

273622/98/VI/IP-Z

Trybunał Konstytucyjny

W A R S Z A W A

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483) i art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643) oraz na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471)

w n o s z ę

o stwierdzenie, że:

- 1) art. 11 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o wykonywaniu krajowego drogowego przewozu osób (Dz. U. Nr 141, poz. 922 ze zm. Dz. U. Nr 158, poz. 104_5) uzależniający 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, a nadto

uzależniający zatrudnienie kierowców w takim przedsiębiorstwie od spełnienia takich samych warunków o niekaralności,

- 2) art. 15 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz. U. Nr 141, poz. 922 z późn. zm.) uzależniający udzielenie zezwolenia na prowadzenie krajowego zarobkowego przewozu osób taksówkami od niekaralności kierowców i przedsiębiorcy osobiście wykonującego przewozy za przestępstwa: karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym, przeciwko zdrowiu i życiu oraz przeciw mieniu lub dokumentom,
- 3) art. 15 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz. U. Nr 141, poz. 922 z późn. zm.), uzależniający udzielenie zezwolenia na prowadzenie zarobkowego przewozu osób taksówkami od nie pozostawiania w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy

- naruszają zasady wyrażone w art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P.

U z a s a d n i e n i e

1. Zgodnie z przyjętą w art. 22 Konstytucji R.P. zasadą wolności działalności gospodarczej wszelkie ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes społeczny. Zasadę tę realizuje m.in. art. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.), stanowiący, że podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

Jednocześnie Konstytucja R.P., realizując zasadę wyrażoną w art. 23 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 1948 r. oraz w art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r., stanowi w art. 65, że każdemu zapewnia się wolność wyboru

i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy. Od tej zasady Konstytucja R.P. dopuszcza wyjątki, które określa ustawa.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz. U. Nr 141, poz. 942) uchwalona przez Sejm RP już po uchwaleniu Konstytucji RP z dnia 02 kwietnia 1997 r., a która weszła w życie z dniem 01 stycznia 1998 r., a więc po wejściu w życie Konstytucji R.P. - wprowadziła w art. 11 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 oraz wart. 15 pkt 2 lit. b dyskryminujące niektóre grupy osób, posiadających kwalifikacje do wykonywania zawodu, warunki uniemożliwiające uzyskiwanie zezwoleń dla zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi nie będącymi taksówkami oraz ograniczające możliwości zarobkowego przewozu osób taksówkami, naruszając - w ocenie Rzecznika - zasady wyrażone wart. 22, art. 65 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak to wywodzi prof. dr K. Kurczalak („Wejście w życie Konstytucji RP a zasada wolności gospodarczej”, zbiór referatów wygłoszonych na Konferencji Rady Legislacyjnej w Popowie w dniu 10 - 12 września 1997 r. str. 273) ustawa o działalności gospodarczej powinna generalnie normować wszelkie zasady działalności gospodarczej, a ustawodawca nie powinien dopuszczać do mnożenia wyjątków ograniczających swobodę działalności gospodarczej w różnych ustawach. Zgodnie bowiem z treścią art. 20 Konstytucji RP wolność gospodarcza jest jedną z podstaw ustroju politycznego i gospodarczego Rzeczypospolitej. Dla jej ograniczenia nie wystarczy więc akt rangi ustawy. Ograniczenie może nastąpić tylko ze względu na ważny interes publiczny przy założeniu, że wolność gospodarcza, a więc i wolność wykonywania zawodu w sytuacji posiadania do tego odpowiednich wymaganych kwalifikacji stanowi generalną zasadę, natomiast ograniczenie wolności jest wyjątkiem od tej zasady. Skoro więc ograniczenie tej wolności i praw ma charakter wyjątku od konstytucyjnej zasady, to jakiegokolwiek zamiary jej ograniczania muszą uwzględniać nienaruszalną regułę zawartą w Konstytucji. Żadne inne interesy, poza ważnym interesem publicznym, nie mogą stanowić podstawy ograniczenia zasady ustanowionej w art. 22 Konstytucji. Zważyć przy tym należy, że do praw jednostki Trybunał Europejski zalicza m. in. zarówno wolność działalności gospodarczej jak i wolność wykonywania zawodu (prof. dr B. Banaszak „Prawa jednostki i system ich ochrony”. Wrocław 1995 r. str. 151 i dalsze). Jak to wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wszelkie ograniczanie praw jednostki musi uwzględniać tzw. „zasadę proporcjonalności” sensu largo, co oznacza,

że waga interesu publicznego, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszanych przez nierówne traktowanie podmiotów podobnych.

Zasada proporcjonalności formułuje trzy założenia:

- środek użyty do ograniczenia praw jednostki musi być przydatnym do osiągnięcia celu,
- środek ten musi być niezbędny, to znaczy z wielu środków będących do dyspozycji należy wybrać najmniej uciążliwy,
- środek ten musi pozostawać w odpowiednim stosunku (proporcji) do założonego celu (zasada proporcjonalności sensu stricto).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P. stanowi jednoznacznie, 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Tak więc generalne przyjęcie przez ustawodawcę, że wszelkie skazania w przeszłości przedsiębiorcy lub członka organu zarządzającego przedsiębiorstwem (art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy) za przestępstwa: karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym, przeciwko zdrowiu i życiu oraz przeciwko mieniu lub dokumentom, a także skazanie za te przestępstwa kierowcy zatrudnionego w tym przedsiębiorstwie (art. 11 ust. 2) tudzież skazanie w przeszłości za te przestępstwa kierowcy przedsiębiorcy prowadzącego zarobkowy przewóz osób taksówkami osobiście wykonującego przewozy (art. 15 pkt 2 lit. a ustawy) - stanowi przesłankę dla odmowy wydania zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej i wykonywanie zawodu i - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - jest dyskryminującym ograniczeniem konstytucyjnych wolności i praw osób, które odbyły karę, nieuzasadnione ważnym interesem publicznym, w tym względami bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Ustawodawca wprowadził bowiem w zaskarżonej ustawie normę generalnie dyskryminującą skazanych (ukaranych) za wyliczone w ustawie przestępstwa, w większości nie pozostające nawet w związku przyczynowym

z istotą wykonywania działalności gospodarczej oraz zawodu przewozu osób.

Prawo karne uzależnia zastosowanie środków karnych o postaci zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej, wykonywania określonego zawodu oraz zajmowania określonego stanowiska od ukarania za czyn przestępczy popełniony w związku z prowadzeniem określonej działalności lub pełnieniem określonego stanowiska w okolicznościach, gdy sprawca przy popełnieniu przestępstwa nadużył stanowiska lub zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża interesowi społecznemu. Tak więc w systemie prawa karnego, orzeczenie zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej oraz wykonywania określonego zawodu, bądź ograniczenie w tym zakresie, pozostaje w ścisłym związku z popełnionym czynem przestępczym i jest jego logicznym następstwem, jeżeli dalsze wykonywanie określonej działalności zagraża dobrom chronionym prawem. Sąd orzeka przy tym czas na jaki skazany zostaje pozbawiony prawa. Natomiast zaskarżona ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. w art. 11 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2, a także art. 15 pkt 2 a) wprowadza ograniczenia w udzielaniu zezwoleń na prowadzenie krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami nie będącymi taksówkami, a także w wykonywaniu zawodu kierowcy w takim przedsiębiorstwie, jak również wprowadza ograniczenia w wykonywaniu zawodu przewożenia osób taksówkami (zawodu taksówkarza) od niekaralności za przestępstwa karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w ruchu lądowym, przeciwko zdrowiu i życiu oraz przeciwko mieniu lub dokumentom. Oznacza to, że dyskryminujący zakaz obejmuje popełnienie w przeszłości wszelkich przestępstw dewizowych, przestępstw w zakresie ceł i obrotu towarowego z zagranicą, przestępstw w zakresie zobowiązań podatkowych i dotacji, przestępstw w zakresie bezpieczeństwa w ruchu lądowym, także wówczas gdy sprawca działał nieumyślnie, wszelkich przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, w tym nie pozostający w związku z prowadzeniem pojazdu mechanicznego, a także popełnionych w stanach wyjątkowych jak np. pod wpływem silnego wzburzenia usprawiedliwionego okolicznościami, czy w sytuacji przekroczenia granic obrony koniecznej, wszelkich przestępstw przeciwko mieniu oraz dokumentom.

Tak więc zaskarżone ograniczenia dotyczące prowadzenia krajowego zarobkowego przewozu jak i wykonywania posiadanego zawodu kierowcy związane z uprzednią karalnością w sytuacji, gdy wyrokujący sąd nie skazał sprawcy przestępstwa na karę dodatkową w postaci zakazu wykonywania określonego zawodu czy prowadzenia określonej

działalności gospodarczej i gdy jednocześnie znaczna część katalogu tych przestępstw nie pozostaje w jakimkolwiek związku z wykonywanym zawodem narusza - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - w sposób oczywisty konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji R.P.), która obejmuje także wolność wykonywania zawodu w sytuacji posiadania uprawnień zawodowych prawem przewidzianych do jego wykonywania, a zaskarżone ograniczenia, mimo wprowadzenia ich ustawą nie dają się uzasadnić względami ważnego interesu publicznego oraz konstytucyjne prawo do pracy sformułowane w art. 65, ust. 1 Konstytucji R.P. Tym samym wprowadzone zaskarżoną ustawą ograniczenia naruszają samą istotę konstytucyjnych wolności, a więc zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji R.P.

Naruszone zostają także zasady zawarte w ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Paktach, wymienionych wcześniej w niniejszym wniosku.

2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób, w art. 15 pkt 2 lit. b) wprowadza także warunek, iż zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej zarobkowego przewozu osób taksówkami - udziela się jedynie kierowcom i przedsiębiorcom osobiście wykonującym przewozy, którzy nie pozostają w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy.

Pojęcie „zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy” wyjaśnia przepisy regulujące obowiązki pracodawców i pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Kodeks pracy ustala, że czas zatrudnienia nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 42 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym i nie przekraczającym 3 miesiące. Jedynie w szczególnych, określonych przypadkach, Kodeks dopuszcza podwyższenie dobowego wymiaru czasu pracy i wydłużenie okresu rozliczeniowego. Niektóre przepisy szczególne normujące stosunek pracy określonej kategoriami pracowników określają natomiast niższy wymiar czasu pracy od maksymalnego wynikającego z Kodeksu pracy. Niższy wymiar czasu pracy przewidywać mogą postanowienia układów zbiorowych pracy, porozumienia zbiorowe, regulaminy i statuty. Postanowienia te dotyczą regulacji czasu pracy w relacji pracodawca - pracownik.

Natomiast postanowienia art. 15 pkt 2 lit. b) mają na celu uniemożliwienie wykonywania zarobkowego przewozu osób tym, którzy

pozostają jednocześnie w innym stosunku pracy w pełnym zatrudnieniu, a więc tym wszystkim, którzy działalność gospodarczą o postaci przewozu osób taksówkami - traktują jako działalność dodatkową lub jako „drugą pracę”. Są to więc postanowienia skierowane przeciwko konkurencyjnej - w stosunku do prowadzących działalność zawodową taksówkarzy, dla których działalność taka jest głównym źródłem utrzymania - grupie wykonujących zawód taksówkarza w czasie wolnym od innej pracy. Ci, dla których wykonywanie zarobkowego przewozu osób taksówkami, stanowi jedyne źródło utrzymania - wywodzą, iż taksówkarze, którzy pozostają jednocześnie w innym stosunku pracy w pełnym jej wymiarze zabierają część klientów w „najlepszych godzinach”, co czyni ich pracę nieopłacalną.

Skarżący się do Rzecznika Praw Obywatelskich, którym zaskarżony przepis zabiera możliwość wykonywania dodatkowo tego zawodu wywodzą natomiast, że:

- posiadają pełne kwalifikacje wymagane do wykonywania zawodu przewozu osób taksówkami i byli, w latach poprzednich, wręcz zachęcani do podejmowania dodatkowego zatrudnienia w charakterze taksówkarzy,
- wykonywanie takiej działalności gospodarczej, niezależnie od innego zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy, stanowi podstawę utrzymania ich i ich rodzin, albowiem w wielu miastach i osiedlach, przy istniejącym bezrobociu oraz przy niewielkim zapotrzebowaniu na kierowców i niskich stawkach płacy dla pracowników niewykwalifikowanych - wykonywanie dodatkowej pracy taksówkarza jest jedynie dostępnym dodatkowym zarobkiem. Wiele osób wykonujących taką działalność jest zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy tylko sezonowo. Wskazują ponadto, że w celu nabycia pojazdu i jego przystosowania do wykonywania przewozu osób - byli zmuszeni zaciągnąć kredyt bankowy, który obecnie z trudem spłacają. Działali przy tym z zaufaniem do państwa, albowiem do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób nie istniał zakaz wykonywania przewozu taksówkami przez kierowców pozostających w innym stosunku pracy w pełnym jego wymiarze.

Porównanie zarzutów i argumentów przedstawianych przez obie grupy zainteresowanych wskazuje, że u podstaw postanowień art. 15 pkt 2 lit. b legł zamiar ograniczenia konkurencji, której nie można jednak uznać za

nieuczciwą w znaczeniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 47, poz. 211). Zaskarżony art. 15 pkt 2 b) zawierający tak sformułowany zakaz nie wynika z względów bezpieczeństwa (np. zmęczenie psychiczne i fizyczne) akcentując tylko sam fakt pozostawania w innym zatrudnieniu.

W wielu zawodach dopuszczalne jest dodatkowe wykonywanie zawodu poza godzinami pracy obowiązującymi w zatrudnieniu w pełnym wymiarze czasu pracy, o ile względy bezpieczeństwa tego nie zabraniają.

Tak więc zaskarżony zakaz tworzy pewien precedens.

Art. 65 Konstytucji R.P. stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a wyjątki określa ustawa. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nie można zaliczyć „do wyjątków” uniemożliwienie wykonywania zawodu taksówkarza przez osoby pozostające także w innym stosunku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy. Zaskarżony przepis jest przy tym nieprecyzyjny i możliwy do obejścia. Wystarczy bowiem ograniczyć w umowie o pracę „pełny wymiar czasu pracy” do 9/10 takiego wymiaru, aby zatrudnienie nie stanowiło przeszkody do otrzymania zezwolenia. Nie obejmuje także tych wszystkich, którzy pracują na własny rachunek w nieograniczonym umową czasie pracy w innej działalności gospodarczej, a dodatkowo prowadzą przewóz osób taksówkami itp.

Prawo do pracy, proklamowane w art. 23 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r., występuje w powiązaniu z prawem do swobodnego wyboru zatrudnienia. Art. 6 Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 grudnia 1966 r. obejmuje swoją treścią zarówno prawo do pracy jak i prawo do zarabiania na życie pracą swobodnie wybraną lub przyjętą oraz obowiązek Państwa do podjęcia odpowiednich kroków dla zagwarantowania tego prawa.

Także Konwencja Nr 122 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1964 r. dotycząca polityki zatrudnienia przyjęła, że „... każdy człowiek określi i będzie stosował, jako główny cel, aktywną politykę zmierzającą do popierania pełnego produktywnego i swobodnego wybierania zatrudnienia”. Europejska Karta Socjalna, przyjęta w Turynie w 1961 r. stanowi w części 1 pkt 1, że „każdy człowiek powinien mieć możliwość zarobić na życie w swobodnie wybranym zajęciu”. Tak więc konstytucyjne prawo do pracy to prawo do swobodnego zatrudnienia i zarobkowania wedle swoich kwalifikacji, sił i możliwości (prof. dr Maria Matey, Prawo do pracy - Praca

człowieka, model prawny, wyd. 1991 r.). Stosowne ograniczenia są wprowadzane przepisami bhp. W ocenie Rzecznika brak jest podstaw do uznania, że w interesie publicznym leży niedopuszczenie do prowadzenia zarobkowego przewozu osób taksówkami przez osoby, które poza tą działalnością w ustalonym wymiarze i rozkładzie czasu pozostają w dyspozycji swego pracodawcy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy, albowiem wykonywany rodzaj pracy w ramach umowy o pracę oraz wymiar i rozkład tej pracy może pozwalać, bez zastrzeżeń, na wykonywanie pracy dodatkowej, niezbędnej dla utrzymania rodziny, w tym również polegającej na prowadzeniu działalności gospodarczej po upływie pełnego wymiaru czasu pracy. W każdym razie brak jest podstaw dla wprowadzenia takiego generalnego zakazu, co nie powinno wykluczać możliwości indywidualnych decyzji odmawiających udzielania zezwolenia z uzasadnionych powodów.

Brak też podstaw do przyjęcia, że kierowcy taksówek wykonujący przewóz osób po upływie czasu pracy w innym zatrudnieniu w pełnym wymiarze, bardziej zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego i są sprawcami większej ilości wypadków drogowych, niż nigdzie indziej nie zatrudnieni lub zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu (np. 9/10 lub 8/10 zatrudnienia).

Ograniczenia w zakresie prawa korzystania z przysługującej człowiekowi wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Żadna ze wskazanych w Konstytucji RP przesłanek nie uzasadnia ograniczenia wolności polegającej na zakazie zarobkowego przewozu osób taksówkami przez pracowników poza wykonaniem przez nich obowiązków wynikających z umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu.

Z tych przyczyn złożenie niniejszego wniosku stało się konieczne.

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ dr Jerzy Świątkiewicz