

Zwrot kosztów delegacji na bakier z konstytucją

ROSZCZENIA | Uchwała Sądu Najwyższego dotycząca ryczałtów dla kierowców nocujących w kabinach ciężarówek nie kończy dyskusji na ten temat. Obowiązek ich wypłaty uregulowano bowiem w rozporządzeniu, choć brakuje do tego ustawowego upoważnienia.

SŁAWOMIR PARUCH
ROBERT STĘPIEŃ

Uchwała, którą Sąd Najwyższy podjął 12 czerwca 2014 r. w składzie siedmiu sędziów (II PZP 1/14), poruszyła środowisko transportu międzynarodowego. SN uznał wówczas, że zapewnienie pracownikowi-kierowcy samochodu ciężarowego wykonującemu przewóz towarów w transporcie międzynarodowym miejsca do spania w kabinie pojazdu nie stanowi zapewnienia mu darmowego noclegu w rozumieniu przepisów rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z 29 stycznia 2013 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 (DzU poz. 167, dalej: rozporządzenie). W takim przypadku pracodawca ma więc obowiązek zwrócić kierowcy koszty noclegu lub wypłacić mu ryczałt z tego tytułu na zasadach określonych w tym rozporządzeniu.

Nocleg lub koszty

W praktyce oznacza to, że trzeba zapewnić pracownikowi darmowy nocleg w hotelu lub w innym miejscu, poza kabiną ciężarówki. Gdy pracodawca tego nie zrobi, kierowcy przysługują zwrot kosztów noclegu. Zatrudniony ma więc prawo samodzielnie opłacić sobie nocleg i na podstawie faktury żądać zwrotu jego kosztów do wysokości limitów określonych w załączniku do rozporządzenia.

Jeśli kierowca nie skorzysta z tego uprawnienia, pracodawca – niezależnie od tego, gdzie podwładny nocował i czy korzystał z hotelu – musi mu wypłacić ryczałt w wysokości 25 proc. limitu kosztów noclegu określonego w załączniku do rozporządzenia.

Wątpliwości w doktrynie

Kwestie związane z obowiązkiem zapewnienia noclegu pracownikowi – kierowcy samochodu ciężarowego, wykonującemu przewóz towarów w transporcie międzynarodowym, były do tej pory sporne w doktrynie i orzecznictwie SN. Spotykało się poglądy, zgodnie z którym przystosowanie kabiny ciężarówki do tego, aby kierowca mógł w niej spać, czyniło zadość obowiązkowi zapewnienia mu darmowego noclegu. Ale spotykało się również poglądy analogiczne do wyrażonego w komentowanej uchwale.

Kolejne pytania

Uchwale z czerwca 2014 r. SN rozstrzygnął te kwestie, opowiadając się za drugim poglądem. Jest on stosunkowo restrykcyjny i pociąga za sobą daleko idące konsekwencje finansowe dla pracodawców. Szczególnie, że SN nie ograniczył czasowej możliwości dochodzenia roszczeń.

Chociaż stanowisko wyrażone przez SN w przedmiotowej uchwale zostało potwierdzone w kolejnych orzeczeniach (por. wyrok SN z 4 września 2014 r., I PK 7/14 oraz uchwała SN z 7 października 2014 r., I PZP 3/14), to pojawiają się w tym zakresie istotne wątpliwości. W szczególności dotyczą zgodności z Konstytucją RP oraz prawidłowości uregulowania zasad dotyczących zapewnienia pracownikom noclegu na poziomie rozporządzenia – tj. aktu prawnego, który nie ma rangi ustawowej. Przy czym ta wątpliwość dotyczy nie tylko kierowców, ale zasad rekompensowania kosztów noclegu (oraz innych należności związanych z podróżą służbową) wszystkim pracownikom przebywającym w podróży służbowej zarówno w kraju, jak i za granicą.

Brak ustawowej regulacji

Zasady wynagradzania kierowców, w tym w szczególności nabywania przez nich należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem podróży służbowej (m.in. rekompensowania kosztów noclegu), nie zostały uregulowane ani na poziomie przepisów prawa międzynarodowego, ani prawa Unii Europejskiej. Tych zagadnień nie uregulowano również w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (DzU z 2012 r., poz. 1155 ze zm.; dalej: ustawa o czasie pracy kierowców), która w tym zakresie odsyła do stosowania wprost regulacji przewidzianych w art. 77⁵ § 3-5 kodeksu pracy.

Co mówi kodeks pracy

Zgodnie z powołanymi przepisami kodeksu pracy, warunki wypłacania należności z tytułu podróży służbowej pracodawca określa w układzie zbiorowym pracy lub w regulami-

nie wynagradzania, ewentualnie w umowie o pracę – gdy zakład nie jest objęty układem ani nie musi posiadać regulaminu wynagradzania.

Postanowienia wewnątrzzakładowych aktów nie mogą jednak ustalać diety za dobę podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza jego granicami w wysokości niższej niż dieta krajowa określona w rozporządzeniu. Jeżeli nie regulują one warunków wypłacania innych należności z tytułu podróży służbowej – kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków – przysługują one pracownikowi na zasadach określonych w rozporządzeniu.

Rozporządzenie wykonawcze

Przepisy rozporządzenia ustalają zasady przyznawania wszystkich świadczeń z tytułu podróży służbowych (diety oraz zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków), nie tylko dla osób zatrudnionych w państwowych lub samorządowych jednostkach sfery budżetowej, ale także dla innych pracowników, jeżeli pracodawca nie uregulował tych kwestii w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania ani w umowie o pracę. Przy braku takich regulacji (a jeśli chodzi o diety to również w razie ustanowienia mniej korzystnych stawek niż dieta krajowa), zastosowanie mają przepisy rozporządzenia. W orzecznictwie SN pojawiają się poglądy, że rozporządzenie wyznacza minimalny standard wszystkich świadczeń należnych z tytułu podróży służbowych, a więc nie tylko diet, ale również kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków. Niemniej jednak pogląd ten budzi wątpliwości i nie znajduje oparcia w literalnym brzmieniu powołanych powyżej przepisów.

Niezależnie od tego, jak zostaną rozstrzygnięte te wątpliwości, powstaje pytanie, czy tego rodzaju kwestie, nakładające na pracodawców określone obciążenia finansowe (w tym w szczególności związane z obowiązkiem zapewnienia pracownikom noclegu albo zwrotu kosztów noclegu), zostały prawidłowo uregulowane na poziomie rozporządzenia, a nie ustawy oraz czy takie rozwiązanie jest zgodne z Konstytucją RP.

Odesłanie pośrednie

Te wątpliwości jest większa w przypadku kierowców. Ustawa o ich czasie pracy odsyła bowiem wyłącznie do stosowania przepisów art. 77⁵ § 3-5 k.p., a nie do § 2 tego artykułu. A to właśnie ten ostatni przepis zawiera upoważnienie do uregulowania wysokości oraz warunków ustalania należności z tytułu krajowej i zagranicznej podróży służbowej przysługujących pracownikom zatrudnionym w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej, w rozporządzeniu.

Wprawdzie w powołanej w wstępie uchwale SN uznał, że to odesłanie do stosowania art. 77⁵ § 3-5 kodeksu pracy – dopuszczających możliwość uregulowania ww. kwestii w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania albo w umowie o pracę – oznacza pośrednie odesłanie również do art. 77⁵ § 2 k.p. Potwierdził to w kolejnych orzeczeniach, o których była mowa powyżej. Taki wniosek budzi jednak istotne zastrzeżenia, w szczególności mając na uwadze, że omawiane kwestie wiążą się z nałożeniem na pracodawcę określonych obowiązków finansowych i co za tym idzie – powinny zostać wyraźnie uregulowane na poziomie ustawy. Proponowana przez SN konstrukcja pośredniego odesłania nie wydaje się w tym przypadku właściwym rozwiązaniem.

Standardy najwyższe

Zgodnie z art. 92 Konstytucji RP, rozporządzenia mogą wydawać organy wskazane w konstytucji, wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu wykonania przepisów ustawowych. Takie upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Innymi słowy, podstawą wydania rozporządzenia, a co za tym idzie – w warunkach jego obowiązywania i skuteczności, jest upoważnienie zawarte w ustawie. Takie upoważnienie do wydania rozporządzenia musi być przy tym bardzo konkretne.

Pytanie o konstytucyjność uregulowania zasad rozliczania kosztów podróży służbowej w rozporządzeniu dotyczy wszystkich pracowników, a nie tylko kierowców – mówi Sławomir Paruch, radca prawny, partner w kancelarii Raczkowski Paruch.

Przed wszystkim musi precyzyjnie wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, poza który nie można wykraczać. W przeciwnym razie Trybunał Konstytucyjny może zakwestionować skuteczność i obowiązywanie rozporządzenia jako przekraczającego granice upoważnienia ustawowego. Upoważnienie zawarte w ustawie powinno także szczegółowo ustalać wytyczne dotyczące treści przyszłego aktu wykonawczego.

Brak wyraźnego upoważnienia

Upoważnienie zawarte w art. 77⁵ § 2 k.p., na podstawie którego zostało wydane rozporządzenie określające należności z tytułu podróży służbowych ma charakter bardzo ogólny. Nie zawiera wyraźnej podstawy do nałożenia na pracodawcę obowiązków wynikających z przepisów rozporządzenia.

Zgodnie z tym upoważnieniem, rozporządzenie powinno w szczególności określać:

- wysokość diet, z uwzględnieniem czasu trwania podróży,
- w przypadku podróży poza granicami kraju – walutę, w której będzie ustalana dieta i limit na nocleg w poszczególnych państwach, a także
- warunki zwrotu kosztów przejazdów, noclegów i innych wydatków.

Treść upoważnienia jest szczególnie uboga w odniesieniu do obowiązku zapewnienia pracownikom darmowego noclegu i zwrotu kosztów noclegu. Powołany przepis stwierdza jedynie, że rozporządzenie powinno określać „limit na nocleg w poszczególnych państwach” oraz „warunki zwrotu kosztów noclegu”.

Nawet gdyby uznać, że upoważnienie prawidłowo wskazuje zakres spraw do uregulowania w rozporządzeniu (co również może budzić wątpliwości z uwagi na lakoniczność sformułowań), to z całą pewnością nie zawiera żadnych wytycznych, jak ten „limit na nocleg” oraz „zwrot kosztów noclegu” powinny zostać uregulowane. Tym samym upoważnienie nie spełnia wymogów określonych w powołanym powyżej art. 92 Konstytucji RP. Stąd poważne wątpliwości co do prawidłowości i skuteczności tego rozporządzenia. Dochodzi bowiem do sytuacji, w której obowiązki pracodawcy są regulowane na poziomie podstawowym (w rozporządzeniu), bez wyraźnego umocowania w ustawie. Przy czym te wątpliwości dotyczą nie tylko sposobu określenia zasad zwrotu kosztów noclegu, ale również innych obowiązków wynikających z rozporządzenia – w szczególności zwrotu kosztów przejazdów i innych wydatków związanych ze służbowym wyjazdem.

Konieczne są zmiany

Opisane wątpliwości dotyczące konstytucyjności i umocowania ustawowego regulacji zawartych w rozporządzeniu same w sobie nie stanowią podstawy do uchylania się przez pracodawców od obowiązku zapłaty pracownikom określonych świadczeń związanych z podróżą służbową. Dopóki właściwy przepis rozporządzenia nie zostanie zakwestionowany (przez Trybunał Konstytucyjny) jako przekraczający zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia zawartego w art. 77⁵ § 2 k.p., obowiązuje i wywiera skutki wobec pracodawców. Wątpliwości w tym zakresie są jednak wskazówką dla ustawodawcy, że właściwe przepisy wymagają doprecyzowania i zmiany, a w określonych okolicznościach mogą stanowić linię obrony dla pracodawcy w ewentualnym sporze z pracownikami, w szczególności przez zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności i zgodności z ustawą tych przepisów. ©

Sławomir Paruch jest radcą prawnym, partnerem w kancelarii Raczkowski Paruch Robert Stępień jest aplikantem radcowskim, prawnikiem w kancelarii Raczkowski Paruch

