

WYROK
z dnia 26 kwietnia 1999 r.
Sygn. K. 33/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Mączyński – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Ferdynand Rymarz – sprawozdawca
Marian Zdyb
Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 26 kwietnia 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie, że:

art. 11 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2, a także art. 15 pkt 2 lit.a) i lit.b) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz. 942; zm.: Nr 158, poz. 1045 oraz z 1998 r. Nr 106, poz. 668), naruszają zasady wyrażone w art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)

o r z e k a:

Art. 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz art. 15 pkt 1 i pkt 2 lit.a) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz. 942; zm.: Nr 158, poz. 1045; z 1998 r. Nr 106, poz. 668) są niezgodne z art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to, że wprowadzają nadmierne ograniczenia w zakresie korzystania z wolności działalności gospodarczej oraz z wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskiem z 24 września 1998 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie naruszenia przez art. 11 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2, a także art. 15 pkt 2 lit. a) i lit. b) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz. 942 ze zm.: Nr 158, poz. 1054; z 1998 r. Nr 106, poz. 668) zasad wyrażonych w art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji. Chodzi o zasadę

wolności działalności gospodarczej, której ograniczenie dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes społeczny, o zasadę wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, których ograniczenie jest dopuszczalne tylko po spełnieniu warunków określonych w art. 31 ust. 3 konstytucji.

Kwestionowane przepisy uzależniają udzielenie zezwolenia na prowadzenie krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi nie będącymi taksówkami od niekaralności właściciela przedsiębiorstwa, a w przypadku osoby prawnej od niekaralności członków organu zarządzającego za przestępstwa: karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym, przeciwko zdrowiu i życiu oraz przeciwko mieniu lub dokumentom (art. 11 ust. 1 pkt 3) a nadto uzależniają zatrudnienie kierowców w takim przedsiębiorstwie od spełnienia takich samych warunków o niekaralności (art. 11 ust.2), tudzież uzależniają udzielenie zezwolenia od skazania w przeszłości za wymienione powyżej przestępstwa kierowcy i przedsiębiorcy prowadzącego zarobkowy przewóz osób taksówkami, który osobiście wykonuje przewozy (art. 15 pkt 1). Powyższa regulacja jest – zdaniem wnioskodawcy – dyskryminującym ograniczeniem konstytucyjnych praw i wolności osób, które odbyły karę, nieuzasadnionym ważnym interesem publicznym, w tym względami bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich powołuje się na ustaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę proporcjonalności głoszącą, iż waga interesu publicznego, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych przez nierówne traktowanie podmiotów podobnych. Powołuje się następnie na treść art. 31 ust. 3 konstytucji, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Wnioskodawca, w dalszym ciągu uzasadnienia, odwołuje się do regulacji zawartej w prawie karnym, które przewiduje zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu oraz zajmowania określonego stanowiska jako środek karny wymierzany za czyn popełniony w sytuacji świadczącej, iż dalsze wykonywanie działalności lub zajmowanie stanowiska zagrażałoby dobrom chronionym prawem. Kwestionowane przepisy wprowadzają ograniczenia w udzieleniu zezwoleń od niekaralności za przestępstwa nie zawsze pozostające w związku z wykonywanym zawodem, częstokroć popełnione nieumyślnie, a także w stanach wyjątkowych (np. obrona konieczna). Powyższa regulacja połączona z faktem, iż kwestionowane ograniczenia mają miejsce w sytuacji gdy sąd nie skazał sprawcy na środek karny narusza – w ocenie wnioskodawcy – konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej (art. 22 konstytucji), która obejmuje także wolność wykonywania zawodu, a jej ograniczenia nie dają się uzasadnić względami ważnego interesu publicznego. Poza tym narusza ona także prawo do pracy sformułowane w art. 65 ust. 1 konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, doszło tu do naruszenia samej istoty konstytucyjnych wolności, a więc zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Ostatni z kwestionowanych przepisów – art. 15 pkt 2 lit. a – uzależnia udzielenie zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej zarobkowego przewozu osób taksówkami od niepozostawiania kierowcy i przedsiębiorcy osobiście wykonującego przewozy w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze godzin. Prowadzi to do faktycznego pozbawienia prawa wykonywania zawodu tych taksówkarzy, dla których działalność gospodarcza w postaci przewozu osób taksówkami jest działalnością dodatkową lub “drugą pracą”. W swych skargach skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują oni m.in. iż wykonywanie tej działalności jest

warunkiem utrzymania ich i ich rodzin. Podnoszą też fakt zaciągnięcia kredytów bankowych na podjęcie wzmiankowanej działalności, która jeszcze do niedawna była im dozwolona. Taksówkarze, dla których prowadzona działalność jest jedynym źródłem utrzymania wskazują natomiast na zabranie przez taksówkarzy, którzy posiadają jednocześnie inną pracę, części klientów w “najlepszych godzinach”.

Zdaniem wnioskodawcy u podstaw kwestionowanego przepisu leży zamiar ograniczenia konkurencji, której nie można nazwać nieuczciwą w rozumieniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. Nr 47, poz. 211). Nie można też przyjąć, że u jego podstaw leżą względy bezpieczeństwa. Poza tym, na co wskazuje wnioskodawca, jest to przepis nieprecyzyjny i łatwy do obejścia (wystarczy zatrudnienie na 9/10 etatu), który nie obejmuje np. podmiotów prowadzących inną działalność gospodarczą, nienormowaną umową o pracę. Art. 65, statuujący prawo do pracy, przewiduje wprawdzie występowanie określonych ustawą wyjątków, ale – zdaniem Rzecznika – nie można do nich zaliczyć przewidzianego we kwestionowanym przepisie ograniczenia.

W zakończeniu uzasadnienia wnioskodawca powołuje się na akty prawa międzynarodowego zawierające w swojej treści szeroko rozumiane prawo do pracy. Stwierdza też, iż konstytucyjne prawo do pracy to prawo do swobodnego zatrudnienia i zarobkowania według swoich kwalifikacji, sił i możliwości. Nie znajduje podstaw do przyjęcia, iż w interesie publicznym leży wprowadzenie kwestionowanego ograniczenia w stosunku do osób pozostających już w pełnowymiarowym zatrudnieniu, jako że wykonywana przez nich praca może pozwalać bez zastrzeżeń na prowadzenie dodatkowej działalności, a brak jest podstaw do przyjęcia, że zagrażają oni bardziej bezpieczeństwu ruchu drogowego, niż nie zatrudnieni lub zatrudnieni w niepełnym wymiarze godzin kierowcy.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 30 listopada 1998 r. stanął na stanowisku, iż kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz.U. Nr 141, poz. 922; zm.: Nr 158, poz. 1045; z 1998 r. Nr 106, poz. 668) pozostają w sprzeczności z treścią art. 22 i art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator Generalny odwołuje się do wyrażonej w art. 31 ust. 3 zasady proporcjonalności i do wynikających z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przesłanek, których rozważenie jest przy ocenie zachowania tej zasady niezbędne. Następnie, podobnie jak wnioskodawca, zwraca uwagę na istniejące w kodeksie karnym środki karne w postaci zakazu wykonywania zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej, oraz zakazu prowadzenia pojazdów. Podnosi dalej, iż skoro sąd skazując za popełnione przestępstwo nie uznał za konieczne orzeczenia takiego środka karnego, to nie wydaje się właściwym, aby mógł uczynić to organ samorządu terytorialnego wydając decyzję w przedmiocie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Przy orzeczeniu środka karnego przez sąd dalsze występowanie kwestionowanych ograniczeń byłoby powtórным karaniem przez organ samorządowy na czas nieokreślony. Zaznacza też brak związku przyczynowego pomiędzy niebezpieczeństwem dla Skarbu Państwa albo dla pasażerów a przestępstwami, z którymi wiążą się kwestionowane zakazy. Poza tym takie unormowanie zakłada istnienie możliwości ponownego popełnienia przez osoby skazane za wymienione przestępstwa podobnych czynów, co nie znajduje oparcia w doktrynie prawa karnego.

W dalszej kolejności Prokurator Generalny, odwołując się do stanowiska reprezentowanego przez posłów – przeciwników wprowadzonych ograniczeń – podnosi, iż żadna z osób do której odnoszą się kwestionowane ograniczenia nie pełni funkcji, ani nie wykonuje zawodu związanego ze sprawowaniem władzy publicznej, a także nie pełni zawodu zaufania publicznego, a więc

wprowadzone rygory są nieproporcjonalnym ograniczeniem wolności. Przytacza on też uzasadnienie kwestionowanych przepisów, odwołując się m.in. do dyrektyw Rady Europy, wedle których przewoźnik powinien posiadać m.in. dobrą reputację. Jednakże – zdaniem Prokuratora Generalnego – istnieje wiele zawodów wymagających nieskazitelnego charakteru, co nie jest jednoznaczne z brakiem karalności. Popęlnienie przestępstwa nieumyślnego o charakterze niehańbiącym nie skutkuje w ich przypadku rezygnacją z zawodu, a w analizowanej sprawie byłoby przyczyną obligatoryjnego cofnięcia zezwolenia. Poza tym nie ma możliwości zebrania danych o karalności odnośnie cudzoziemców, chcących prowadzić działalność gospodarczą w omawianym zakresie, co może być przyczyną nierównego traktowania podmiotów gospodarczych. W tej sytuacji Prokurator Generalny zgadza się z twierdzeniem wnioskodawcy odnośnie nieproporcjonalności przewidzianych w kwestionowanych przepisach środków służących ochronie interesów Skarbu Państwa i bezpieczeństwa obywateli w stosunku do naruszonych nimi konstytucyjnych praw i wolności.

Odnosząc się do ostatniego z kwestionowanych przepisów Prokurator Generalny zaznacza, że został on wprowadzony na wniosek korporacji zrzeszających taksówkarzy i ma na celu chronić ich przed konkurencją osób pracujących na pełen etat. Prokurator Generalny wiąże to ograniczenie z limitowaniem zezwoleń na wykonywanie zawodu taksówkarza. Nie stwierdza jednak racjonalności powyższego rozwiązania i konkludując stwierdza, iż wprowadzone ograniczenie jest zbędne i sprzeczne z art. 65 ust. 1 konstytucji.

Dodatkowo Prokurator Generalny sygnalizuje występujące w najnowszym ustawodawstwie tendencje do ograniczenia ingerencji w działalność gospodarczą, poprzez stopniowe ograniczenie koncesjonowania działalności gospodarczej i od udzielania zezwoleń. Wprowadzone ograniczenia pozostają w sprzeczności z powyższymi tendencjami.

II

Na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał w całości złożoną na piśmie argumentację, z tą modyfikacją, iż nowelizacja ustawy z 24 lipca 1998 r. nie dezaktualizuje wniosku. Powołując się na zasadę proporcjonalności podkreślił, że wprowadzone zaskarżonymi przepisami tak nadmierne ograniczenia wolności działalności gospodarczej oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu, nie występują przy wykonywaniu innych zawodów. Wniósł o uznanie zaskarżonych przepisów za niezgodne ze wskazanymi przepisami konstytucji.

Przedstawiciel Sejmu nie zgodził się z argumentacją wnioskodawcy i wniósł o orzeczenie konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Powołał się na ważny interes publiczny jakim jest bezpieczeństwo krajowego drogowego przewozu osób oraz na dyrektywy państw Unii Europejskiej, w których jest nacisk na wysoki profesjonalizm i dobrą reputację przewoźnika. Dobra reputacja oceniana jest w tej regulacji przez pryzmat niekaralności. Na pytanie Trybunału odparł, iż nie posiada danych, czy któryś z krajów europejskich jako przesłankę dobrej reputacji zastosował ogólną niekaralność przewoźnika.

Prokurator Prokuratury Krajowej przyłączył się do poglądu reprezentowanego przez wnioskodawcę i podniósł, że przy rozpatrywaniu stosunku dyrektyw państw unijnych do konwencji międzynarodowych, których stroną jest Polska, wiążące są te ostatnie. Z nich, a także z konstytucji wynikają zasady wolności działalności gospodarczej oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu. Ograniczenia w korzystaniu z tych wolności mogą być uczynione ze względu na ważny interes publiczny i przy zaistnieniu przesłanek z art. 31 ust.3 konstytucji. Wprowadzone

ograniczenia jako nadmierne i restrykcyjne są niezgodne z tymi przesłankami. Nie zawsze dobra reputacja przewoźnika wiąże się z niekaralnością np. za przestępstwa nieumyślne. Użyty środek jest nieproporcjonalny do celu zakładanego w ustawie. Wniósł o uznanie zaskarżonych przepisów za zgodne z konstytucją.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Kwestionowane we wniosku RPO przepisy art. 11 uzależniają udzielenie zezwolenia na prowadzenie krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami nie będącymi taksówkami od niekaralności właściciela przedsiębiorstwa, a w przypadku osoby prawnej – od niekaralności członków organu zarządzającego za przestępstwa: karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym, przeciwko życiu i zdrowiu oraz przeciwko mieniu lub dokumentom, a nadto uzależniają zatrudnienie kierowców w takim przedsiębiorstwie od spełnienia takich samych warunków o niekaralności.

Podobne wymagania postawione zostały w art. 15 pkt 1 ustawy odnośnie wykonywania krajowego przewozu osób taksówkami. Różnica dotyczy katalogu przestępstw, za które karalność uniemożliwia uzyskanie zezwolenia, w tym przypadku wyłączone zostały przestępstwa karne skarbowe. Zdaniem wnioskodawcy, do którego opinii przychylił się Prokurator Generalny, mamy tu do czynienia z naruszeniem wolności gospodarczej i prawa do pracy, poprzez niedochowanie wymaganych prawem warunków dopuszczalności ograniczenia praw i wolności (art. 31 ust. 3).

2. Zasada wolności gospodarczej wynika z art. 20 i 22 Konstytucji z 1997 r. “obejmuje ona wolność wyboru działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania danej działalności gospodarczej” (Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 58). Dopuszczalność ograniczenia powyższej zasady uległa pewnej ewolucji. Na gruncie obowiązujących poprzednio przepisów konstytucyjnych, w art. 6 przyjmowano, że dopuszczalne ograniczenie tej wolności “musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą (swobodnej działalności gospodarczej) rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczeń” (sygn. K. 4/92, OTK w 1992 r., poz. 22, s. 23). W dalszym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że “ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie” (sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, s. 133).

Na gruncie nowej konstytucji na temat możliwości ograniczenia wolności gospodarczej Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w orzeczeniu z 8 kwietnia 1998 r. (sygn. K. 10/97, OTK ZU Nr 3/1996, poz. 29). Potwierdził w nim dotychczas wyrażany pogląd o braku absolutnego charakteru zasady swobody działalności gospodarczej. W art. 22 konstytucji ograniczenie tej wolności jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

3. Szeroko ujęta wolność pracy uregulowana została w art. 65 ust. 1 konstytucji, który brzmi: “Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa”. Zdaniem komentatorów tego przepisu zawiera on w sobie trzy rodzaje praw pozostających w funkcjonalnym związku: prawo do wyboru i wykonywania zawodu, prawo do wyboru miejsca pracy, prawo do ochrony przed pracą przymusową. (K. Sobczak, Gospodarka w ujęciu konstytucyjnym, PUG 12/1997). Jednakże, jak podnosi się to w literaturze, pełna wolność

pracy to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu, czy zatrudnienia, nie przymuszając ich jednocześnie do robienia czegoś innego. (A. Patulski, Wolność pracy, prawo do pracy, zakaz pracy przymusowej, Studia z zakresu prawa pracy, Kraków 1995, s. 55). W analizowanej sprawie mamy do czynienia nie tyle z przymusem do pracy, ile z ograniczeniem wykonywania określonego rodzaju pracy, przez osoby posiadające do tego odpowiednie kwalifikacje.

Wolność wyboru i wykonywania zawodu nie ma w polskim porządku prawnym charakteru absolutnego. Już w art. 65 ust. 1 jest mowa o wyjątkach, które winny być unormowane w akcie rangi ustawy. Wymagania, jakie muszą zostać spełnione dla wprowadzenia ograniczeń, zostały określone w art. 31 ust. 3 konstytucji, który dopuszcza możliwość ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jak podnosi się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, te przesłanki mają postać wartości (dóbr) konkurujących z zakresem korzystania przez jednostkę ze swych wolności i praw i wyraźnie korespondują z ujęciem zawartym w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (sygn. U. 5/97, OTK ZU Nr 4/1997, poz. 46, s. 251).

Trybunał Konstytucyjny potwierdza wyrażony pogląd, przytoczony zarówno przez wnioskodawcę jak i Prokuratora Generalnego, o konieczności uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie. Na gruncie konstytucji z 1997 r. zasada ta powiązana jest z wyrażonym w art. 31 ust. 3 warunkiem "konieczności" wprowadzanych ograniczeń. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 sierpnia 1998 r. (sygn. K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 303) stwierdził, iż "wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że:

1. środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów;

2. muszą być one niezbędne do ochrony interesu z którym są powiązane;

3. ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela".

4. Trzeba podkreślić, iż rzeczą ustawodawcy jest wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej. Ten cel jednak powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy wprowadzające ograniczenie działalności gospodarczej nie znajdują dostatecznego uzasadnienia w żadnej z konstytucyjnych wartości. Trudno jest znaleźć cel, którego osiągnięciu służyłyby obligatoryjny zakaz udzielania zezwoleń wymienionym w kwestionowanych przepisach kategoriom osób ze względu na ich wcześniejszą karalność, cel którego nie można by osiągnąć innymi środkami, i który byłby na tyle ważny, aby w takim stopniu ograniczyć zasadę wolności gospodarczej. Nastąpiło tu użycie nadmiernego środka w stosunku do zakładanego ustawą celu. Sama bowiem karalność jako jedyna i bezwzględna przesłanka mająca uzasadnić różnicowanie podmiotów ubiegających się o zezwolenie – nie może być uznana za cechę usprawiedliwiającą to różnicowanie. Nie oznacza to jednak, iż cecha niekaralności nie jest przydatna dla oceny osoby ubiegającej się o zezwolenie, zwłaszcza wtedy, gdy rodzaj popełnionego przestępstwa może mieć wpływ na wykonywanie określonej działalności. Jednakże nie każda karalność, np. za przestępstwa nieumyślne powinna niweczyć szanse człowieka na wykonywanie określonego zawodu. Podnoszony w dyrektywach państw Unii Europejskiej

warunek “dobrej reputacji” jakiemu powinien podlegać przewoźnik, nie może budzić wątpliwości, jednak wymaga starannego wyważenia interesu publicznego i prywatnego oraz doboru proporcjonalnego środka dla zrealizowania zamierzonego celu. Kwestia doboru tego środka jest wyłączną domeną ustawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny podziela argumentację Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego, opartą na regulacji zawartej w prawie karnym. Kodeks karny z 1997 r. w katalogu środków karnych wymienia zakaz wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej, a także zakaz prowadzenia pojazdów (art. 39 pkt 2 i 3 kodeksu). Zadaniem sądu jest ustalenie, czy wymierzenie wymienionych środków w danej konkretnej sytuacji w odniesieniu do konkretnego, zindywidualizowanego podmiotu jest konieczne. Godny podkreślenia jest fakt, że te środki mają w dużym stopniu charakter prewencyjny, chroniąc społeczeństwo przed osobami, które w związku z wykonywanym zawodem lub prowadzoną działalnością nadużyły zaufania i zachodzi obawa, iż mogłyby w dalszym ciągu zagrażać porządkowi prawnemu. Główną przesłanką orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów jest potencjalne zagrożenie, jakie dla bezpieczeństwa w ruchu może stwarzać dany kierowca. Jeżeli więc sąd uzna, że wymierzenie powyższych środków nie jest konieczne, trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla faktycznego uczynienia tego przez ustawodawcę.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego żadna z osób, do której odnoszą się wzmiankowane ograniczenia, nie pełni, ani nie wykonuje zawodu związanego ze sprawowaniem władzy publicznej, ani nie pełni zawodu zaufania publicznego. A tylko ten fakt mógłby w jakimś stopniu uzasadnić warunek niekaralności za wymienione kategorie przestępstw, (co należy podkreślić – także nieumyślnych), związanych nie z samym rodzajem działalności gospodarczej, ale raczej z osobą i jej dotychczasowym życiem. Akceptacja kwestionowanej regulacji mogłaby doprowadzić do trudnych do przyjęcia konsekwencji, polegających na uniemożliwieniu osobom, które były w przeszłości karane, wykonywania większości zawodów. Istnieje bowiem wiele zawodów o znacznej wadze społecznej, których wykonywanie można by na tej samej podstawie uzależnić od niekaralności. Doprowadziłoby to do zamknięcia takim osobom drogi powrotu do społeczeństwa, co w znacznie większym stopniu stanowiłoby zagrożenie dla porządku prawnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż przepisy art. 11 ust. 1 pkt 3 oraz 11 ust. 2, a także art. 15 pkt 1 są niezgodne z art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, jako że wprowadzają one nadmierne ograniczenie wolności gospodarczej i wolności wyboru i wykonywania zawodu.

5. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zgodności z art. 22 i z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji jest też przepis art. 15 pkt 2 lit. a) wymienionej ustawy z 29 sierpnia 1998 r. Uzależnia on udzielenie zezwolenia od niepozostawania, w przypadku przewozu taksówkami, przedsiębiorcy osobiście wykonującego przewóz i zatrudnionych kierowców, w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy.

Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw do ograniczenia wolności działalności gospodarczej osób, które pozostają już w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze godzin. Zdaniem wnioskodawcy, takie uregulowanie mogłoby być uzasadnione tylko zamiarem ograniczenia konkurencji. Jednak polskie ustawodawstwo za zakazane uznaje tylko nieuczciwą konkurencję w rozumieniu ustawy z dnia 8 czerwca 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. Nr 47, poz. 211 ze zm.). Czynem nieuczciwej konkurencji według art. 3 ust. 1 tej ustawy, jest tylko “działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, działalność przedsiębiorcy osobiście wykonującego przewóz, a także zatrudnionych kierowców – generalnie

nie podpada pod zakres przytoczonej definicji. Poza tym ochrona uczciwej konkurencji została w kwestionowanej ustawie uregulowana oddzielnie, w art. 12 ust. 6 i w art. 16 ust. 4, które nakazują cofnięcie zezwolenia, w przypadku naruszenia przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Według Trybunału Konstytucyjnego, jako podstawę wprowadzonego ograniczenia można by przyjąć względy bezpieczeństwa. Wskazuje na to krąg osób, poddanych kwestionowanym ograniczeniom, szczególnie poddanie tym rygorom tylko przedsiębiorcy osobiście wykonującego przewóz. Jednakże kryterium, za pomocą którego wyodrębniono spośród powyższego kręgu osób te, którym nie zostanie udzielone zezwolenie, jest kryterium czysto formalnym, nieuzasadniającym twierdzenia, że tylko te osoby zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji ze względu na zakładane zmęczenie. Jak słusznie podnosi wnioskodawca, kryterium to jest łatwe do obejścia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż zawartego w kwestionowanym przepisie ograniczenia wolności gospodarczej nie można uzasadnić względami ważnego interesu publicznego, ponieważ nie ma uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że tylko poddana temu ograniczeniu kategoria osób jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa na drogach, i że rzeczywiście praca w pełnym wymiarze godzin ma duży wpływ na sytuację psychofizyczną podmiotu, a przez to na bezpieczeństwo na drogach. Poza tym wolność działalności gospodarczej oraz wolność wyboru i wykonywania zawodu realizuje się nie tylko przez zatrudnienie na pełen etat pracy.

Podobne stanowisko znajdujemy w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec. W wyroku o sygn. 1 BvL 596/56 (t. 7, s. 403) stwierdzono, że: "(...) wybór zawodu winien być aktem samodzielnej decyzji oraz stanowić swobodne wyrażenie woli pojedynczego obywatela, najmożliwiej nietkniętej ingerencją władzy publicznej. (...) Natomiast uregulowania, uzależniające podjęcie określonych warunków (dotykające przez to wolność wyboru zawodu), mogą być tylko wówczas usprawiedliwione, o ile przeważające dobro ogółu społeczności wyprzedza dobro pojedynczego obywatela. (...) Potencjalne niebezpieczeństwo nieuzasadnionych ograniczeń jest szczególnie duże, gdy można by przypuszczać, iż miałyby one służyć ochronie czynnych już zawodowo osób przed konkurencją". W innym orzeczeniu (sygn. BvL 5, 14/64 oraz 5, 11 i 12/65 – t. 25, s. 11-12) Federalny Sąd Konstytucyjny Niemiec stwierdził: "Wykluczenie wykwalifikowanych fachowo kandydatów z podjęcia zawodu zawiera w sobie szczególnie dotkliwe ograniczenie. W ogóle tylko obrona udowodnionych i w najwyższym stopniu poważnych niebezpieczeństw może usprawiedliwiać, na rzecz szczególnie ważnego dobra ogólnego, ingerencję w wolny wybór zawodu. (...) Intensywność sposobu realizacji wykonywania zawodu może być tak duża, że w efekcie jest równa ograniczeniu wolności wyboru zawodu; dla ustawowej ingerencji w tym zakresie muszą być stworzone odpowiednio surowe warunki. W orzecznictwie konstytucyjnym zwracano już uwagę na <teorię stopniowania> jako skutek stosowania zasady <stosunkowości>, a wynikający stąd nakaz różnicowania odnosi się także do dziedziny wykonywania zawodu".

Również prawo międzynarodowe chroni zasadę swobodnego wyboru zatrudnienia i wyboru zajęcia (art. 23 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r.; art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 16 grudnia 1966 r.; Konwencja Nr 122 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1964 r.; Europejska Karta Socjalna przyjęta w Turynie w 1961 r.).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kwestionowany przepis art. 15 pkt 2 lit. a) ustawy z 29 sierpnia 1997 r. jest niezgodny z art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., ponieważ wprowadza nadmierne ograniczenia w zakresie korzystania z wolności działalności gospodarczej oraz z wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Z tych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.