muszą być spełnione, aby uznać miejsce do spania w pojeździe za odpowiednie. **Brakuje też w tym zakresie wytycznych Komisji czy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Brak określenia czym jest „odpowiednie miejsce do spania” wywołuje problemy interpretacyjne, czemu wyraz dał Parlament Europejski w swojej Rezolucji z dnia 27 września 2011 roku w sprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Europie w latach 2011–2020**⁷⁵, gdzie w pkt. 95 wezwał Komisję Europejską **„do wyjaśnienia terminu „odpowiednie miejsce do spania” zawartego w art. 8 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 561/2006”**. Wydaje się, że miejsce takie powinno zapewniać zgodne ze stanem rozwoju techniki motoryzacyjnej i transportowej oraz standardami cywilizacyjnymi warunki nocnego odpoczynku. Do przykładowych standardów należą: fakt, że miejsce do spania ma charakter stały (nie jest to np. wstawiana leżanka czy materac), że wyposażone jest w klimatyzację i ogrzewanie działające w czasie postoju silnika⁷⁶; że ma możliwość

⁷² Ł. Prasolek, „Zmiany w czasie pracy kierowców w 2007 r.”; Monitor Prawa Pracy 2007 nr 5.

⁷³ M.B. Rycak, „Ustawa o czasie pracy kierowców. Komentarz.”, Oficyna, 2009.

⁷⁴ Ł. Prasolek, komentarz do art. 14 w „Ustawa o czasie pracy kierowców. Komentarz.”, C.H. Beck, Warszawa 2010.

⁷⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20110927+ITEMS+DOC+XML+V0//PL>

⁷⁶ Zob. pkt. 95 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2011 roku w sprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Europie w latach 2011–2020



zaciemnienia. Jak wskazaliśmy wyżej, rozporządzenia UE, a więc także Rozporządzenie harmonizacyjne są aktami prawa obowiązującymi bezpośrednio. Nie wyłącza to jednak możliwości, a czasem obowiązku, państwa członkowskiego do „zastosowania odpowiednich środków w celu zapewnienia swoim obywatelom nieograniczonego korzystania z uprawnień określonych w rozporządzeniach, jeżeli jest to konieczne ze względu na konkretne okoliczności.”⁷⁷, w tym podjęcia inicjatywy legislacyjnej i wydania przepisów egzekwujących przepisy Rozporządzenia unijnego (przykładowo w odniesieniu do Rozporządzenia harmonizacyjnego Francja i Belgia przyjęły w br. przepisy penalizujące wykorzystywanie w pojeździe regularnego tygodniowego okresu odpoczynku⁷⁸). **Wydaje się, że kwestia szczegółowego określenia jakie warunki muszą być spełnione, aby uznać miejsce do spania w pojeździe za odpowiednie, powinna stać się przedmiotem regulacji krajowej.** W przeciwnym razie zagadnienie to, w razie sporu, podlegać będzie każdorazowej ocenie i badaniu przez właściwy sąd.

4) pojazd znajduje się na postoju:

- Aby kierowca mógł wykorzystaćienne okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku pojazd musi znajdować się na postoju, nie może więc być w ruchu, przykładowo prowadzony przez innego kierowcę.

Analizując przepisy definiująceienne okresy odpoczynku w kontekście omówionego brzmienia art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego należy dojść do wniosku, że prawodawca europejski uznał za właściwe, żeby kierowca mógł spędzić w kabinie wiele godzin, wypoczywając, śpiąc i realizując inne funkcje życiowe – maksymalnie 9 w przypadku skróconego dziennego okresu odpoczynku i najmniej 11 w przypadku regularnego dziennego okresu odpoczynku. W przypadku skróconego tygodniowego okresu odpoczynku czas ten wydłuża się nawet do 45 godzin, a więc do prawie dwóch dób.

Biorąc pod uwagę cele, jakie mają realizować omówione przepisy należy wnioskować, iż realizacja prawa do odpoczynku, w tym do snu, w odpowiednim miejscu do spania w pojeździe stanowi środek poprawiający warunki pracy (tj. czyniący je lepszymi, ale i wystarczającymi) oraz bezpieczeństwo drogowe.

Kierowca, uwzględniając specyfikę i charakter pracy, a także warunki socjalne, w tym warunki do spania, jakie stwarzają dzisiejsze konstrukcje pojazdów, może w ramach określonych Rozporządzeniem harmonizacyjnym efektywnie wypoczywać i realizować swoje pozapracownicze funkcje życiowe w stojącym na postoju pojeździe. Tak więc wydaje się, iż **według prawodawcy europejskiego**

(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20110927+ITEMS+DOC+XML+V0//PL>).

⁷⁷ A. Wróbel (red.), „Stosowanie prawa ... Unii Europejskiej przez sądy”, Zakamycze 2005.

⁷⁸ <http://www.gitd.gov.pl/dla-mediow/aktualnosci/zmiany-we-francuskim-kodeksie-transportu>; <http://www.gitd.gov.pl/dla-mediow/aktualnosci/belgia-odbieranie-regularnego-tygodniowego-okresu-odpoczynku>.



dla zachowania odpowiedniego komfortu odpoczynku, w tym snu, nie są konieczne warunki hotelowe.

3. ZGODNOŚĆ PRZEPISÓW USTAWY O CZASIE PRACY KIEROWCÓW Z ROZPORZĄDZENIEM HARMONIZACYJNYM

Polskie uregulowania odpowiadające przepisom Rozporządzenia harmonizacyjnego znajdują się w u.c.k., choć zakres podmiotowy i przedmiotowy obu regulacji nieco się różni. Ustawa obejmuje wyłącznie kierowców zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, pozostawiając poza swym zakresem kierowców wykonujących transport na podstawie innych stosunków prawnych, np. umów o charakterze cywilnym, czy prowadzących własną działalność gospodarczą. Z tego punktu widzenia **zakres podmiotowy ustawy jest węższy niż zakres podmiotowy Rozporządzenia harmonizacyjnego**, które obejmuje kierowców bez względu na podstawę prawną wykonywania przez nich przewozów.

Różnicowanie sytuacji prawnej kierowców w zależności od podstawy prawnej, na podstawie której wykonują oni transport towaru uznać należy za nieuzasadnione. Różnicowanie takie nie przyczynia się bowiem do realizowania celów Rozporządzenia harmonizacyjnego, w szczególności tych dotyczących warunków pracy i przede wszystkim bezpieczeństwa drogowego. Standardy związane z odpoczynkiem, które wpływają na bezpieczeństwo na drogach muszą obowiązywać wszystkich zawodowych kierowców w takim samym stopniu. Wspomnieć również należy, o czym była mowa wyżej, że Rozporządzenie harmonizacyjne dopuszcza tylko jeden sposób na korzystniejsze uregulowanie warunków pracy kierowców-pracowników w zakresie warunków pracy. Sposób ten został wskazany w motywie 5 Rozporządzenia harmonizacyjnego i jest nim uzgodnienie tych lepszych warunków między pracodawcami a pracownikami np. w układach zbiorowych pracy.

Analizując zakres podmiotowy Rozporządzenia harmonizacyjnego i u.c.k. wskazać również należy, że zgodnie z brzmieniem przepisu art. 2 ust. 1 Rozporządzenia harmonizacyjnego, stosuje się je do przewozów wykonywanych pojazdami o dopuszczalnej masie całkowitej (maksymalnej dopuszczalnej masie roboczej pojazdu z pełnym ładunkiem) powyżej 3,5 tony lub pojazdów skonstruowanych lub trwale przystosowanych i przeznaczonych do przewozu więcej niż 9 osób, licząc łącznie z kierowcą.

Nawet jeżeli przyjąć, że u.c.k., odmiennie niż w Rozporządzenie harmonizacyjne, uregulowała takie same stany faktyczne, to w miejsce przepisów ustawowych zastosowanie mają przepisy Rozporządzenia. Przepisy ustawy stosuje się do innych stanów faktycznych, tj. wyłącznie do kierowców zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, kierujących pojazdami o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony lub pojazdów skonstruowanych lub trwale przystosowanych i przeznaczonych do przewozu do 9 osób, licząc łącznie z kierowcą.



Zgodnie z art. 3 u.c.k. jej przepisy nie naruszają postanowień zawartych w Rozporządzeniu harmonizacyjnym. Jednakże część przepisów ustawowych jest odmienna od postanowień Rozporządzenia harmonizacyjnego, inne zaś stanowią powtórzenie jego przepisów. W zakresie objętym niniejszym Raportem obrazuje to następujące zestawienie tabelaryczne:

	ROZPORZĄDZENIE HARMONIZACYJNE	USTAWA O CZASIE PRACY KIEROWCÓW
Zakres podmiotowy regulacji	Wszyscy kierowcy wykonujący przewóz drogowy rzeczy.	Kierowcy wykonujący przewóz drogowy zatrudnieni na podstawie stosunku prac
Rodzaje wypoczynku, który można wykorzystać w pojeździe	1) regularny dzienny okres odpoczynku; 2) skrócony dzienny okres odpoczynku; 3) skrócony tygodniowy okres wypoczynku	1) dobowy odpoczynek
Wymagane cechy pojazdu	Pojazd posiada odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy.	Pojazd posiada miejsce do spania.
Kto decyduje o miejscu noclegu	Możliwość wykorzystania odpoczynku w pojeździe zależne od wyboru kierowcy.	Brak regulacji.

Z przedstawionego zestawienia wynika, że u.c.k. powieli częściowo przepisy ustanowione przez Rozporządzenie harmonizacyjne. Jednocześnie ustawodawca polski pominął część istotnych postanowień Rozporządzenia harmonizacyjnego.

Rozporządzenie harmonizacyjne dopuszcza wykorzystywanie w pojeździe dziennych okresów odpoczynku (regularnych i skróconych) oraz skróconego tygodniowego okresu odpoczynku. Ustawa dopuszcza wyłącznie dobowy odpoczynek, który jest odpowiednikiem odpoczynku dziennego. **Ustawowe zawężenie dopuszczalności wykorzystywania okresów odpoczynku w pojeździe nie znajduje uzasadnienia.** Uznać zatem należy, że ma ono zastosowanie wyłącznie do tych przypadków transportu, które nie zostały objęte przepisami Rozporządzenia harmonizacyjnego, a są regulowane przez u.c.k., tj., jak wskazano wyżej, do transportu realizowanego wyłącznie przez kierowców zatrudnionych na podstawie stosunku pracy wykonujących transport pojazdami o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony lub pojazdów skonstruowanych lub trwale przystosowanych i przeznaczonych do przewozu do 9 osób, licząc łącznie z kierowcą.

Zasadnicza różnica pomiędzy przepisami Rozporządzenia harmonizacyjnego a u.c.k. dotyczy **wymaganych cech pojazdu, w którym można korzystać z odpoczynku.** O ile art. 14 ustawy wymaga, aby pojazd był „wyposażony



w miejsce do spania”, to art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego idzie dalej i dopuszcza wykorzystanie odpoczynku w pojeździe pod warunkiem, że „posiada on odpowiednie miejsce do spania”. W doktrynie⁷⁹ zwraca się zazwyczaj uwagę na to, że **Rozporządzenie harmonizacyjne mówi, iż miejsce do spania musi być „odpowiednie”, a u.c.k. nie wymaga tej cechy.** Dokonując wykładni językowej stwierdzić należy, że zgodnie z ustawą miejsce do spania musi co prawda być w pojeździe, ale nie musi ono być odpowiednie. Wystarczy, aby było jakiegokolwiek.

Piśmiennictwo pomija drugą różnicę w sformułowaniach użytych przez polskiego ustawodawcę i prawodawcę unijnego. Według u.c.k. pojazd powinien „być wyposażony” w (jakiokolwiek) miejsce do spania, tymczasem według Rozporządzenia harmonizacyjnego pojazd „powinien posiadać” (odpowiednie) miejsce do spania. **„Być wyposażonym” i „posiadać”** są sformułowaniami bardzo do siebie zbliżonymi. Wydaje się jednak, że sformułowanie „być wyposażonym” jest zabarwione mniejszą stałością. Wyposażenie jest zmienne. W danej chwili pojazd może być wyposażony w (jakiokolwiek) miejsce do spania, w kolejnej chwili można go tego wyposażenia pozbawić. „Posiadanie” jest trwalsze, solidniejsze. **Posiadanie przez pojazd (odpowiedniego) miejsca do spania, jest cechą trwałą.**

Biorąc pod uwagę powyższą analizę językową dotyczącą charakteru miejsca do spania w pojeździe („jakiokolwiek” *versus* „odpowiednie” oraz będące na „wyposażeniu” pojazdu *versus* „posiadane” przez pojazd) uznać należy, że **u.c.k. wymaga, aby pojazd był wyposażony w jakiegokolwiek miejsce do spania, choćby wstawianą leżankę czy materac. Rozporządzenie harmonizacyjne wymaga zaś, aby miejsce do spania było odpowiednie i miało stały charakter.**

Kolejna różnica dotyczy tego, że przepis art. 14 ust. 1 u.c.k. wskazuje, jak wspomniano, że „pojazd (...) jest wyposażony w miejsce do spania”, tymczasem art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego mówi o (odpowiednim) „miejscu do spania dla każdego kierowcy”. Oznacza to, że pojazd musi posiadać tyle miejsc do spania, ilu kierowców liczy załoga go prowadząca. **Każdy kierowca musi dysponować osobnym miejscem do spania.**

Należy przy tym wziąć pod uwagę, że zgodnie z zasadą bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzeń unijnych, przepisy u.c.k. dotyczące wykorzystywania odpoczynku w pojeździe, zawierają odmienne regulacje od przepisów Rozporządzenia harmonizacyjnego i mają zastosowanie wyłącznie do tych przypadków transportu, które nie zostały objęte przepisami Rozporządzenia, a są regulowane ustawą.

Ostatnia różnica w regulacji krajowej i unijnej kwestii wykorzystania okresu odpoczynku w pojeździe dotyczy pierwszych słów art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego, które wyraźnie wskazują, że **możliwość wykorzystania okresów odpoczynku w pojeździe zależy wyłącznie od wyboru dokonanego**

⁷⁹ Ł. Prasolek, komentarz do art. 1 w „Ustawa o czasie pracy kierowców. Komentarz.”, C.H. Beck, Warszawa 2010, komentarz do art. 14; M.B. Rycak, „Ustawa o czasie pracy kierowców. Komentarz.”, Oficyna, 2009.



przez kierowcę. To kierowca samodzielnie decyduje, gdzie będzie wykorzystywał wskazane w przepisie okresy odpoczynku; czy zechce wykorzystać je w pojeździe, czy też skorzystać z noclegu w miejscu takim jak hotel, pensjonat, czy inne miejsce o podobnym charakterze. Przepisy art. 14 ust. 1 u.c.k. nie regulują tej kwestii, tak więc przepisy Rozporządzenia harmonizacyjnego w tym zakresie stosuje się wprost.

4. ANALIZA UCHWAŁY SN W ZAKRESIE WYBRANYCH ASPEKTÓW PRAWA UNIJNEGO

W uzasadnieniu uchwały SN wskazał prawidłowo że Rozporządzenie harmonizacyjne „*ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane [...] jest aktem nadrzędnym nad aktami prawa krajowego i uchyla niezgodne z nim przepisy. W sprawach regulowanych rozporządzeniem państwo członkowskie nie może mieć własnych regulacji [...]*”. Następnie SN wskazał zakres przedmiotowy i podmiotowy Rozporządzenia harmonizacyjnego i podkreślił kwestię możliwości przyjęcia w drodze porozumień między pracownikami a pracodawcami, przepisów w zakresie warunków pracy korzystniejszych dla pracowników. Sąd Najwyższy przytoczył również przepis dotyczący wykorzystywania w pojeździe okresów odpoczynku (art. 8 ust. 8 w związku z art. 4 Rozporządzenia harmonizacyjnego). Sąd Najwyższy dalej stwierdził, iż „*przedmiotem regulacji rozporządzenia nr 561/06 w żadnym zakresie nie jest wynagrodzenie za pracę kierowców [...] czy inne świadczenia przysługujące im w związku z pracą*”. Na poparcie tej tezy wskazał, że podstawą prawną dla wydania Rozporządzenia harmonizacyjnego są artykuły 90 i 91 TFUE mówiące o wspólnej polityce transportowej i bezpieczeństwie transportu. Jednocześnie art. 153 ust. 5 TFUE wyłącza możliwość regulowania w drodze aktów unijnego prawa pochodnego (a takim jest m.in. rozporządzenie) wynagrodzeń za pracę rozumianych jako wszelkiego rodzaju należności przysługujące pracownikowi od pracodawcy z tytułu zatrudnienia. Z tego Sąd Najwyższy wywiódł, że przepisy art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego „*nie dotyczą [...] uprawnień w zakresie przysługiwania kierowcy od pracodawcy należności na pokrycie kosztów wyjazdów poza bazę w celu wykonywania pracy (podróży służbowych); nie mogą więc służyć ocenie przesłanek takich uprawnień, w szczególności przesłanek przysługiwania ryczałtu za nocleg*”.

Stwierdzenie, dotyczące niemożności zastosowania art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego do oceny przesłanek przysługiwania ryczałtu za nocleg wydawać się może zbyt daleko idące.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy przeprowadził analizę porównawczą przepisów u.c.k. i Rozporządzenia harmonizacyjnego. Wskazał m.in. że regulacja art. 14 ust. ustawy „*powiela art. 8 ust. 8 rozporządzenia 561/06 (choć pomija, że może tak być według wyboru kierowcy a miejsce do spania musi być odpowiednie dla każdego kierowcy)*”. Sąd Najwyższy podkreślił, że „*w tym zakresie przepis rozporządzenia wiąże i jest stosowany bezpośrednio*”.



Rozumieć zatem należy, że zdaniem Sądu Najwyższego kierowca może wykorzystać okresy odpoczynku w pojeździe, o ile spełnione są pozostałe przesłanki art. 8 ust. 8 Rozporządzenia 861/2006 oraz że przesłanki ustawowe określone w art. 14 ust. 1 u.c.k. są niewystarczające. Tak więc decyzja o wykorzystaniu okresów odpoczynku w pojeździe musi leżeć po stronie kierowcy, a pojazd musi posiadać odpowiednie miejsce do spania dla każdego kierowcy. Jednocześnie Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że art. 14 ust. 1 u.c.k. *„jest o tyle korzystniejszy dla kierowców-pracowników, że zezwala tylko na dobowy (dzienny) odpoczynek w pojeździe, a tym samym nie zezwala na wykorzystanie w ten sposób wypoczynku tygodniowego”*. Sąd Najwyższy nie rozwinął tej tezy, a wydaje się, że nie jest ona pełna. Niewątpliwie dopuszczenie do wykorzystywania w pojeździe wyłącznie dobowych okresów odpoczynku i niedopuszczenie odbywania skróconych tygodniowych okresów odpoczynku stwarza dla kierowców- pracowników lepsze warunki pracy, niż dla pozostałych kierowców oraz lepsze warunki pracy, niż te określone w przepisach Rozporządzenia harmonizacyjnego. Jak wskazaliśmy wyżej Sąd Najwyższy przyznał, że Rozporządzenie harmonizacyjne *„ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane [...] jest aktem nadrzędnym nad aktami prawa krajowego i uchyla niezgodne z nim przepisy. W sprawach regulowanych rozporządzeniem państwo członkowskie nie może mieć własnych regulacji [...]”*. Sąd Najwyższy wskazał również, że zgodnie z motywem 5 Rozporządzenia harmonizacyjnego, przyjęcie przepisów w zakresie warunków pracy korzystniejszych dla pracowników jest możliwe w drodze porozumień między pracownikami a pracodawcami. Tym samym nie jest możliwe przyjęcie w drodze ustawowej regulacji krajowych stwarzających kierowcom lepsze warunki pracy. Tak więc nasuwa się wniosek, że **przepis art. 14 ust. 1 u.c.k., niedopuszczający do odbycia skróconego tygodniowego okresu odpoczynku w pojeździe, o ile dotyczy transportu spełniającego przesłanki określone w art. 2 ust. 1 i 2, niepodlegający wyłączeniom wynikającym z art. 3 oraz 134 Rozporządzenia harmonizacyjnego, jest niezgodny z art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego. W takiej sytuacji przepisy Rozporządzenia harmonizacyjnego obowiązują bezpośrednio.**

Sąd Najwyższy podkreślił, że art. 14 ust. 1 u.c.k. *„nie dotyczy w żadnym razie świadczeń przysługujących kierowcom-pracownikom z tytułu podróży służbowych i nie może służyć w sposób bezpośredni wykładni przepisów ustanawiających przesłanki tych świadczeń”*. Sąd Najwyższy uzasadnił swój pogląd wykładnią systemową przepisów u.c.k. oraz Kodeksu pracy. Pogląd ten wydaje się zasadny. Trzeba jednak podkreślić, iż – co prawda – przytoczony przepis u.c.k. nie może, jak wskazał Sąd Najwyższy, służyć wykładni innych przepisów w sposób bezpośredni, to jednak **nie wyłącza on pośredniego stosowania wskazanych przepisów, w szczególności w zakresie wykładni celowościowej**. Wskazać również należy, biorąc pod uwagę zasadę prounijnej wykładni prawa, że dokonując wykładni przepisów regulujących świadczenia przysługujące kierowcom-pracownikom z tytułu podróży służbowych, **należy mieć na względzie przepisy Rozporządzenia harmonizacyjnego** (nawet jeżeli, jak wskazał Sąd Najwyższy w przytoczonym wyżej fragmencie uzasadnienia *„Przedmiotem regulacji rozporządzenia nr 561/06 w żadnym zakresie nie jest*



wynagrodzenie za pracę kierowców [...] czy inne świadczenia przysługujące im w związku z pracą”).

Podsumowując rozważania prawne dotyczące przepisów regulujących kwestie świadczeń przysługujących kierowcom-pracownikom z tytułu podróży służbowych, Sąd Najwyższy wskazał jako „podstawowe dla rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego” przepisy § 9 ust. 4 rozporządzenia MPiPS z 2002 roku oraz jego odpowiednika - § 16 ust. 4 rozporządzenia MPiPS z 2013 roku. Stanowią one, iż pracownikowi nie przysługuje zwrot kosztów noclegu, gdy pracodawca (lub strona zagraniczna) zapewnia pracownikowi „bezpłatny nocleg”, przy czym zwrot kosztów noclegu dotyczy zarówno kwoty w wysokości stwierdzonej rachunkiem hotelowym, w granicach ustalonego na ten cel limitu (zgodnie z ust. 1 odpowiednio § 9 rozporządzenia MPiPS z 2002 roku albo § 16 rozporządzenia MPiPS z 2013 roku).

W naszej ocenie przepisy te, poza analizą przeprowadzoną przez Sąd Najwyższy, powinny być także ocenione zgodnie z zasadami prounijnej wykładni prawa, z perspektywy przepisów Rozporządzenia harmonizacyjnego.

Sąd Najwyższy zasadnie wskazał, że pojęcia „odpowiednie miejsce do spania” i „bezpłatny nocleg” nie mogą być utożsamiane (zamiennie traktowane), „a wręcz odwrotnie – użycie różnych sformułowań w przepisach prawa oznacza, że są to różne pojęcia”. Pojęcie „odpowiednie miejsce do spania” jest, jak wskazano, pojęciem używanym w art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego; „bezpłatny nocleg” – w rozporządzeniach MPiPS z 2002 i 2013 roku. Tak więc zostały użyte w regulacjach prawnych dotyczących, jak wskazał sam Sąd Najwyższy, odrębnych, choć ściśle ze sobą związanych kwestii (z jednej strony zasady rozliczania czasu pracy i wypoczynku kierowców, a z drugiej kwestie świadczeń przysługujących kierowcom-pracownikom z tytułu podróży służbowych). Oba określenia nie mają swoich definicji ustawowych. Dla ustalenia ich znaczenia konieczne jest więc zastosowanie odpowiednich narzędzi interpretacyjnych. Rację ma Sąd Najwyższy twierdząc, że nie są to pojęcia tożsame, zamienne, a więc takie, które obejmują identyczne zakresy znaczeniowe. Jednakże brak tożsamości znaczeniowej nie może oznaczać, że pojęcia te są przeciwne. Prowadziłoby to bowiem do absurdalnego wniosku, że „bezpłatny nocleg” nie może stanowić jednocześnie „odpowiedniego miejsca do spania”. Tymczasem Sąd Najwyższy, na podstawie obowiązujących przepisów prawa polskiego, doszedł do przekonania, że „zapewnienie przez pracodawcę pracownikowi [...] odpowiedniego miejsca do spania w kabinie samochodu ciężarowego [...] nie oznacza zapewnienia mu [...] bezpłatnego noclegu w rozumieniu § 9 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.”. **Prowadzi to do podważenia zasadności regulacji art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego oraz celów tego aktu prawnego.** Jak bowiem stwierdziliśmy wyżej, prawodawca europejski uznał, że w początku XXI wieku dla poprawy warunków socjalnych oraz poprawy warunków pracy w transporcie drogowym, a także ogólnej poprawy bezpieczeństwa drogowego i zagwarantowania odpowiedniego odpoczynku właściwe i wystarczające dla odpoczynku nocnego (przy spełnieniu wszystkich przesłanek z art. 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego) jest „odpowiednie miejsce do spania”. W sytuacji, w której pracodawca byłby zawsze zmuszony do



ponoszenia kosztów noclegu (udokumentowanych rachunkiem albo ograniczonych ryczałtem), rozumianego wąsko jako nocleg w hotelu, motelu, pensjonacie czy innym podobnym obiekcie, przepis art., 8 ust. 8 Rozporządzenia harmonizacyjnego traci *ratio legis*, jakim jest tworzenie kierowcom odpowiednich warunków do wypoczynku i pracy oraz przyczynianie się do bezpieczeństwa drogowego. Z tych powodów uznać należy, że **przepisy rozporządzeń MPPS z roku 2002 i 2013 w zakresie, w jakim uniemożliwiają pracodawcy zapewnienie kierowcy bezpłatnego noclegu w ten sposób, że pojazd jest wyposażony w odpowiednie miejsce do spania podważają cele Rozporządzenia harmonizacyjnego i tym samym zasadę wiążącego charakteru rozporządzenia unijnego. Są zatem niezgodne z przepisami UE.**

5. REGULACJA NIEMIECKA

Chcąc zobrazować analizowaną problematykę na tle porównawczym warto zwrócić uwagę na to, jak analizowane zagadnienie zostało uregulowane np. w Republice Federalnej Niemiec. Warunki techniczne, jakie muszą spełniać leżanki umieszczone w kabinach kierowcy oraz pomieszczeniach do odpoczynku w autobusach i tzw. topsleeperach określają tam bowiem obowiązujące od października 1990 roku Wytyczne BGR 136 (dalej: „**Wytyczne**”) opracowane przez Komisję ds. Transportu Centralnego Związku Branżowych Zakładów Ubezpieczeń Przemysłu (Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Fachausschuss "Verkehr")⁸⁰. We wprowadzeniu poprzedzającym numerowaną część szczegółową Wytycznych jako *ratio* powoływanych regulacji wskazuje się na konieczność uzupełnienia braków w obowiązujących przepisach z zakresu ruchu drogowego, które „*zawierają tylko nieliczne zalecenia co do konstrukcji leżanek w kabinach kierowcy*”. Podobne motywy przytoczono w odniesieniu do regulacji dotyczących pomieszczeń do odpoczynku w autobusach. Jednocześnie zastrzeżono również, że postanowienia Wytycznych nie naruszają przepisów Rozporządzenia harmonizacyjnego i Umowy AETR w zakresie, w jakim regulują one okresy odpoczynku kierowców.

Zakresem obowiązywania Wytycznych objęte są leżanki znajdujące się wewnątrz kabiny kierowcy (za takie uważa się również leżanki w kabinach montowanych za tylną ścianą kabiny kierowcy, dostępnych z jej wnętrza – np. w pojazdach przeznaczonych do transportu samochodów), leżanki w oddzielonych od kabiny kierowcy topsleeperach zamontowanych w samochodach ciężarowych oraz leżanki zlokalizowane w pomieszczeniach do odpoczynku w autobusach. Chodzi wyłącznie o leżanki montowane na stałe lub rozkładane zlokalizowane w ww. przestrzeniach. Leżankami w rozumieniu Wytycznych nie są więc rozkładane siedzenia (fotele) kierowcy lub pasażera umożliwiające uzyskanie mniej lub bardziej wygodnej pozycji odpoczynku za sprawą zmiany kąta nachylenia oparcia.

⁸⁰ <http://publikationen.dguv.de/dguv/pdf/10002/bgr136.pdf>



Stopień bezpieczeństwa, jaki muszą zapewniać leżanki wynika z Wytycznych i ogólnie uznanych standardów technologii, a warunkiem odstępstw jest zagwarantowane w inny sposób jego utrzymania na takim samym poziomie, także wskutek przyjęcia innych niż wskazane w Wytycznych rozwiązań technicznych. Ponadto leżanki umieszczone w pojeździe zgodnie z homologacją muszą pozostawać w stanie określonym w tej homologacji. Właściwości konstrukcyjne wszystkich typów leżanek muszą gwarantować bezpieczeństwo osobom, które z nich korzystają (tak w zakresie jak największego eliminowania potencjalnych uszkodzeń ciała, jak i niestwarzania niebezpieczeństwa obrażeń, a w razie wypadku minimalizacji ich skutków) zapewniając przy tym dostateczną swobodę ruchu, a dostęp do nich musi być łatwy i bezpieczny.

Przepisy Wytycznych bardzo precyzyjnie określają ponadto maksymalne poziomy natężenia uciążliwości związanych z przebywaniem w pomieszczeniach, w których zlokalizowano leżanki, np. odnośnie dopuszczalnych poziomów szumów własnych pojazdu (60 dB przy normalnej eksploatacji na wysokości ucha w pozycji leżącej), temperatury zapewnianej we wnętrzu pojazdu przez ogrzewanie postojowe przy określonych warunkach atmosferycznych (przy temperaturze zewnętrznej -15 °C temperatura w pomieszczeniu wynosi przynajmniej 15 °C), izolację zewnętrzną ograniczającą nagrzewanie i rodzaj oświetlenia.

Wytyczne wymieniają również minimalne i zalecane wymiary leżanek zlokalizowanych odpowiednio w kabinie kierowcy, w topsleeperach (z wyróżnieniem topsleeperów przystosowanych do korzystania w czasie jazdy) i w pomieszczeniach do odpoczynku w autobusach. Minimalne wymiary leżanek w kabinie kierowcy zostały przeniesione do Wytycznych z §30 Rozporządzenia o dopuszczeniu pojazdów do ruchu drogowego (StVZO) i wynoszą 600 mm (szerokość), 1900 mm (długość), 550 mm (wysokość w świetle ponad leżanką). Wytyczne samodzielnie ustalają natomiast wymiary zalecane, które wynoszą odpowiednio co najmniej 700, 2000 i 650 mm.

Dalsze przepisy regulują szczegółowe wymogi odnośnie zabezpieczenia przed wypadnięciem, obecność stopni i poręczy ułatwiających dostęp do leżanek, sposoby blokowania leżanek ruchomych, kwestię osłon ograniczających widok w przypadku przeszklonych powierzchni kabin i umiejscowienie urządzeń oświetleniowych. Odrębnie Wytyczne precyzują również wymogi w ww. zakresie odnośnie leżanek zlokalizowanych w topsleeperach i w pomieszczeniach do odpoczynku w autobusach.

Odnośnie zasad eksploatacji leżanek zwraca uwagę zastrzeżenie, że Wytyczne nie naruszają przepisów regulujących okresy odpoczynku, z przywołaniem art. 8 ust. 7 Rozporządzenia harmonizacyjnego i odesłaniem do Umowy AETR.

Regulacje zawarte w Wytycznych mogłyby stanowić dla polskiego prawodawcy punkt odniesienia przy określaniu w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy warunków technicznym, spełnienie których pozwoliłoby uznać, że zapewnienie przez pracodawcę odpowiedniego standardu kabiny pojazdu stanowi „zapewnienie bezpłatnego noclegu”.



6. PODSUMOWANIE

Wyniki przeprowadzonej analizy prowadzą do następujących wniosków:

- Dla niniejszej ekspertyzy kluczowym aktem prawnym prawa unijnego jest Rozporządzenie 561/2006.
- Rozporządzenie 561/2006 stosuje się bezpośrednio i nie wymaga ono transpozycji do prawa krajowego. Dopuszczalne jest jednak podjęcie przez państwo członkowskie odpowiednich działań mających na celu realizację postanowień rozporządzenia. Przy czym, jeśli przyjmowane regulacje mają mieć zastosowanie do pracowników w zakresie warunków pracy, to możliwe jest to jedynie w drodze uzgodnień między pracodawcami a pracownikami, np. w układach zbiorowych, a nie na drodze ustawodawczej.
- Prawodawca unijny uznał za właściwe, żeby kierowca mógł spędzić w kabinie wiele godzin, wypoczywając, śpiąc i realizując swoje inne niż praca funkcje życiowe. Realizacja przez kierowcę prawa do odpoczynku, w tym do snu, w odpowiednim miejscu w pojeździe, poprawia warunki pracy i bezpieczeństwa drogowego. Kierowca, uwzględniając specyfikę i charakter pracy, a także warunki socjalne, w tym warunki do spania, jakie stwarzają dzisiejsze konstrukcje pojazdów, może efektywnie wypoczywać i realizować pozapracownicze funkcje życiowe w stojącym na postoju pojeździe. Czas realizacji tych funkcji może trwać nawet do niemal dwóch dni. Tak więc, według prawodawcy unijnego dla zachowania odpowiedniego komfortu odpoczynku, w tym snu, nie są konieczne warunki hotelowe.
- Przepisy rozporządzeń MPPS z roku 2002 i 2013 w zakresie, w jakim uniemożliwiają pracodawcy – poprzez odesłanie art. 21a u.c.k. i art. 77⁵ Kodeksu pracy – zapewnienie kierowcy bezpłatnego noclegu w ten sposób, że pojazd jest wyposażony w odpowiednie miejsce do spania, podważają cele Rozporządzenia 561/2006 i tym samym zasadę wiążącego charakteru rozporządzenia unijnego. W tym zakresie są zatem niezgodne z przepisami UE.



VII. KONIECZNOŚĆ DOKONANIA NOWELIZACJI USTAWY O CZASIE PRACY KIEROWCÓW ORAZ PREFEROWANY KIERUNEK ZMIAN NORMATYWNYCH

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Na podstawie dotychczasowej analizy prawnej widoczne staje się, że dla faktycznego rozwiązania pojawiających się wątpliwości prawnych i problemów w praktyce stosowania przepisów dotychczasowego brzmienia art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców oraz Kodeksu pracy i Rozporządzenia MPPS z 2013 r., do których Ustawa o czasie pracy kierowcy odsyła, konieczna jest ingerencja ustawodawcy. Wskazuje na nią zarówno analiza prawna zawarta w niniejszym Raporcie, jak i Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 10 września 2013 r. (I PK 71/13) oraz Prokuratura Generalna w stanowisku przesłanym Sądowi Najwyższemu w związku z przedstawieniem składowi 7 sędziów SN zagadnienia prawnego będącego podstawą wydania Uchwały SN II PZP 1/14.

Podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu nowelizację Ustawy o czasie pracy kierowców jest tym bardziej pilne, że w stanie prawnym ukształtowanym po podjęciu klaryfikacyjnej Uchwały II PZP 1/14 przez Sąd Najwyższy, istnieje poważne ryzyko sparaliżowania branży transportu drogowego i wywołania fali upadłości wywołanych roszczeniami o zapłatę ekwiwalentu za okres 3 lat wstecz.

2. PROPONOWANA TREŚĆ ZMIAN DO USTAWY O CZASIE PRACY KIEROWCÓW

W ramach nowelizacji Ustawy o czasie pracy kierowców, o której mowa, proponuje się:

- 1) Nadać przepisowi art. 14 ust. 1 następujące brzmienie:

„1. W każdej dobie kierowcy przysługuje prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku.”

Zmiana ta polega na derogacji drugiego zdania obowiązującego art. 14 ust. 1 zgodnie z którym „Dobowy odpoczynek, z wyłączeniem odpoczynku kierowców, o których mowa w rozdziale 4a, może być wykorzystany w pojeździe jeżeli pojazd znajduje się na postoju i jest wyposażony w miejsce do spania.”. Uzasadnienie tej zmiany wynika z nadania nowego brzmienia przepisowi art. 21a Ustawy o czasie pracy kierowców oraz problemów interpretacyjnych dotyczących spójności terminów



„wyposażony w miejsce do spania” oraz – przewidzianego w Rozporządzeniu harmonizacyjnym – „posiadającym miejsce do spania”

2) Nadać nowe brzmienie przepisom art. 21a:

„Art. 21a. 1. Kierowcy w podróży służbowej, przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone odpowiednio na zasadach określonych w przepisach art. 77⁶ § 3-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy.

2. Jeżeli kierowca zgodził się na odebranie dobowego lub tygodniowego odpoczynku w kabinie pojazdu umożliwiającej nocleg, spełniającej wymagania o których mowa w przepisach wydanych na podstawie ust. 4, uznaje się, z zastrzeżeniem przepisów rozporządzenia WE 561/2006, iż pracodawca zapewnił kierowcy bezpłatny nocleg w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Zgoda kierowcy może zostać wyrażona w każdej formie, także poprzez faktyczne korzystanie przez kierowcę z noclegu w kabinie pojazdu.

3. Jeżeli podczas bezpłatnego noclegu kierowca nie miał możliwości bezpłatnego skorzystania z urządzeń sanitarnych, pracodawca jest zobowiązany do wypłacenia kierowcy ryczałtu na korzystanie z tych urządzeń w kwocie stanowiącej równowartość 3 euro za każdą dobę.

4. Minister właściwy do spraw transportu określi w drodze rozporządzenia szczegółowe wymagania dla kabiny pojazdu umożliwiającej nocleg, uwzględniając w szczególności konieczność:

- 1) określenia miejsca do spania wewnątrz kabiny kierowcy w samochodzie ciężarowym, ciągniku samochodowym oraz w kabinie autobusu,**
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa kierowcy, swobody ruchów, łatwego dostępu do miejsca do spania oraz właściwej temperatury i wymiany powietrza w kabinie pojazdu podczas jego postoju z unieruchomionym silnikiem.”.**

Proponowana zmiana:

- **w zakresie dotyczącym ust. 1** – przewiduje zachowanie dotychczasowego odesłania do przepisów art. 77⁶ §3-5 Kodeksu pracy jednak nakazującego ich odpowiednie stosowanie, a także z wyjątkiem przewidzianym w ust. 2 dotyczącym możliwości zapewnienia przez pracodawcę bezpłatnego noclegu w kabinie pojazdu.
- **w zakresie dotyczącym ust. 2** – określa warunki, w których możliwe jest odbywanie przez kierowcę noclegu w kabinie pojazdu (zgoda kierowcy i odpowiednie warunki techniczne w kabinie), które są równoznaczne z zapewnieniem przez pracodawcę bezpłatnego noclegu.
- **w zakresie ust. 3** – przewiduje wprowadzenie dodatkowego ryczałtu wypłacanego podczas bezpłatnego noclegu kierowcy w kabinie pojazdu, gdy kierowca ten nie miał możliwości bezpłatnego korzystania z urządzeń



sanitarnych w miejscu postoju pojazdu. Przepis ten ma na celu stworzenie dodatkowych gwarancji w zakresie odpowiednich warunków noclegu.

- **W zakresie ust. 4** – przewiduje stworzenie upoważnienia ustawowego do wydania przez ministra właściwego do spraw transportu rozporządzenia wykonawczego określającego minimalne warunki techniczne kabiny pojazdu umożliwiającej nocleg kierowcy. Upoważnienie to przewiduje także wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego, zgodnie z wymaganiami art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, których treść i stawiane w nich wymagania odpowiadają wymaganiom stawianym w tym zakresie kabinom pojazdów w prawie Republiki Federalnej Niemiec. Projekt aktu wykonawczego, który powinien zostać wydany na podstawie przedmiotowego upoważnienia, został także oparty na standardach obowiązujących w Niemczech. Projekt ten stanowi załącznik do niniejszego Raportu regulacyjnego.

3. PROPONOWANY KIERUNEK REGULACJI INTERTEMPORALNEJ

3.1. Konstytucyjne standardy prawa intertemporalnego

Konstytucja RP i wynikającej z niej zasady prawidłowej legislacji przewidują obowiązek stworzenia regulacji prawa intertemporalnego (międzyczasowego), których zadanie polega na rozstrzygnięciu problemów „*związanych ze sposobem, w jaki nowe prawo wpływa na skutki prawne ukształtowanych już i nadal kształtujących się faktów i sytuacji prawnych*”⁸¹.

Ze względu na wysoki stopień ogólności na płaszczyźnie konstytucyjnej „*nie da się in abstracto sformułować jednoznacznych i mających zastosowanie w każdym przypadku reguł prawa międzyczasowego*”⁸². Konsekwencją tego stanu rzeczy jest konieczność każdorazowego oceniania konstytucyjności przyjętych rozstrzygnięć intertemporalnych *in concreto*, przez pryzmat zasad ustrojowych oraz odnoszącego się do nich orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wskazują one przede wszystkim „reguły kierunkowe” służące za podstawę oceny przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań międzyczasowych.

Normatywnym źródłem zasad konstytucyjnych, istotnych z punktu widzenia oceny rozstrzygnięć intertemporalnych, jest art. 2 Konstytucji RP, wyrażający zasadę państwa prawnego. W toku działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego z przepisu tego wywiedziono szereg zasad szczegółowych, spośród których największe znaczenie dla konstrukcji regulacji intertemporalnej mają tzw. zasady prawidłowej legislacji. Zasady te służą ochronie zaufania obywateli do państwa, a w ich skład wchodzi m.in. następujące – istotne dla

⁸¹ T. Pietrzykowski, *Podstawy prawa intertemporalnego. Zmiany przepisów a problemy stosowania prawa*, Warszawa 2011.

⁸² P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, KPP 1997, nr 1, s. 154.



właściwej konstrukcji rozstrzygnięć intertemporalnych – dyrektywy stanowienia prawa:

- zasada zaufania obywateli do państwa,
- zasada ochrony praw nabytych,
- zakaz działania prawa wstecz (retroakcji) oraz
- nakaz stosowania odpowiednich przepisów przejściowych.

Nie sposób odnosić się w tym miejscu szczegółowo do każdej ze wskazanych wyżej zasad prawidłowej legislacji oraz poświęconego im orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego⁸³. Należy jednak zwrócić uwagę – gdyż ma to istotne znaczenie dla możliwych rozstrzygnięć intertemporalnych w analizowanej sprawie – na jeden z aspektów definiowania retroaktywności w polskim prawie konstytucyjnym. **W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się bowiem tzw. retroakcję właściwą i retroakcję niewłaściwą (pozorną, retrospektywność)**⁸⁴. Pierwsza z nich polega na stanowieniu norm prawnych, które mają zastosowanie do zdarzeń rozpoczętych i zakończonych przed wejściem w życie nowego prawa⁸⁵. Natomiast druga polega na bezpośrednim stosowaniu nowego prawa do zdarzeń lub stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnego prawa i trwających nadal w dniu wejścia w życie nowego prawa⁸⁶. Tym, co odróżnia retrospektywność od retroaktywności jest fakt, że normy retrospektywne wywołują skutki na przyszłość od dnia wejścia w życie nowej regulacji. W tym przypadku nie mamy zatem do czynienia z tzw. „fikcją wcześniejszego obowiązywania”, właściwą dla retroaktywności⁸⁷. Stosowanie przepisów retrospektywnych jest – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – dopuszczalne i nie pociąga za sobą automatycznie naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz. Przepisy te modyfikują bowiem jedynie *pro futuro* sytuację prawną podmiotów, powstałą na gruncie dawnych przepisów i trwającą nadal po wejściu w życie nowego prawa. Nowa regulacja nie zmienia zatem niczego wstecz, a jedynie wprowadza zmianę na przyszłość⁸⁸.

⁸³ Szerzej na temat zasad prawidłowej legislacji zob. T. Zalasieński: *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008 r.

⁸⁴ Por. Wyrok TK z dnia 3 listopada 1999 r., sygn. akt K 13/99, OTK 1999, nr 7, poz. 155; Wyrok TK z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03, OTK-A 2003, nr 6, poz. 51; Wyrok TK z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03, OTK-A 2003, nr 8, poz. 82; Wyrok TK z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 46; Wyrok TK z dnia 18 października 2006 r., sygn. akt P 27/05, OTK-A 2006, nr 9, poz. 124.

⁸⁵ Por. Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., sygn. akt K 24/97, OTK 1998, nr 2, poz. 13; Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., sygn. akt K 19/00, OTK 2001, nr 4, poz. 82; Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. akt K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72; Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, OTK-A 2009, nr 5, poz. 65.

⁸⁶ H. Zięba - Załucka, *Zasada ochrony praw nabytych jako element zasady demokratycznego państwa prawnego* [w:] P. Chmielnicki (red.), *Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

⁸⁷ Por. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. akt P 9/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 9; Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04, OTK-A 2006, nr 4, poz. 40.

⁸⁸ Zob. szerzej: T. Zalasieński, *Definiowanie retroaktywności w polskiej doktrynie prawa i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Państwo i Prawo 2004, nr 4, s. 52 i cytowane tam orzecznictwo TK.



3.2. Prawidłowa konstrukcja przepisów przejściowych w świetle ZTP

Jak wspomniano, jedną z zasad prawidłowej legislacji jest nakaz stosowania należytych przepisów przejściowych. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, gdy nowe przepisy ingerują w prawa nabyte lub interesy w toku ukształtowane na podstawie dotychczasowego prawa, rodząc obowiązek zastosowania przepisów przejściowych, „ustawodawca ma do wyboru jedną z trzech możliwości:

- 1) opierając się na **zasadzie bezpośredniego działania prawa**, może postanowić, że od chwili wejścia w życie nowych norm należy je stosować do wszystkich stosunków prawnych, zdarzeń lub stanów rzeczy danego rodzaju, zarówno tych, które dopiero powstaną, jak i tych, które powstały wcześniej przed wejściem w życie nowych przepisów, ale trwają w czasie dokonywania zmiany prawa;
- 2) może ustalić w oparciu o **tzw. przedłużenie obowiązywania dawnego prawa**, że do czasu wygaśnięcia stosunków prawnych zawiązanych w czasie obowiązywania zmienionego prawa i trwających nadal będą miały zastosowanie normy prawne, które wówczas obowiązywały;
- 3) może wreszcie przyjąć, że przez pewien przez niego określony czas obowiązywać będą w dziedzinie spraw normowanych przez dawne i nowe prawo jakieś **szczególne postanowienia nazwane postanowieniami prawa przejściowego**. Tego rodzaju przepisy mogą w szczególności stanowić, że pozostawia się w mocy obie odmienne regulacje prawne: do stosunków i zdarzeń powstałych w chwili od wejścia w życie nowych przepisów – przepisy nowe, zaś do trwających zdarzeń powstałych przed wejściem w życie nowego prawa – przepisy dawne. Możliwe jest także ustanowienie na ten czas szczególnych przepisów przejściowych, zawierających postanowienia odmienne od postanowień dawnego i nowego prawa⁸⁹.

Sposób redakcji przepisów przejściowych regulują ZTP. Zgodnie z § 30 ZTP w przepisach przejściowych ustala się wpływ nowej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych (ust. 1). Rozstrzyga się w nich w szczególności:

- sposób zakończenia postępowań będących w toku (wszczętych w czasie obowiązywania dotychczasowych przepisów i niezakończonych ostatecznie do dnia ich uchylecia), skuteczność dokonanych czynności procesowych oraz organy właściwe do zakończenia postępowania i terminy przekazania im spraw (ust. 2 pkt 1);
- czy i w jakim zakresie utrzymuje się czasowo w mocy instytucje prawne zniesione przez nowe przepisy (ust. 2 pkt 2);
- czy zachowuje się uprawnienia i obowiązki oraz kompetencje powstałe w czasie obowiązywania uchylanych albo wcześniej uchylonych przepisów oraz czy skuteczne są czynności dokonane w czasie obowiązywania tych przepisów; sprawy te reguluje się tylko w przypadku, gdy nie chce się

⁸⁹ Orzeczenie TK, sygn. akt K 6/95, OTK 1995 Nr 3, poz. 19.



zachować powstałych uprawnień, obowiązków lub kompetencji albo chce się je zmienić lub wówczas, gdy chce się uznać dokonane czynności za bezskuteczne (ust. 2 pkt 3);

- czy i w jakim zakresie stosuje się nowe przepisy do uprawnień i obowiązków oraz do czynności, o których mowa w punkcie powyżej (ust. 2 pkt 4);
- czy i w jakim zakresie utrzymuje się w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie dotychczasowych przepisów upoważniających (ust. 2 pkt 5).

Każda ze wskazanych wyżej technik prawodawczych rządzi się odrębnym *ratio* i **inaczej wyważa wartości takie jak pewność obrotu prawnego, jego przejrzystość i ważny interes publiczny**. Pierwsze rozwiązanie – zasada dalszego obowiązywania prawa dawnego – hołduje bezwzględnie zasadzie ochrony zaufania obywateli do państwa, zabezpieczając pewność i stabilność obrotu prawnego. Godzi jednak w przejrzystość i jasność prawa, kreując stan, w którym równoległe obowiązują dwa odmienne reżimy prawne służące ocenie skutków sytuacji zasadniczo tożsamy⁹⁰. Ta forma przepisów przejściowych nie jest zwykle stosowana w praktyce legislacyjnej, gdyż – co należy uznać za jej dodatkową wadę, istotną także z punktu widzenia interesu publicznego – prawodawca pozbawiony jest możliwości szybkiego dostosowania stosunków społecznych do treści nowego prawa i aktualnych potrzeb wynikających z ochrony interesu publicznego⁹¹.

W drugim przypadku – tj. w sytuacji zastosowania zasady bezpośredniego stosowania nowego prawa – istnieje ryzyko naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż nowe przepisy stosuje się od dnia ich wejścia w życie do stosunków prawnych powstałych przed tym dniem i trwających nadal⁹². Dzięki przyjęciu tej techniki ustawodawca może jednak dokonać szybkiej zmiany prawa i zapewnić jednolitość regulacji stosowanych do tożsamy stanów faktycznych. Technika ta – z uwagi na ryzyko naruszenia zaufania obywateli do państwa – choć dopuszczalna, również nie jest powszechnie stosowana w praktyce prawidłowego tworzenia regulacji przejściowych.

W doktrynie prawa powszechnie przyjmuje się natomiast, że optymalną techniką legislacyjną dotyczącą regulacji intertemporalnych jest stworzenie specjalnych przepisów przejściowych. Rozwiązanie to „stwarza możliwość osiągnięcia zadowalającego kompromisu między poszanowaniem stanu bezpieczeństwa prawnego a nieodzownością dokonywania zmian w prawie, które jest nieadekwatne do zaistniałych okoliczności”⁹³.

⁹⁰ Por. S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym (z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*, Państwo i Prawo 1991/8, s. 5, J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretyczno – prawne*. Poznań 2000, s. 107.

⁹¹ Szerzej zob. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji...*, s. 130.

⁹² Nie mamy w tym przypadku jednak do czynienia z retroaktywnością nowego prawa, gdyż nowe prawo stosuje się od dnia jego wejścia w życie na przyszłość (retrospektywnie). Z działaniem wstecznym prawa mielibyśmy do czynienia, gdyby przyjęć tzw. fikcję wcześniejszego obowiązywania, tj. stosować nowe przepisy od momentu powstania stosunku prawnego będącego w toku, który nastąpił przed ich wejściem w życie.

⁹³ S. Wronkowska, *Zmiany...* s. 6.



Ustawodawca dokonuje wyboru jednej ze wskazanych wyżej trzech form regulacji przejściowej biorąc pod uwagę ochronę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, praw nabytych i interesów w toku jednostek, a także – z drugiej strony – konieczność ochrony interesu publicznego.

3.3. Proponowany sposób rozstrzygnięcia kwestii intertemporalnych

Istnieje pilna potrzeba stworzenia regulacji prawnej, która określiłaby w sposób precyzyjny i jednoznaczny warunki uznania, że pracodawca zapewnił bezpłatny nocleg pracownikowi (kierowcy). Przepisy te powinny określać minimalny standard pojazdu, który zapewniłby kierowcy prawidłowy odpoczynek nocny. Stworzenie takiej regulacji jest uzasadnione koniecznością ochrony zaufania obywateli do państwa i pewności prawa, zarówno ze względu na interes gospodarczy pracodawców, jak i ochronę praw pracowniczych.

W regulacji tej **ustawodawca powinien przewidzieć także odpowiednią regulację przejściową, chroniącą zarówno uzasadnione interesy i prawa socjalne kierowców, jak i pracodawców**. Zgodnie ze wskazanymi wyżej warunkami wynikającymi z prawa intertemporalnego i zasad prawidłowej legislacji, regulacja przejściowa mogłaby przewidywać zastosowanie jednej z trzech technik: zasady dalszego obowiązywania prawa dawnego, zasady bezpośredniego obowiązywania prawa nowego oraz techniki szczególnych przepisów przejściowych. Zastosowanie odpowiedniej techniki przejściowej – tak, by pozostawała ona w zgodzie z Konstytucją RP i zasadami prawidłowej legislacji – wymaga odniesienia do konkretnych sytuacji faktycznych i związanych z nimi interesów w toku oraz praw nabytych.

W momencie wejścia w życie ewentualnej nowelizacji, pracownicy (kierowcy) mogą się znajdować w różnych sytuacjach faktycznych. Z tego względu konieczne jest odpowiednie ukształtowanie przepisów międzyczasowych, decydujących o zakresie stosowania nowego i dawnego prawa:

- Po pierwsze, wobec stanów faktycznych (odpoczynek nocny pracownika w pojeździe) zaistniałych po wejściu w życie nowej ustawy, należy stosować ustawę nową (**zasada bezpośredniego stosowania nowego prawa**),
- Po drugie, wobec stanów faktycznych (odpoczynek nocny pracownika w pojeździe) zaistniałych przed wejściem w życie nowej ustawy, wybór odpowiedniej techniki przepisów przejściowych wymaga uprzedniej analizy sytuacji poszczególnych grup pracowników, oraz stopnia ukształtowania ich praw nabytych oraz interesów będących w toku. W dniu wejścia w życie ewentualnej ustawy określającej warunki zapewnienia przez pracodawcę bezpłatnego noclegu w grę wchodzi tu **trzy warianty**:
 - a) **W pierwszej grupie** znajdują się pracownicy (kierowcy), którzy przed wejściem w życie ustawy zgłosili roszczenie o wypłatę ekwiwalentu i został on im wypłacony lub wydano akt stosowania prawa (wyrok) nakazujący jego wypłatę, bądź stwierdzono niezasadność roszczenia.



- b) **W drugiej grupie** znajdują się pracownicy (kierowcy), którzy zgłosili roszczenie o wypłatę ekwiwalentu, ale postępowanie w ich sprawie nie zakończyło się do czasu wejścia w życie nowej ustawy.
- c) **Trzecią grupę** tworzą ci pracownicy (kierowcy), którzy do dnia wejścia w życie ustawy nie zgłosili roszczeń o wypłatę ekwiwalentu, uczynili to jednak lub zamierzają uczynić dopiero po wejściu w życie ustawy.

Zważywszy, że bezpośrednio stosowanie nowej ustawy wobec stanów faktycznych (nocny odpoczynek kierowcy) zaistniałych po jej wejściu w życie nie budzi wątpliwości, dalsza analiza dotyczy wyłącznie kwestii związanych z regulacją przejściową w zakresie stanów faktycznych (nocny odpoczynek kierowcy) mających miejsce przed jej wejściem w życie.

3.4. Treść przepisów przejściowych adekwatna dla spraw wszczętych i zakończonych w okresie obowiązywania poprzedniego stanu prawnego (pracownicy z grupy pierwszej)

Rozstrzygnięcie przez organ władzy publicznej zawisłej przed nim sprawy poprzez wydanie indywidualnego i konkretnego aktu stosowania prawa powoduje, że mamy do czynienia z ukształtowaniem prawa nabytego *in concreto*. Tego rodzaju prawa nabyte – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – podlegają szczególnie silnej ochronie konstytucyjnej. Zgodnie z poglądem Trybunału „ochrona praw nabytych *in concreto* opiera się na zasadzie *pacta sunt servanda* rozumianej jako reguła nakazująca respektować uprawnienia konkretnych osób określonych w aktach prawnych o charakterze indywidualnym. W doktrynie uważa się, że w formule państwa prawnego nie mieści się uszczuplanie *ex lege* praw, z których obywatele korzystają na podstawie wydanych decyzji”⁹⁴. Ingerencja w te prawa bywa jednak możliwa, ale musi to następować w szczególnie wyjątkowych okolicznościach, a zmianom tym towarzyszy najczęściej nadanie mocy wstecznej szeregowi norm prawnych. W analizowanym stanie faktycznym i prawnym – co nie budzi najmniejszych wątpliwości – nie mamy do czynienia z sytuacją uzasadniającą ingerencję w prawa nabyte *in concreto*. **Przepisy przejściowe ewentualnej ustawy nie mogłyby zatem w najmniejszym stopniu ingerować w zasadność wypłat rekompensat dokonanych na gruncie poprzedniego stanu prawnego.** Ingerencja taka oznaczałaby naruszenie zasady ochrony praw nabytych, a także niedozwoloną w demokratycznym państwie prawnym retroaktywność nowego prawa.

3.5. Treść przepisów przejściowych adekwatna dla spraw wszczętych i pozostających w toku do czasu wejścia w życie nowej ustawy (pracownicy z grupy drugiej)

W stosunku do pracowników, którzy zgłosili roszczenie o wypłatę ekwiwalentu w okresie obowiązywania dawnego prawa, wszczynając w ten sposób odpowiednie postępowanie, które jednak nie zostało zakończone do dnia wejścia

⁹⁴ Wyrok TK z dnia 15 września 1998 r., sygn. akt K 10/98, OTK 1998, nr 5, poz. 64.



w życie nowej ustawy ustawodawca powinien przewidzieć odpowiednie przepisy przejściowe. **W takiej sytuacji pierwszą i podstawową rozważaną strategią intertemporalną powinna być zasada dalszego obowiązywania prawa dawnego.** Zasady prawidłowej legislacji wymagają zapewnienia ww. kategorii pracowników ochrony konstytucyjnej. W momencie zgłoszenia roszczenia (wniesienie pozwu) dochodzi bowiem do ukształtowania interesu w toku – odtąd ochrona interesów pracownika wymaga, co do zasady, pierwszeństwa regulacji dawnej. Zgodnie z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa nie może go bowiem obciążać ryzyko, że ewentualna przewlekłość w rozpatrzeniu sprawy przez organ władzy publicznej pociągnie za sobą niekorzystne dla niego skutki w postaci zmiany stanu prawnego będącego podstawą rozstrzygnięcia w jego sprawie.

Gdy przyjąć tę podstawową zasadę, przepis przejściowy mógłby stanowić, że **do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.**

Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego, a w orzecznictwie TK oraz doktrynie prawa konstytucyjnego dopuszcza się od niej wyjątki⁹⁵. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się odstępstwa od ochrony praw nabytych i interesów w toku w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innej istotnej wartości konstytucyjnej. W każdym takim przypadku ustawodawca powinien rozważyć: „1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszania praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.”⁹⁶.

Prawidłowość doboru jednej z trzech technik regulacji intertemporalnej – jak wskazano wyżej – uzależniona jest zatem od szczegółowej analizy stanu faktycznego konkretnej zmiany regulacyjnej i ewentualnego wskazania okoliczności, które mogłyby uzasadniać odstępianie od podstawowej w tym przypadku zasady intertemporalnej dalszego obowiązywania prawa dawnego.

Na tle analizowanego stanu faktycznego **istnieje wiele argumentów uzasadniających odstępianie od tej zasady na rzecz bezpośredniego obowiązywania prawa nowego**⁹⁷, tj.:

⁹⁵ Wyjątki te dotyczą zarówno spraw będących przedmiotem regulacji prawa cywilnego (zob. art. 3 Kodeksu cywilnego), jak i w szczególności prawa pracy (zob. art. 3 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 Kodeksu pracy). Dopuszczają one – w szczególnych sytuacjach – nie tylko retrospektywnej regulacji przejściowej, co wręcz regulacji retroaktywnej (zob. wyroki SN: II PK 150/10, I PKN 379/97, V CK 285/2005, V CSK 141/2007, III CK 179/2007).

⁹⁶ Orzeczenie TK: K 5/99 OTK 1999/5/100. Podobnie np.: K 18/99 OTK 2000/1/1, K 32/92 OTK 2003/9a/93, SK 15/02 OTK 2003/9a/103.

⁹⁷ W niniejszej analizie przyjęto założenie, że przepisy nowego prawa określają warunki techniczne pojazdu, których spełnienie pozwoli przyjąć, że pracodawca zapewnił



- **Argumenty związane z celem analizowanych przepisów.** W Uchwale SN zwraca uwagę na konieczność rozstrzygnięcia rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, w tym samego Sądu Najwyższego. Rozbieżności te – jak można sądzić – powstały w związku z różnymi stanami faktycznymi spraw zawisłych przed sądami, a w szczególności różnymi warunkami bezpłatnego noclegu, które były zapewniane kierowcom przez pracodawców. Zapewne w tych sytuacjach, w których warunki zapewnione w kabinie pojazdu – w ocenie sądu – miały wystarczający standard, a tym samym realizowały cel przepisu, uznawano, że pracodawca zapewnił bezpłatny nocleg i nie jest zobowiązany do wypłaty rekompensaty. Obciążanie obowiązkiem wypłaty dodatkowych świadczeń (za okres 3 lat wstecz) w równym stopniu pracodawców, którzy zapewnili kierowcom godne warunki odpoczynku nocnego, jak i tych, u których warunki nie licowały z obowiązującymi standardami cywilizacyjnymi, jest wątpliwe z punktu widzenia zasad współżycia społecznego, sprawiedliwości społecznej oraz równości. Zasadne wydaje się zatem zróżnicowanie – według obiektywnych kryteriów – sytuacji tych pracodawców, a także sytuacji kierowców, którym w tym okresie pracodawca zapewniał godne lub niegodne warunki odpoczynku nocnego w kabinie pojazdu. Jeśli przyjąć założenie, że nowa ustawa określałaby obiektywne standardy wyposażenia kabiny pojazdu, pozwalające uznać za zrealizowany cel przepisu, to właściwe byłoby w takim przypadku zastosowanie zasady bezpośredniego stosowania nowego prawa do spraw będących w toku w chwili jego wejścia w życie. Dzięki temu minione stany faktyczne byłyby oceniane według aktualnych i obiektywnych kryteriów. Kierowcy, którym nie zapewniono godnych (oceniając obiektywnie zgodnie z nową ustawą) warunków odpoczynku nocnego nie traciliby prawa do rekompensaty za okres sprzed wejścia w życie nowego prawa. Traciliby je natomiast ci kierowcy – co odpowiada celowi przepisu – którym zapewniono w kabinie pojazdu godne warunki odpoczynku nocnego.

Odniesienie obiektywnych kryteriów zawartych w nowej ustawie pozwoliłoby prawidłowo ocenić stany faktyczne zaistniałe przed jej wejściem w życie, co służyłoby realizacji celu regulacji z uwzględnieniem zarówno interesów i koniecznej ochrony pracownika, jak i właściwej ocenie i usankcjonowaniu działań pracodawcy.

- **Argumenty związane ze skutkami uchwały SN dla branży transportowej.** Przyznanie rekompensaty za okres 3 lat wstecz wszystkim kierowcom, którym pracodawca zapewnił bezpłatny nocleg w kabinie pojazdu, niezależnie od warunków tego noclegu, doprowadzi do upadłości znacznej liczby przedsiębiorców branży transportowej. Ustawodawca tworzący regulację przejściową powinien brać pod uwagę negatywne skutki uchwały SN zarówno w odniesieniu do pracowników (możliwy brak skuteczności zaspokojenia roszczeń w związku z upadłością pracodawcy oraz utrata pracy), jak i pracodawcy (upadłość).

pracownikowi bezpłatny nocleg w rozumieniu §9 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2002 r. (§16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS z 2013 r.).



- **Argumenty związane z nagłym załamaniem koniunktury na rynku przewozów międzynarodowych (rebus sic stantibus).** Istotne znaczenie przy ocenie dopuszczalności zastosowania zasady bezpośredniego stosowania nowego prawa do będących w toku interesów ukształtowanych podczas obowiązywania prawa dawnego ma istniejąca sytuacja w branży transportowej. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie stwierdzał, że nagła zmiana stosunków gospodarczych stanowi uzasadnienie dla ograniczenia praw nabytych lub interesów w toku, a nawet wprowadzenia regulacji z mocą wsteczną⁹⁸. W analizowanej sytuacji zachodzą okoliczności nagłego pogorszenia koniunktury w branży transportowej, związane z wprowadzeniem wzajemnych sankcji gospodarczych przez UE oraz Rosję. Sankcje te przejawiają się przede wszystkim zamrożeniem wymiany handlowej między UE a Rosją, co w sposób bezpośredni wpływa na sytuację przedsiębiorców branży transportowej.

3.6. Treść przepisów przejściowych adekwatna dla spraw wszczętych na podstawie nowej ustawy (pracownicy z grupy trzeciej)

Ostatnią grupą pracowników (kierowców), do których sytuacji intertemporalnej należy się odnieść, są ci pracownicy, którzy nie zgłosili roszczenia podczas obowiązywania dawnego prawa, ale po wejściu w życie nowej ustawy domagają się wypłaty ekwiwalentu za okres sprzed jej wejścia w życie.

W takiej sytuacji ewentualne roszczenia pracowników nie korzystałyby z ochrony konstytucyjnej wynikającej z ochrony praw nabytych, czy ochrony interesów w toku, gdyż do dnia wejścia w życie ustawy ani prawo nabyte, ani interes w toku nie zostałyby ukształtowane.

Przepisy przejściowe mogłyby wówczas – a nawet powinny – przewidywać, że **do spraw wszczętych po dniu wejścia w życie nowej ustawy, a odnoszących się do ekwiwalentu należnego za okres sprzed jej wejścia w życie stosuje się przepisy nowej ustawy.**

Za przyjęciem zasady bezpośredniego stosowania nowej ustawy w tej sytuacji przemawiają następujące względy:

- Do dnia wejścia w życie ustawy prawa nabyte i interesy w toku pracowników (kierowców) – w związku z brakiem aktywności po stronie pracownika – nie zostały ukształtowane w stopniu pozwalającym na objęcie szczególnie silną ochroną konstytucyjną;
- Pracownicy (kierowcy) mieli możliwość zgłoszenia odpowiedniego roszczenia bezpośrednio po wystąpieniu zdarzenia dającego podstawę do wypłaty ekwiwalentu, jak i po podjęciu Uchwały SN wyjaśniającej wątpliwości interpretacyjne dotyczące przepisów będących podstawą roszczenia o ekwiwalent, jednakże z tej możliwości – do czasu wejścia w życie ustawy – nie skorzystali;

⁹⁸ Zob. np. orzeczenie TK K 14/91 OTK 1992/1/7, K 7/95 OTK 1996/6/49.



- Z punktu widzenia ochrony zaufania do państwa i pewności prawa trudno jest utrzymać stan, w którym przez okres nawet kilku lat – do czasu przedawnienia roszczeń – po zmianie prawa, pracodawca będzie obciążony ryzykiem wypłaty znacznych środków finansowych na podstawie starych przepisów, w sytuacji gdy obowiązująca w tym czasie ustawa odmiennie uregulowała daną kwestię, w sposób adekwatny do aktualnych potrzeb społecznych.

Wątpliwe z punktu widzenia zasad współżycia społecznego byłoby także utrzymywanie stanu, w którym – z uwagi na wysokość potencjalnych roszczeń – przez kilka lat przedsiębiorca musi liczyć się z ryzykiem upadłości w związku z ewentualnymi roszczeniami dochodzonymi przez pracowników na podstawie nieobowiązującego już prawa. Utrzymanie takiego stanu miałoby istotnie niekorzystny wpływ zarówno na sposób prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, jak i na jej rozwój.

3.7. Proponowana redakcja przepisów intertemporalnych

W związku z powyższym proponuje się wprowadzić do nowelizacji Ustawy o czasie pracy kierowców dwa artykuły zawierające następujące przepisy intertemporalne:

- 1) **„Art. 2. 1. Postanowienia układów zbiorowych pracy, regulaminów wynagradzania oraz umów o pracę, obowiązujące przed dniem wejścia w życie ustawy, powinny zostać dostosowane do wymagań wynikających z art. 21a ust. 2 i 3 ustawy, o której mowa w art. 1, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.
2. W przypadku niedostosowania układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę, do wymagań wskazanych w ust. 1, po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy tracą moc postanowienia sprzeczne z art. 21a ust. 2 i 3 ustawy, o której mowa w art. 1.”**
- 2) **Art. 3. 1. Do spraw o należności przysługujące kierowcy w podróży służbowej na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się postanowienia układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę obowiązujących w okresie, którego dotyczą roszczenia kierowcy.
2. Jeżeli w postanowieniach układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę nie przewidziano wypłaty należności za nocleg lub wysokość tych należności była niższa niż określona w przepisach Kodeksu pracy, do spraw o których mowa w ust. 1 stosuje się przepisy art. 21a ust. 2-4 ustawy, o której mowa w art. 1.**



Projekt ustawy w wersji uzgodnionej z Klientem z dnia 29 września 2014 r.

Projekt

Ustawa
z dnia r.
o zmianie ustawy o czasie pracy kierowców

Art. 1. W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r. poz. 1155 z późn. zm⁹⁹.) wprowadza się następujące zmiany:

3) art. 14 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W każdej dobie kierowcy przysługuje prawo do co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku.”

4) art. 21a otrzymuje brzmienie:

„**Art. 21a. 1.** Kierowcy w podróży służbowej, przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalone odpowiednio na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3-5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy.

2. Jeżeli kierowca zgodził się na odebranie dobowego lub tygodniowego odpoczynku w kabinie pojazdu umożliwiającej nocleg, spełniającej wymagania o których mowa w przepisach wydanych na podstawie ust. 4, uznaje się, z zastrzeżeniem przepisów rozporządzenia WE 561/2006, iż pracodawca zapewnił kierowcy bezpłatny nocleg w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Zgoda kierowcy może zostać wyrażona w każdej formie, także poprzez faktyczne korzystanie przez kierowcę z noclegu w kabinie pojazdu.

3. Jeżeli podczas bezpłatnego noclegu kierowca nie miał możliwości bezpłatnego skorzystania z urządzeń sanitarnych, pracodawca jest zobowiązany do wypłacenia kierowcy ryczałtu na korzystanie z tych urządzeń w kwocie stanowiącej równowartość 3 euro za każdą dobę.

4. Minister właściwy do spraw transportu określi w drodze rozporządzenia szczegółowe wymagania dla kabiny pojazdu umożliwiającej nocleg, uwzględniając w szczególności konieczność:

- 1) określenia miejsca do spania wewnątrz kabiny kierowcy w samochodzie ciężarowym, ciągniku samochodowym oraz w kabinie autobusu,
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa kierowcy, swobody ruchów, łatwego dostępu do miejsca do spania oraz właściwej temperatury i wymiany powietrza w kabinie pojazdu podczas jego postoju z unieruchomionym silnikiem.”

Art. 2. 1. Postanowienia układów zbiorowych pracy, regulaminów wynagradzania oraz umów o pracę, obowiązujące przed dniem wejścia w życie ustawy, powinny

⁹⁹ Zmiana tekstu jednolitego ustawy została ogłoszona w Dz. U. z 2013 r. poz. 567.



zostać dostosowanie do wymagań wynikających z art. 21a ust. 2 i 3 ustawy, o której mowa w art. 1, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. W przypadku niedostosowania układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę, do wymagań wskazanych w ust. 1, po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy tracą moc postanowienia sprzeczne z art. 21a ust. 2 i 3 ustawy, o której mowa w art. 1.

Art. 3. 1. Do spraw o należności przysługujące kierowcy w podróży służbowej na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się postanowienia układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę obowiązujących w okresie, którego dotyczą roszczenia kierowcy.

2. Jeżeli w postanowieniach układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę nie przewidziano wypłaty należności za nocleg lub wysokość tych należności była niższa niż określona w przepisach Kodeksu pracy, do spraw o których mowa w ust. 1 stosuje się przepisy art. 21a ust. 2-4 ustawy, o której mowa w art. 1.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.



UZASADNIENIE

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o czasie pracy kierowców została opracowana ze względu na konieczność rozstrzygnięcia występujących w praktyce orzeczniczej sądów powszechnych wątpliwości interpretacyjnych co do sposobu rozumienia pojęcia „bezpłatny nocleg”. Wątpliwości te ujawniły się w toku stosowania dotychczasowej, wadliwej regulacji kwestii należności przysługujących kierowcom z tytułu zagranicznej podróży służbowej. Próba wyeliminowania istniejących rozbieżności podjęta w Uchwale SN II PZP 1/14 okazała się nieadekwatna do specyfiki pracy kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym. Rodzi również negatywne skutki dla branży transportowej, grożąc istotnym pogorszeniem jej sytuacji finansowej, a nawet upadłością większości przedsiębiorców działających w tym sektorze gospodarki. Potrzeba nowelizacji wynika więc z konieczności dostosowania konstrukcji służącej zapewnieniu pracownikowi rekompensaty z tytułu wydatków poniesionych przez niego w związku z podróżą służbową do specyfiki pracy kierowców. W obecnym kształcie konstrukcja ta, ze względu na odesłanie wprost do przepisów dotyczących pracowników sfery budżetowej, specyfiki tej nie uwzględnia. Potrzebę wydania ustawy dodatkowo uzasadniają wątpliwości konstytucyjne odnośnie istniejącego stanu prawnego i jego interpretacji przyjętej w Uchwale SN, w szczególności w zakresie zgodności z art. 2, art. 32 i art. 31 ust. 3 w zw. z art. 64 Konstytucji RP.

Proponowane zmiany mają na celu wyeliminowanie istniejących wątpliwości prawnych – w tym konstytucyjnych – oraz problemów powstałych w toku stosowania przepisów ustawy o czasie pracy kierowców, Kodeksu pracy oraz 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 w ich dotychczasowym brzmieniu. Projektowana ustawa zmierza do dostosowania regulacji dotyczącej należności z tytułu noclegów odbywanych przez kierowców podczas zagranicznej podróży służbowej do specyfiki ich pracy. Celem proponowanych zmian jest w szczególności sprecyzowanie warunków, od których spełnienia zależy możliwość zapewnienia kierowcy przez pracodawcę bezpłatnego noclegu w kabinie pojazdu, a także stworzenie dodatkowych gwarancji w zakresie odpowiedniego standardu tak odbywanego noclegu. Unormowanie tej kwestii w akcie rangi ustawowej podyktowane jest koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego. Odpowiednie uregulowanie warunków nocnego wypoczynku kierowcy stanowi bowiem gwarancję należytej regeneracji jego sił fizycznych i psychicznych i jest niezbędne dla zapewnienia dalszego bezpiecznego wykonywania obowiązków służbowych w zakresie wynikającym ze specyfiki tego zawodu.

Celem zmiany w art. 14 ust. 1 ustawy o czasie pracy kierowców jest derogacja drugiego zdania tego przepisu w jego obecnym brzmieniu, zgodnie z którym „Dobowy odpoczynek, z wyłączeniem odpoczynku kierowców, o których mowa w rozdziale 4a, może być wykorzystany w pojeździe jeżeli pojazd znajduje się na postoju i jest wyposażony w miejsce do spania”. Zabieg ten jest konsekwencją proponowanych zmian w art. 21a i służy zapewnieniu spójności terminologii stosowanej na gruncie ustawy i Rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylającego



rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 („wyposażony w miejsce do spania” i „posiadający miejsce do spania”).

Proponowane brzmienie art. 21a ust. 1 – za sprawą zmiany w konstrukcji odesłania do przepisów Kodeksu pracy w taki sposób, by były one stosowane odpowiednio (a nie, jak dotąd, wprost) – ma na celu zapewnienie, że w stosunku do kierowców zatrudnionych w transporcie międzynarodowym wykładnia przepisów regulujących należności z tytułu noclegów odbywanych podczas zagranicznej podróży służbowej będzie uwzględniała specyfikę wykonywanej przez nich pracy. Natomiast szczegółowe warunki umożliwiające uznanie noclegu w kabinie pojazdu za bezpłatny nocleg w rozumieniu tych przepisów reguluje proponowany art. 21a ust. 2. Dodatkowemu zabezpieczeniu odpowiedniego standardu nocnego wypoczynku spędzanego przez kierowcę w kabinie pojazdu służy art. 21a ust. 3, przewidujący wprowadzenie dodatkowego ryczału w razie braku możliwości bezpłatnego korzystania z urządzeń sanitarnych w miejscu postoju. Z kolei projektowany art. 21a ust. 4 zawiera upoważnienie ustawowe do wydania przez ministra właściwego do sprawy transportu rozporządzenia wykonawczego, które określałoby minimalne warunki techniczne wymagane do uznania, że kabina pojazdu stanowi miejsce odbywania przez kierowcę bezpłatnego noclegu.

Projektowana regulacja intertemporalna ma na celu odpowiednie, z punktu widzenia standardów konstytucyjnych, ukształtowanie zakresu ochrony uzasadnionych praw i interesów tak kierowców, jak i pracodawców. Przyjęte w art. 2 i art. 3 ustawy rozwiązania międzyczasowe zakładają 6-miesięczny termin na dostosowanie treści obowiązujących dotąd układów zbiorowych pracy, regulaminów wynagradzania i umów o pracę do wymagań wynikających z projektowanej zmiany, a w razie jego bezskutecznego upływu – utratę mocy obowiązującej tych postanowień, które są z nią sprzeczne. Projekt zakłada również bezpośrednie stosowanie nowej ustawy do spraw o należności z tytułu podróży służbowej wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie – o ile postanowienia układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę nie przewidują wypłaty należności za nocleg lub przewidują ją w wysokości niższej niż określona w przepisach Kodeksu pracy. Regulacja ta służy wyeliminowaniu niepewności prawnej związanej z istniejącym obecnie po stronie pracodawców ryzykiem wypłaty znacznych kwot na podstawie dotychczasowych przepisów, które to ryzyko obciąża ich aż do czasu przedawnienia potencjalnych roszczeń.

Obecnie obowiązujący art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców, interpretowany zgodnie z kierunkiem wykładni ustalonym uchwałą SN, odsyła do zasad rozliczania należności za nocleg w podróży służbowej przewidzianych w art. 77⁵ §3-5 Kodeksu pracy, nie uwzględniając przy tym specyfiki pracy kierowców – ani co do liczby noclegów, ani co do ograniczonej możliwości zapewnienia przez pracodawcę „hotelowych” warunków takiego wypoczynku. Wskutek dalszego odesłania zawartego w art. 77⁵ § 5 Kodeksu pracy należności na pokrycie kosztów podróży służbowej (w tym noclegów) kierowców określone są na zasadach właściwych dla podróży służbowych pracowników zatrudnionych w państwowej lub samorządowej jednostce budżetowej przewidzianych w Rozporządzeniu MPPS z 2013 r. Tymczasem warunki i specyfika podróży służbowej pracownika sfery budżetowej (tj. niewielka ilość noclegów, a także ich odbywanie najczęściej w aglomeracjach miejskich, co pozwala na zapewnienie odpowiednich warunków hotelowych) są nieporównywalne z warunkami i specyfiką podróży służbowej kierowcy zatrudnionego w międzynarodowym transporcie drogowym, gdzie ilość noclegów w podróży służbowej w roku pracy jest znacząco większa, liczne i długotrwałe podróże służbowe stanowią



bowiem istotę tego zawodu, a miejsca, w których odbywa się nocleg często bywają oddalone od aglomeracji miejskich, co powoduje, że pracodawcy mogą mieć problem z zapewnieniem odpowiednio „hotelowych” warunków.

W dotychczasowej praktyce orzeczniczej sądów rozstrzygających kwestię należności z tytułu podróży służbowej kierowców – pomimo istniejących rozbieżności w orzecznictwie SN – przyjmowało się, że pracodawca może zapewnić kierowcy nocleg w kabinie pojazdu i jest to równoznaczne z wywiązaniem się z obowiązku zapewnienia bezpłatnego noclegu w rozumieniu §16 ust. 4 Rozporządzenia MPPS. W tym zakresie Uchwała SN PZP II 1/14 stanowi radykalny zwrot i stanowczo wyklucza taką możliwość, co ma niebagatelne znaczenie dla funkcjonowania branży transportu drogowego. Szacuje się, że fala roszczeń o wypłatę zaległych ryczałtów za nocleg w kabinie kierowcy (co ważne, podnoszonych przez kierowców, którzy nie ponieśli w związku z tym noclegiem żadnych dodatkowych kosztów) może opiewać na kwotę dochodzącą do 2,5 mld złotych (bez odsetek), a średnia wysokość roszczenia na każdego kierowcę wynosi ok. 50 tys. złotych. Biorąc to pod uwagę, uwzględnivszy trwającą stagnację na rynku usług transportowych wywołaną embargiem na kontakty handlowe z Rosją, należy z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że nie ma w Polsce przedsiębiorstwa transportowego, które byłoby w stanie sprostać tak znacznej fali roszczeń wywołanych interpretacją zawartą w Uchwale SN.

Projektowana regulacja nie powoduje zmian co do istoty ryczałtu za nocleg jako świadczenia rekompensującego koszty poniesione przez pracownika w związku z podróżą służbową. W szczególności nie wpływa na utrwaloną praktykę niewliczania tej kategorii należności do podstawy wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne i nieobejmowania świadczeniami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na wypadek nadejścia zdarzenia losowego. Składniki rekompensujące koszty podróży służbowej, w przeciwieństwie do wynagrodzenia będącego ekwiwalentem pracy świadczonej przez pracownika, nadal nie będą więc podlegały oskładkowaniu, ani opodatkowaniu.

Przedkładany projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.



Projekt rozporządzenia w wersji uzgodnionej z Klientem z dnia 29 września 2014 r.

Projekt

Rozporządzenie

Ministra Infrastruktury i Rozwoju

z dnia

w sprawie szczegółowych wymagań dla kabiny pojazdu umożliwiającej nocleg

Na podstawie art. 21a ust. 4 ustawy o czasie pracy kierowców zarządza się co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa szczegółowe wymagania dla uznania pojazdu za pojazd wyposażony w kabinę przeznaczoną do noclegu zapewniającą kierowcy bezpłatny nocleg, w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.

§ 2. Użyte w rozporządzeniu określenia oznaczają:

- 1) kabina przeznaczona do noclegu - kabina kierowcy lub odrębne pomieszczenie wyposażone w miejsce do spania,
- 2) miejsce do spania - leżanka montowana na stałe lub rozkładana, znajdująca się:
 - a) wewnątrz kabiny kierowcy samochodu ciężarowego lub ciągnika samochodowego,
 - b) w oddzielonej od wnętrza kabiny kierowcy kabinie dachowej, albo
 - c) w pomieszczeniu do odpoczynku w autobusieza miejsce do spania znajdujące się wewnątrz kabiny kierowcy uważa się także te leżanki, które znajdują się w pomieszczeniach za tylną ścianą kabiny kierowcy i są dostępne z wnętrza kabiny kierowcy; miejscem do spania nie są siedzenia kierowcy i pasażerów umożliwiające, dzięki zmianie kąta nachylenia oparcia, uzyskanie mniej lub bardziej wygodnej pozycji odpoczynku,
- 3) ruchome miejsce do spania - leżanka składana lub leżanka z możliwością ustawienia wysokości,
- 4) kabina dachowa – pomieszczenie nadbudowane na dachu kabiny kierowcy samochodu ciężarowego lub ciągnika samochodowego, całkowicie lub częściowo oddzielone od wnętrza kabiny kierowcy; do kabin dachowych zaliczają się również wyposażone w leżanki, usytuowane ponad kabiną kierowcy pomieszczenia w meblowozach, zwane dalej kabinami Pullmana,
- 5) pomieszczenie do noclegu w autobusie – pomieszczenia oddzielone od przedziału pasażerskiego autobusu wyposażone w leżanki przeznaczone tylko dla załogi autobusu.

§ 3. Pojazd uznaje się za wyposażony w miejsce do spania zapewniające kierowcy bezpłatny nocleg, w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy, jeżeli jest wyposażony w kabinę przeznaczoną do noclegu i co najmniej jedno miejsce do spania.



§ 4. Kabina przeznaczona do noclegu i miejsce do spania muszą gwarantować:

- 1) bezpieczeństwo osoby z nich korzystającej,
- 2) dostateczną swobodę ruchu,
- 3) łatwy i bezpieczny dostęp.

§ 5. 1. Kabina przeznaczona do noclegu musi być tak wykonana, aby rodzaj zastosowanych materiałów, szyby, krawędzie, narożniki i profile nie stwarzały niebezpieczeństwa obrażeń, a w razie wypadku rodzaj i skutki obrażeń były jak najmniejsze. W obszarach potencjalnego uderzenia w okolicach głowy wymagana jest dostateczna warstwa obicia. Wymóg ten dotyczy także urządzeń sterujących drzwiami, okien, szaf oraz otwieranych dachów i klap.

2. Dźwięki występujące w kabinie przeznaczonej do noclegu na miejscach do spania oraz wibracje mechaniczne oddziaływujące na osobę korzystającą z takiego miejsca nie mogą przekraczać poziomu, którego – przy zastosowaniu technologii redukcji dźwięków i wibracji – uniknąć nie można. Przy wyłączonym silniku pojazdu poziom szumów własnych pojazdu (nie dotyczy nadbudowy pojazdu) nie może przekraczać we wnętrzu pojazdu – na wysokości ucha w pozycji leżącej – przy normalnej eksploatacji 60 dB(A). Szumy własne powodowane są w szczególności przez instalacje grzewcze, wentylacyjne i klimatyzacyjne.

3. Kabina przeznaczona do noclegu musi być wyposażona w niezależny od silnika pojazdu (ciepło odzyskane) układ ogrzewania (ogrzewanie postojowe). Ogrzewanie uznaje się za wystarczające, jeśli przy temperaturze zewnętrznej -15 °C temperatura w tej kabinie wynosi przynajmniej 15 °C. Pionowy i poziomy rozkład temperatur powinien być w miarę możliwości jednorodny.

4. Urządzenia do ogrzewania i wentylacji kabiny przeznaczonej do noclegu muszą być zbudowane i zainstalowane tak, aby wykluczyć zagrożenie pożarem i wybuchem oraz zagrożenie dla zdrowia spowodowane spalinami lub niedoborem tlenu podczas ich eksploatacji.

5. Konstrukcja kabiny przeznaczonej do noclegu musi zapewniać dobrą izolację zewnętrzną, aby w przypadku wysokiej temperatury zewnętrznej nagrzewanie się leżanki było możliwie jak najmniejsze. Oprócz dobrej izolacji pomieszczeń można to osiągnąć również wydajną instalacją wentylacyjną.

6. Umiejscowienie, charakterystyka oraz konstrukcja instalacji i urządzeń elektrycznych musi zapobiegać powstawaniu i rozprzestrzenianiu się ognia.

7. Materiały wykończeniowe użyte wewnątrz kabiny przeznaczonej do noclegu oraz kleje nie mogą wydzielać szkodliwych oparów.

8. Kabina przeznaczona do noclegu musi być wyposażona w odpowiednie oświetlenie włączane niezależnie od oświetlenia wewnętrznego kabiny kierowcy lub przedziału pasażerskiego. Oświetlenie musi być wykonane tak, aby nie oślepiąło kierującego pojazdem.

§ 6. 1. Miejsce do spania musi mieć następujące wymiary:

- 1) szerokość co najmniej 700 mm,
- 2) długość co najmniej 2000 mm.

2. Wysokość wolnej przestrzeni ponad miejscem do spania musi wynosić co najmniej 650 mm.



3. Miejsce do spania znajdujące się na co najmniej 1 m powyżej płaszczyzny podłoża, z którego następuje dostęp do leżanki, musi być wyposażone w odpowiednie stopnie, a w razie potrzeby w uchwyty lub poręcze.

4. Miejsce do spania musi być wyposażone w zabezpieczenia przed wypadnięciem z nich osób. Dodatkowo górne miejsce do spania musi być tak zabezpieczone, aby uniknąć zagrożenia dla kierowcy i pasażera spowodowanego przez przedmioty spadające z leżanki.

5. Zabezpieczenia uznaje się za skuteczne, jeśli chronią one przed wypadnięciem ciała o wadze 96 kg przy maksymalnym możliwym opóźnieniu uzyskanym przy użyciu hamulca głównego pojazdu.

6. W przypadku dolnego miejsca do spania, znajdującego się za siedzeniem kierowcy lub pasażera, uznaje się, że zwrócone ku leżance tylne części siedzenia są wystarczającym zabezpieczeniem, jeśli ww. części siedzeń:

- 1) znajdują się bezpośrednio przed leżanką,
- 2) mają dostateczne obicie,
- 3) w środkowej części leżanki nie pozostawiają niezabezpieczonego odstępu dłuższego niż 400 mm.

Jeśli odstęp w środkowej części miejsca do spania jest dłuższy niż 400 mm, to odstęp ten należy zabezpieczyć specjalnymi urządzeniami, np. przez montaż burty (lub odpowiedniego pałąka) o wysokości minimum 250 mm (wysokość mierzona powyżej materaca pod obciążeniem) z dostatecznym obiciem lub przez montaż siatki zabezpieczającej.

§ 7. 1. Ruchome miejsca do spania muszą być łatwe i bezpieczne w obsłudze.

2. Ruchome miejsce do spania musi być po podniesieniu ustabilizowane wymuszonym urządzeniem blokującym lub takie ustabilizowanie umożliwiać. Jeśli jest ono umiejscowione tak, że jego niezamierzone rozłożenie podczas jazdy może spowodować obrażenia kierowcy lub pasażera, wymagany jest montaż dwóch niezależnych od siebie, działających samoczynnie, wymuszonych urządzeń blokujących.

§ 8. 1. Przeszkłone powierzchnie kabin przeznaczonych do noclegu powinny być wyposażone w osłony ograniczające widok. Osłoną mogą być zasłony.

2. Urządzenia oświetleniowe przeznaczone dla kabin przeznaczonych do noclegu muszą być tak umiejscowione lub mieć taką charakterystykę, aby nie przeszkadzały w pracy kierującemu pojazdem.

§ 9. 1. Montaż (zabudowa) kabin dachowych, z wyłączeniem kabin Pullmana, jest dopuszczona na kabinach kierowcy, dla których producent wydał oświadczenie o możliwości dopuszczenia tak zabudowanego pojazdu do ruchu.

2. Zabrania się montażu (zabudowy) kabin dachowych na pojazdach, w których układ wydechowy prowadzony jest ku górze przy kabinie kierowcy.

3. Przechyłane kabiny kierowcy z kabiną dachową musi gwarantować łatwy i bezpieczny proces przechylania.

4. Mocowanie kabin dachowych na kabinie kierowcy musi być stabilne i bezpieczne.



§ 10. 1. Miejsce do spania w kabinie dachowej muszą mieć następujące wymiary:

- 1) szerokość co najmniej 700 mm,
- 2) długość co najmniej 2000 mm.

2. Wysokość wolnej przestrzeni ponad miejscem do spania musi wynosić co najmniej 900 mm.

3. W przypadku miejsca do spania usytuowanego przed światłem otworu wejściowego - w kierunku jazdy - dopuszcza się ograniczenie wysokości wolnej przestrzeni (mierzonej bez materaca) ponad miejscem do spania w przedniej części do 650 mm.

§ 11. 1. Między kabiną dachową a wnętrzem kabiny kierowcy musi znajdować się wejście o wymiarach minimum 500 x 450 mm.

2. Wejście zamykane klapą lub pokrywą musi umożliwiać łatwe i proste otwieranie zarówno z wewnątrz jak i z zewnątrz. Konstrukcja klap i pokryw musi uniemożliwiać ich zamknięcie na klucz lub zaryglowanie. Warunek ten jest spełniony, jeśli klapy i pokrywy można, w razie niebezpieczeństwa, otworzyć ku dołowi. Należy jednak uniemożliwić niezamierzone otwarcie ku dołowi.

3. Wejście musi być tak umiejscowione lub tak skonstruowane, aby w miarę możliwości uniknąć spadania przedmiotów na kierowcę i pasażera.

4. Poniżej wejścia musi być umiejscowiony stopień w celu umożliwienia bezpiecznego wejścia do i wyjścia z kabiny dachowej, przy czym:

- 1) wejście i wyjście musi być możliwe bez opierania całego ciężaru ciała na rękach,
- 2) w świetle wejścia poniżej znajduje się zasadniczo pozioma, łatwo dostępna płaszczyzna, z której następuje dostęp do wjazdu, o wymiarach minimum 300 x 250 mm,
- 3) przy odstępach między płaszczyzną a powierzchnią leżanki wynoszącym ponad 800 mm są odpowiednie stopnie o głębokości nie mniejszej niż 150 mm, dla których odstępów do płaszczyzny i między stopniami wynoszą nie więcej niż 500 mm, do leżanki wynoszą maksimum 800 mm, a przy stopniach umiejscowione jest dostatecznie dużo uchwytów.

5. Rozkładane lub wychylne stopnie do kabiny dachowej muszą być zabezpieczone przed niezamierzoną zmianą położenia. Demontaż stopni musi być możliwy tylko przy użyciu narzędzi.

§ 12. 1. Kabina dachowa musi być wyposażona, niezależnie od otworu wejściowego od strony wnętrza kabiny kierowcy, w wyjście awaryjne znajdujące się po jednej z dwóch jej stron.

2. Światło wyjścia awaryjnego musi wynosić min. 0,2 m², przy czym żaden z boków nie może być krótszy niż 350 mm. Otwór o przekroju kwadratowym będzie więc miał wymiary 450 x 450 mm, a jeśli jeden z boków będzie miał wymiar minimalny 350 mm, wymiary otworu wynosić będą 570 x 350 mm.

3. Konstrukcja wyjść awaryjnych musi gwarantować ich łatwą identyfikację i otwarcie. Wyjścia awaryjne jeżeli nie są jednoznacznie rozpoznawalne powinny być oznaczone. Obowiązek odpowiedniego oznaczenia dotyczy także sposobu otwierania wyjścia awaryjnego, jeżeli nie jest on jednoznacznie rozpoznawalny.



§ 13. 1. Kabina dachowa musi być wyposażona w urządzenie wentylacyjne zapewniające dostateczną wymianę powietrza oraz w niezamykalny wywietrznik.

2. Kabina dachowa, w której wejście prowadzące do wnętrza kabiny kierowcy ma możliwość zamknięcia, musi być wyposażona w wentylację awaryjną, zapewniającą dopływ wymaganej minimalnej ilości świeżego powietrza również w przypadku zamknięcia pozostałych dróg wentylacyjnych. Przekrój wentylacji awaryjnej musi być tak zaprojektowany, aby zawartość CO₂ nie przekraczała 1%.

3. Kabina dachowa musi być wyposażona w odpowiednią izolację, umożliwiającą zapobieganie tworzenia się skroplin.

4. Ogrzewanie i wentylacja muszą umożliwić pracę bez przeciągu, musi istnieć możliwość regulacji strumienia powietrza ogrzewania i wentylacji z kabiny kierowcy

§ 14. Kabina dachowa musi być wyposażona w wolną powierzchnię lub urządzenia do przechowywania przedmiotów w taki sposób by nie zajmowały powierzchni do spania.

§ 15. 1. W kabinie dachowej umieszcza się w sposób widoczny i trwałe tabliczki z napisem:

- 1) „zakaz przebywania w kabinie dachowej podczas jazdy”,
- 2) „zakaz palenia”.

2. Przepis ust. 1 pkt 1 nie dotyczy kabin Pullmana oraz kabin spełniających wymagania, o których mowa w § 16.

§ 16. 1. Kabina dachowa przystosowana do korzystania podczas jazdy pojazdu musi być dodatkowo tak zbudowana i zamontowana na kabinie kierowcy, aby w razie wypadku znacząco wykluczyć niebezpieczeństwo powstania uszkodzeń ciała znajdującej się w tej kabinie osoby.

2. Przednia ściana we wnętrzu kabiny dachowej, o której mowa w ust. 1, nie może mieć powierzchni szklanych.

3. Zewnętrzne i wewnętrzne materiały wykończeniowe kabiny dachowej, o której mowa w ust. 1, nie mogą, w wyniku spowodowanego kolizją przyłożenia siły z zewnątrz, rozpryskiwać się ani tworzyć ostrych krawędzi podczas pękania.

4. Wejście do kabiny dachowej, o której mowa w ust. 1, znajdujące się we wnętrzu pojazdu nie może być umiejscowione nad siedzeniem kierowcy.

5. Niezależnie od wejścia i wyjścia awaryjnego, o których mowa w § 12, kabina dachowa, o której mowa w ust. 1 musi być wyposażona w drugie wyjście awaryjne, przy czym oba wyjścia awaryjne powinny być położone:

- 1) po lewej i po prawej stronie, albo
- 2) jedno wyjście w dachu i drugie wyjście na lewą stronę.

§ 17. 1. Pomieszczenie do noclegu w autobusie znajdujące się pod przedziałem pasażerskim nie mogą znajdować się w odległości mniejszej niż 1,2 m od przodu lub tyłu autobusu.

2. Miejsce do spania musi mieć następujące wymiary:

- 1) szerokość co najmniej 700 mm,



2) długość co najmniej 2000 mm.

3. Wysokość wolnej przestrzeni ponad miejscem do spania, o którym mowa w ust. 2, musi wynosić co najmniej 900 mm. W strefie przejścia środkowego w przedziale pasażerskim dopuszcza się mniejszą wysokość w świetle, jednak po obu stronach musi pozostać droga ewakuacyjna.

4. Obwód przekroju poprzecznego do osi wzdłużnej pomieszczenia do noclegu w autobusie musi wynosić co najmniej 2800 mm.

§ 18. 1. Z przedziału pasażerskiego autobusu musi być przejście do pomieszczenia do noclegu w autobusie, które

- 1) ma w świetle otworu wejściowego wymiary minimum 550 x 450 mm,
- 2) ma w strefie przed otworem wejściowym odpowiednią i wystarczająco dużą powierzchnię umożliwiającą wejście do i opuszczenie pomieszczenia do odpoczynku,
- 3) gwarantuje nieskrępowane przejście przez otwór wejściowy w każdej chwili,
- 4) posiada przegrodę oddzielającą od kabiny pasażerskiej, którą można łatwo otworzyć zarówno z wewnątrz jak i z zewnątrz.

2. Pomieszczenia do noclegu w autobusie usytuowane równolegle do osi wzdłużnej pojazdu muszą mieć wyjście awaryjne na zewnątrz i wyjście do wewnątrz pojazdu.

3. Pomieszczenia do noclegu w autobusie usytuowane prostopadle do osi wzdłużnej pojazdu muszą mieć, niezależne od wejścia do wnętrza, wyjścia awaryjne po obu bokach pojazdu, z których jednym wyjściem awaryjnym może być okno.

4. Światło każdego wyjścia awaryjnego musi wynosić min. 0,2 m², przy czym żaden z boków nie może być krótszy niż 350 mm. Otwór o przekroju kwadratowym będzie więc miał wymiary 450 x 450 mm, a jeśli jeden z boków będzie miał wymiar minimalny 350 mm, wymiary otworu wynosić będą 570 x 350 mm.

5. Wyjścia awaryjne muszą być widoczne od wewnątrz, a ich konstrukcja musi umożliwiać łatwe otwarcie, przy czym:

- 1) wyjścia awaryjne, jeżeli nie są jednoznacznie rozpoznawalne, powinny być oznaczone,
- 2) metoda otwierania powinna być wyraźnie oznaczona, jeżeli nie jest ona jednoznacznie rozpoznawalna.

6. Personel ratowniczy musi mieć w przypadku zagrożenia możliwość otwarcia wyjść awaryjnych z zewnątrz.

7. W pomieszczeniach do odpoczynku musi być przynajmniej jedno okno zewnętrzne.

§ 19. W celu zapewnienia wzajemnej komunikacji między osobą znajdującą się w pomieszczeniu do noclegu w autobusie a kierującym pojazdem wymagane jest urządzenie sygnalizacyjne lub interkom.

§ 20. 1. Pomieszczenie do noclegu w autobusie musi być wyposażone w niezależne od kabiny pasażerskiej urządzenie wentylacyjne zapewniające dostateczną wymianę powietrza oraz w niezamykalny wywietrznik. Należy skutecznie wykluczyć wystąpienie zagrożenia spowodowanego spalinami.

2. W pomieszczeniu do noclegu w autobusie zapewnienie dostatecznego ogrzewania i wentylacji niezależnej od kabiny pasażerskiej jest wymagane tylko podczas jazdy.



Dla celów ogrzewania nie wymaga się montażu niezależnej od silnika pojazdu (ciepło odzyskane) instalacji grzewczej (ogrzewanie postojowe).

3. Pomieszczenie do noclegu w autobusie musi być wyposażone w wentylację awaryjną zapewniającą dopływ wymaganej minimalnej ilości świeżego powietrza również w przypadku zamknięcia pozostałych kanałów wentylacyjnych. Przekrój wentylacji awaryjnej musi być tak zaprojektowany, aby zawartość CO₂ nie przekroczyła 1%.

4. Ogrzewanie i wentylacja muszą umożliwiać pracę bez przeciągu, musi istnieć możliwość ich regulacji z pomieszczenia do odpoczynku.

5. Włączniki światła dla niezależnego oświetlenia wewnętrznego muszą świecić samoczynnie (światło fluorescencyjne) i być umieszczone blisko wejścia. Nie wymaga się instalowania włączników świecących samoczynnie, jeśli zainstalowano oświetlenie orientacyjne.

§ 21. W pomieszczeniach do noclegu w autobusie zakaz palenia musi być oznaczony w sposób trwały poprzez umieszczenie w widocznym miejscu napisu „Zakaz palenia”.

§ 22. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem



Domański Zakrzewski Palinka sp. k.

Rondo ONZ 1, 00-124 Warszawa

T: +48 22 557 76 00

F: +48 22 557 76 01

ul. Paderewskiego 8, 61-770 Poznań

T: +48 61 642 49 00

F: +48 61 642 49 50

ul. Powstańców Śląskich 2-4, 53-333 Wrocław

T: +48 71 712 47 00

F: +48 71 712 47 50

www.dzp.pl