

Warszawa, dnia 12 października 2000 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Policach, skierowanego do Trybunału**  
**Konstytucyjnego (sygn akt K. 28/2000).**

Stosownie do zlecenia z dnia 13 września 2000 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Policach z dnia 5 lipca 2000 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 17 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób (Dz. U. nr 141, poz. 942 z późn.zm)

1. Zdaniem Rady Miejskiej w Policach, zaskarżony przepis narusza art. 22 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że przekazuje radom gmin uprawnienia przysługujące wyłącznie ustawodawcy. Wnioskodawczynie wyraża pogląd, że rady gmin, podejmując stosowne uchwały na podstawie art. 17 ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób, korzystają z uprawnienia, które przysługuje tylko Sejmowi. Powołuje się przy tym na art. 22 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W ocenie Rady Miejskiej w Policach, określanie przez rady gmin rocznych limitów wydawania nowych zezwoleń na zarobkowy przewóz osób taksówką jest „ewidentnym ograniczaniem wolności działalności gospodarczej oraz wolności wyboru i wykonywania zawodu”.

2. Zarzut niekonstytucyjności art. 17 zaskarżonej ustawy nie jest zasadny z następujących względów:

1) bezsporne jest, że ze względu na ważny interes publiczny Konstytucja dopuszcza ograniczenie, w drodze ustawy, wolności działalności gospodarczej (art. 22). Kwestionowany przepis upoważnia właściwe rady gmin i radę m. st. Warszawy do ewentualnego wprowadzenia ograniczeń w zakresie zarobkowego przewozu osób taksówką. Wymienione organy samorządu gminnego zostały upoważnione do określenia na dany rok kalendarzowy limitu

wydawania nowych zezwoleń na prowadzenie tego rodzaju działalności gospodarczej;

2) zaskarżony przepis nie pozostaje w sprzeczności z zawartym w art. 22 ustawy zasadniczej zastrzeżeniem, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy. Upoważnienie bowiem organów samorządu gminnego do limitowania nowych zezwoleń jest właśnie ograniczeniem tej wolności, wprowadzonym ustawą;

3) zastrzeżenie, o którym wyżej mowa, nie oznacza zakazu cedowania przez ustawodawcę swego uprawnienia w tym zakresie na właściwe organy władzy wskazane w Konstytucji (art. 92 ust. 1) lub na organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej (art. 94 Konstytucji). W każdym jednak przypadku warunkiem sine qua non legalności aktu prawnego wydanego przez te organy jest wyraźne upoważnienie ustawowe do unormowania określonej kwestii. Upoważnienie zawarte w zaskarżonym przepisie spełnia ten warunek;

4) organ samorządu terytorialnego, a więc i rada gminy, może ustanawiać akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze jej działania "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie" (art. 94 Konstytucji). Zakwestionowany art. 17 ustawy o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób stanowi taką właśnie podstawę do określania rocznych limitów wydawania nowych zezwoleń na zarobkowy przewóz osób taksówką. Udzielając upoważnienia zawartego w tym przepisie ustawodawca zapewne uznał, że ustalenie tych limitów na obszarze niektórych gmin może być uzasadnione ważnym interesem publicznym. Brak podstaw do kwestionowania zasadności tej przesłanki. Brak również podstaw do ewentualnego twierdzenia, że kryterium „ważnego interesu publicznego” nie pokrywa się z żadną przesłanką dopuszczalnego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Podobne rozwiązania prawne, ograniczające wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, przewiduje ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. nr 41, poz. 324 z późn. zm). Takim ograniczeniem jest np. obowiązek uzyskania koncesji na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie kilkunastu branż produkcyjnych i usługowo-handlowych

(art. 11 ustawy). Do udzielania, odmowy udzielania i cofania koncesji ustawodawca upoważnił naczelne i centralne organy administracji państwowej właściwe ze względu na przedmiot działalności gospodarczej. W analogiczny sposób koncesjonowanie działalności gospodarczej reguluje ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. nr 101 poz. 1178 – ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2001 r.). Według art. 14 ust. 1 ustawy, koncesjonowaniu podlega osiem dziedzin (rodzajów) działalności gospodarczej, zaś organem koncesyjnym jest minister właściwy ze względu na przedmiot działalności objętej koncesjonowaniem, chyba że przepisy odrębnych ustaw stanowią inaczej (art. 15 ust. 1).

W konkluzji należy stwierdzić, że ustawodawca, upoważniając rady gmin do limitowania wydawania nowych zezwoleń na podejmowanie zarobkowego przewozu osób taksówką, nie naruszył postanowień Konstytucji. Zakaz przekazywania swoich kompetencji odnosi się do organu upoważnionego do wydania rozporządzenia (art. 92 ust. 2 Konstytucji), nie dotyczy zaś ustawodawcy. Adresatem upoważnienia ustawowego mogą być właściwie organy samorządu terytorialnego, które ustanawiają akty prawa miejscowego. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. nr 13, poz. 74 z późn.zm), na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów obowiązujących na obszarze gminy. Są one źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji).

*Sporządził: Witold Pawełko*