

JOLANTA BUCIŃSKA

KONSTITUCYJNE PRAWO CZŁOWIEKA DO PRACY NA TLE STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Prawo do pracy jest jednym z podstawowych praw społecznych człowieka. Jest ono najczęściej przedmiotem rozważań w kontekście rozwoju stosunków gospodarczych i formowania gałęzi prawa socjalnego. Uznane zostało zarówno w *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*¹, jak i *Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*², gdzie silnie eksponuje się znaczenie i rolę pracy w całości kształcie istniejących stosunków gospodarczych. Podkreśla się wyraźnie prawo każdego człowieka do uzyskania możliwości utrzymania się poprzez pracę. Z tego względu wysuwany jest w obu dokumentach postulat objęcia pracy ludzkiej ochroną i opieką państwa. Ujęcie tego prawa w katalogu szeroko rozumianych praw społecznych, tzw. drugiej generacji, miało swoje przełożenie na umieszczenie prawa do pracy w konstytucjach wielu państw, w części dotyczącej praw społeczno-gospodarczych. Prawo do pracy ma niewątpliwie wymiar społeczny i pozostaje w ścisłym związku z innymi prawami odnoszącymi się do pracy i zatrudnienia. Chodzi tu o prawa związane ze sferą form i czasu pracy, urlopów, zabezpieczenia społecznego, tworzenia związków zawodowych czy strajku.

JOLANTA BUCIŃSKA – adiunkt Instytutu Administracji Samorządu i Prawa Akademii Podlaskiej; adres do korespondencji: Akademia Podlaska, ul. 3. Maja 54, 08-110 Siedlce.

¹ *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* uchwalona 10 grudnia 1948 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

² *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* przyjęty został 16 grudnia 1966 roku, wszedł w życie 3 stycznia 1976 roku, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 169, załącznik.

Jednakże prawo do pracy często wykracza poza zakres jednej kategorii praw³. Ze względu na swój wielowymiarowy charakter pozostaje w związku zwłaszcza z wolnościami i prawami obywatelskimi i politycznymi, tzw. pierwszej generacji. Istnieje wiele praw i wolności kształtujących wprost lub pośrednio prawo do pracy, wchodzących w zakres problematyki prawa pracy. Posługując się przykładem Konstytucji RP, można wymienić zwłaszcza regulacje dotyczące zasady równości, stanowiące, że kobieta i mężczyzna mają równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz zajmowanych stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń⁴, co stanowi uszczegółowienie zasady wyrażonej wcześniej, że kobieta i mężczyzna mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym i gospodarczym⁵. Jest to z kolei rozwinięcie ogólniejszej zasady, że wszyscy są równi wobec prawa, mają równe prawo do równego traktowania przez władze publiczne, oraz że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym czy gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny⁶. Ponadto należy tu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym⁷. Pozostaje ono w związku z podstawową i uniwersalną zasadą, że przyrodzona i niezbywalna godność stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona są obowiązkiem władz publicznych⁸.

1. POJĘCIE PRAWA DO PRACY

Problematyka pracownicza regulowana w dokumentach znajdujących się na różnych poziomach hierarchii prawnej, od prawa międzynarodowego poczynając, kończąc na krajowym, najczęściej jest ujmowana w formie prawa do pracy lub wolności pracy. Obie formy zawierają rozbudowaną treść. Za-

³ Por. M. T o m a s z e w s k a, *Zasada wolności pracy w europejskim prawie wspólnotowym*, Poznań 2003, s. 96.

⁴ Art. 33, ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵ Art. 33 ust. 1.

⁶ Art. 32.

⁷ Art. 47.

⁸ Art. 30.

sada wolności pracy wyraża się przede wszystkim w określeniu sfery nieskrępowanego działania człowieka i zobowiązania władz publicznych oraz innych podmiotów do jej nienaruszalności. Tak rozumiana wolność pracy sprowadza się do negatywnego jej rozumienia, jako „wolności od”⁹. Oznacza ona pracę dobrowolną, swobodnie podjętą, według własnego wyboru i uznania. Swoboda wyboru pracy tylko wtedy jest możliwa, gdy prawo stworzy warunki do podejmowania decyzji pozbawionej przymusu i nacisku. Warunkiem swobodnego świadczenia pracy jest zatem odejście od niewolnictwa i poddaństwa oraz ustanowienie zakazu pracy przymusowej i obowiązkowej¹⁰. W pozytywnym znaczeniu wolność pracy obejmuje określenie warunków umożliwiających dokonanie swobodnego wyboru pracodawcy, rodzaju i miejsca pracy, a także możliwość kształtowania treści stosunku łączącego pracownika z pracodawcą oraz ewentualnego jego rozwiązania.

Pojęcie prawa do pracy rodzi dwie grupy podmiotów – podmiot uprawniony i zobowiązany. Według niektórych autorów pod pojęciem prawa do pracy należy rozumieć nie tylko uprawnienie do stworzenia miejsca pracy¹¹, lecz także prawo każdego zdolnego do pracy obywatela, skierowane do państwa, do stworzenia możliwości pracy, a więc praktycznie do włączenia obywateli w życie gospodarcze¹². W treści prawa człowieka do pracy zawiera się wolność wyboru pracy zgodnej z uzdolnieniami i umiejętnościami. Konstrukcji prawa do pracy używa również *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, wyrażając *expressis verbis* prawo każdego do pracy (uprawnienie) oraz uzupełniając je o prawo do swobodnego wyboru zatrudnienia (wolność). Wybór ten pozbawiony jest przymusu i wolny od dyskryminacji dzięki wyrażonemu w niej zakazowi niewolnictwa i poddaństwa oraz ogólnej zasadzie równości i równej ochrony przed dyskryminacją (wolność pracy wyrażona negatywnie). *Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* konkretyzuje treść prawa do pracy, rozumiejąc go jako prawo do „uzyskania możliwości utrzymania się”, podkreślając jego roszczeniowy charakter. Formułę zbliżoną wyrażają ponadto *Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka*¹³,

⁹ Por. A. R e d e l b a c h, *Prawo naturalne. Prawa człowieka. Wymiar sprawiedliwości*, Toruń 2000, s. 91-92.

¹⁰ T o m a s z e w s k a, *Zasada wolności pracy*, s. 98.

¹¹ Taką definicję podaje M. Rath (*Die Garantie des Rechts auf Arbeit mit einem Anhang von Ulrich Lohmann*, Göttingen 1974, s. 11).

¹² W. M a r t e n s, *Das Recht am Arbeitsplatz im Schrifttum und nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zum Kündigungsschutz im Arbeitskampf*, Münster 1983, s. 29.

¹³ *Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka* uchwalona 2 maja 1948 r. na

w której jest mowa o prawie do pracy, jak również *Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów*¹⁴, która odnosi się do równych i zadowalających warunków pracy, zakazu poddaństwa i pracy przymusowej i obowiązkowej. Podobnie czyni się w *Kairskiej Deklaracji Praw Człowieka w Islamie*¹⁵, w której sformułowano prawo człowieka do pracy.

Na gruncie Konstytucji RP kształt regulacji praw człowieka pozostającego w stosunku pracy uległ znacznej przebudowie w porównaniu z ustawodawstwem wcześniejszym. Wywarły na to wpływ zarówno oparcie ustroju gospodarczego państwa na nowych zasadach, zwłaszcza społecznej gospodarce rynkowej, jak i dążenie do pełniejszej realizacji standardów międzynarodowych na tej płaszczyźnie. W kwestii pojęcia prawa do pracy należy zauważyć, że Konstytucja nie przyznaje obywatelom prawa do pracy pojmowanego jako gwarancji uzyskania pracy przez każdą osobę, która jej poszukuje. Formułuje natomiast podmiotowe prawo pracy, rozumiane jako wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy¹⁶. Wolność ta rozumiana jest szeroko, z uwzględnieniem nie tylko zatrudnienia w ramach stosunku regulowanego na podstawie prawa pracy, lecz także świadczeń pracy na podstawie innych tytułów, np. cywilnoprawnych¹⁷. Powinna jednak być odróżniana od wolności podejmowania działalności gospodarczej, odnoszącej się do przedsiębiorcy, czyli podmiotu działającego na własny rachunek. W zakresie podmiotowym wolność pracy przysługuje każdej osobie fizycznej znajdującej się na terytorium kraju, będącej jego obywatelem, cudzoziemcem posiadającym kartę stałego pobytu bądź status uchodźcy¹⁸. Rozumowanie takie wynika z miejsca, jakie przepis dotyczący wolności pracy zajmuje w Konstytucji. Znajduje się bowiem on w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom

Amerykańskiej Konferencji Międzynarodowej w Bogocie; w: L. G e l b e r g, *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, t. III, Warszawa 1960, s. 59-70.

¹⁴ *Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów* przyjęta na Konferencji Szefów Państw i Rządów w Nairobi 27 czerwca 1981 r., w: B. G r o n o w s k a, T. J a s u d o w i c z, C. M i k, *Prawa człowieka. Dokumenty Międzynarodowe*, Toruń 1993, s. 289-311.

¹⁵ *Kairska Deklaracja Praw Człowieka w Islamie* przyjęta na Islamskiej Konferencji Ministrów Spraw Zagranicznych w 1990 r. Nie posiada mocy wiążącej i stanowi próbę stworzenia katalogu praw człowieka mogącego obowiązywać w tym rejonie świata.

¹⁶ Art. 65 ust. 1.

¹⁷ Chodzi przykładowo o umowę o dzieło, umowę zlecenia. Por. J. B o r o w i c z, *Konstytucyjna zasada wolności pracy*, w: B. B a n a s z a k, A. P r e i s n e r, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 508.

¹⁸ Por. Z. S a l w a, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1996, s. 37.

człowieka i obywatela. Jako prawo podmiotowe prawo do wyboru pracy stwarza podstawę do roszczeń indywidualnych. Z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że „nie odmawia się charakteru jurydycznego konstytucyjnym przepisom o prawach socjalnych”¹⁹.

Jak wcześniej ustalono, Konstytucja nie formułuje podmiotowego prawa do pracy. Stanowi jedynie prawo do ochrony pracy, które państwo w określonej sytuacji może poręczyć. Poprzez takie ujęcie problemu pracy nawiązuje się do doktryny liberalnej, zgodnie z którą państwo przyjmuje na siebie minimum gwarancji socjalnych. Przyjęcie takiego rozwiązania było wynikiem chęci racjonalnego ujęcia prawa człowieka do pracy. Zaliczając prawo człowieka do pracy do podstawowych praw człowieka, uznając jednocześnie ich ugruntowanie w godności osoby ludzkiej, należy również uznać niezbywalne prawo człowieka do pracy. Unormowanie konstytucyjne natomiast skłania się raczej ku ochronie pracy, a nie prawie do pracy, gdyż zdaniem jej twórców zapis taki pomaga przeciwdziałać przeszkodom utrudniającym realizację prawa do pracy²⁰. Temu samemu celowi służyć ma zobowiązanie państwa do prowadzenia polityki zmierzającej do realizacji pełnego zatrudnienia. Punktem wyjścia dla ustanowienia tego rodzaju środków ochrony jest uznanie pośrednio naturalnego prawa każdego człowieka do pracy. Z kolei redakcja kolejnych ustępów art. 65, odnoszących się do minimalnego wynagrodzenia, zatrudniania dzieci, zwalczania bezrobocia, wspierania poradnictwa i szkolenia zawodowego itd. wskazuje na wpływy myśli o charakterze społecznym, wywodzące się z filozofii marksistowskiej lub też katolickiej nauki społecznej, których postulaty prowadzą do rozszerzenia opieki władzy publicznej nad jednostką. Realizacja polityki społecznej przez państwo wymaga bowiem zwiększenia kompetencji władz publicznych wobec jednostki. Wydaje się zatem, iż ujęcie problematyki pracy stanowi rodzaj kompromisu ideologicznego, przełożonego na język prawny.

¹⁹ L. G a r l i c k i, *Prawa socjalne w orzecznictwie TK*, „Przegląd Sejmowy”, 1995, nr 2, s. 59.

²⁰ Zob. głos przedstawiciela pełnomocnika obywatelskiego projektu konstytucji M. Drozdka (Biuletyn Komisji Konstytucyjnego Zgromadzenia Narodowego 21.03.95 nr 15, 1397/II).

2. PRAWA I WOLNOŚCI PRACOWNICZE

Tematykę prawa do pracy Konstytucja reguluje dosyć szeroko, obejmując nią zróżnicowaną materię. Można ją sprowadzić do jednego pojęcia praw i wolności pracowniczych. Obejmuje ono te prawa i wolności człowieka, które wynikają z pozostawania jednostki w stosunku pracy. Generalnie można podzielić je na kilka grup. Konstytucyjnie ukształtowane prawa pracownicze stanowią element indywidualnych stosunków prawa pracy, prawa zatrudnienia i bezrobocia, a także element zbiorowych stosunków prawa pracy czy stosunków zabezpieczenia społecznego²¹.

Grupa praw dotyczących indywidualnych stosunków pracy odnosi się do relacji państwo–jednostka. Jej zasadniczym celem jest ochrona jednostki przed działaniami państwa. Konstytucja, odnosząc się do indywidualnych stosunków pracy, obejmuje swą regulacją wolność pracy, stanowiącą uszczegółowienie w odniesieniu do pracy wolności osobistej. Jak już wspomniano, Konstytucja nie gwarantuje prawa do pracy, jak to czyniła Konstytucja z roku 1952. Państwo nie ma bowiem skutecznych środków, które w obecnych warunkach gospodarczych decydowałyby o rozmiarze i strukturze zatrudnienia. Elementy te określają niezależni od państwa pracodawcy, stosownie do swoich potrzeb, zgodnie z konstytucyjnie gwarantowaną wolnością działalności gospodarczej. Konstytucja potwierdza natomiast zasadę wolności pracy, która stanowi punkt wyjścia w rozważaniach na temat poszczególnych praw pracowniczych. Z treści art. 65 wynika, że zawiera ona w sobie trzy rodzaje praw pozostających ze sobą w funkcjonalnym związku: prawo do wyboru i wykonywania zawodu, prawo do wyboru miejsca pracy oraz prawo do ochrony przed pracą przymusową. Formułuje się w ten sposób tzw. pozytywny aspekt zasady wolności pracy oraz stronę negatywną tej zasady, zakazując nakładania obowiązku pracy. Zasada wolności pracy dotyczy wszelkiego rodzaju pracy, nie tylko wykonywanej na podstawie stosunku pracy²². W ujęciu tym praca jest formą aktywności każdej osoby, która za podstawowe źródło egzystencji swojej i swoich najbliższych uważa zarobkowe świadczenie pracy na rzecz innego podmiotu. Pojęcie pracy obejmuje wymienioną osobę, nawet jeśli nie jest

²¹ Zob. W. S a n e t r a, *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1997, nr 11, s. 2.

²² Por. L. F l o r e k, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo”, 1997, z. 11-12, s. 207.

związana stosunkiem pracy w rozumieniu prawa pracy²³. Pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń, które uniemożliwiają podmiotom prawnym wykonywanie określonego zawodu czy zatrudnienia, nie przymuszając ich jednocześnie do robienia czegoś innego²⁴.

2.1. SWOBODA WYBORU PRACODAWCY

Jednym z pozytywnych elementów wolności pracy jest swoboda wyboru pracodawcy. Oznacza ona nie tylko możliwość zmiany zatrudnienia, ale również pozostawania w tym samym czasie w innym stosunku pracy, czyli podejmowania innego zatrudnienia²⁵. O tak szerokim rozumieniu wolności pracy świadczy uchylenie dawnego art. 101 kodeksu pracy, który prawo pracownika do podjęcia dodatkowego zatrudnienia uzależniał od zgody podmiotu zatrudniającego²⁶. Można uznać, że zasadą jest zakaz dodatkowego zatrudnienia lub wykonywania dodatkowych zajęć. Od tej zasady dopuszczane jest odstępstwo na podstawie zdania drugiego art. 65 ust. 1. Możliwość wprowadzenia wyjątków przewiduje się tylko w ustawie. Zatem słusznie TK uznał za zgodne z Konstytucją wprowadzenie ograniczeń w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, gdyż jako wyjątek od reguły ustanawia się je na mocy ustawy i usprawiedliwia interesem publicznym.

Treść konstytucyjnej wolności wyboru pracodawcy pozostaje w ścisłym związku z gwarancją wolności wyboru i wykonywania zawodu. Wykonywanie zawodu można uznać za kwalifikowaną postać wolności wykonywania pracy, gdyż nie wszystkie rodzaje prac łączą się z wykonywaniem konkretnego zawodu²⁷. Zatem możliwość wprowadzania wyjątków, o których mówią postanowienia konstytucyjne, dotyczy głównie wykonywania zawodu. Jak podkreśla TK, wolność pracy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać

²³ B o r o w i c z, *Konstytucyjna zasada wolności pracy*, s. 508-509.

²⁴ A. P a t u l s k i, *Wolność pracy, prawo pracy, zakaz pracy przymusowej. Studia z zakresu prawa pracy*, Kraków 1994, s. 55.

²⁵ Zob. Z. G ó r a l, *Swoboda doboru pracowników i wolność pracy*, w: *Polskie prawo pracy w okresie transformacji w świetle prawa wspólnotowego*, red. H. Lewandowski, Warszawa 1997 r., s. 37; por. także Wyrok TK z 23 czerwca 1999 r., K. 30/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 101.

²⁶ Zob. K. 30/98.

²⁷ Por. L. F l o r e k, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo”, 1997, z. 11-12, s. 208.

reglamentacji prawnej²⁸. Wprowadzanie drogą ustawową wyjątków dotyka najczęściej kwestii określania i egzekwowania warunków, od których zależy możliwość uzyskania uprawnień do wykonywania danego zawodu, wyznaczenia sposobów i metod wykonywania zawodu, a także kwestii określania powinności wobec państwa czy samorządu terytorialnego. Nie jest natomiast prawnie dopuszczalne ograniczenie dostępu nowych osób do danego zawodu. Gwarancja wolności wykonywania zawodu nie kłóci się z reglamentowaniem przez państwo spraw związanych z wykonywaniem zawodu i statusem osób je wykonujących, a wręcz zakłada istnienie tego typu regulacji. Dotyczy to zwłaszcza zawodów zaufania publicznego. Zdaniem TK z wolnością wykonywania zawodu zgodne jest ustalanie sytuacji prawnej osób zawod ten wykonujących, także w zakresie poddawania ich obowiązkowi ubezpieczenia społecznego i narzucania im obowiązku opłacania składek. Nakładanie na obywateli różnego rodzaju obciążeń w okresie ich aktywności zawodowej wiąże się z realizacją przez państwo obowiązku zapewnienia każdemu środków utrzymania na starość²⁹. W odniesieniu do tzw. wolnych zawodów treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie takiej sytuacji prawnej, która spełniać będzie kilka warunków. Po pierwsze musi zapewniać swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie – stwarzać rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu; po trzecie – wykluczyć poddanie wykonywania zawodu rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy³⁰.

2.2. WOLNOŚĆ WYBORU MIEJSCA PRACY

Drugim rodzajem wolności powiązany z podstawową zasadą wolności pracy jest wolność wyboru miejsca pracy. Może być ona rozumiana w dwóch kontekstach. Miejsce pracy może oznaczać miejscowość lub danego pracodawcę, u którego ma być wykonywana praca. Nawiązuje to do innej konstytucyjnej wolności, wolności poruszania się po terytorium RP. Wolność wyboru miejsca pracy może być również rozpatrywana w kontekście wyboru rodzaju wykonywanej pracy. Zgodnie z poglądami przyjętymi w niektórych dokumentach międzynarodowych wolność wyboru pracy obejmuje również możliwość pomocy w wyborze zawodu odpowiadającego osobistym uzdolnie-

²⁸ Orzeczenie TK z 19 października 1999 r., SK. 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119.

²⁹ Art. 67.

³⁰ Por. SK. 4/99.

niom i zainteresowaniom oraz możliwość zdobywania kwalifikacji niezbędnych do jej wykonywania³¹. Wolność wyboru pracy, jako miejsca zatrudnienia potwierdza się w art. 23 *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*. Z kolei w art. 6 *Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* mowa jest o swobodzie wyboru lub podjęcia pracy. Może to być rozumiane jako wybór miejsca pracy, lecz także jako wybór zawodu. Trzeci element pozostający w związku z zasadą wolności pracy, jakim jest prawo do ochrony przed pracą przymusową, zostanie omówiony w części odnoszącej się do negatywnego znaczenia wolności pracy.

2.3. PRAWO DO DNI WOLNYCH OD PRACY I PŁATNYCH URLOPÓW

Kolejnym prawem, które potwierdza konstytucja w kontekście wolności pracy jest prawo pracownika do dni wolnych i płatnych urlopów. Zgodnie z art. 66 ust. 2 pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów. Maksymalne normy czasu pracy określa ustawa. W artykule tym ustrojodawca nie formułuje wprost prawa do wypoczynku, potwierdzając jedynie prawo pracownika do dni wolnych i płatnych urlopów. Wyraźnie o prawie do urlopu i wypoczynku mówi *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* w art. 24 oraz *Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* w przepisie art. 7 lit d. Norma konstytucyjna ma charakter ogólny i nie przesądza ani o wymiarze czasu pracy, ani o ilości dni wolnych od pracy czy wymiarze i warunkach nabywania urlopu, wykazując w tej kwestii zbieżność z wymienionymi dokumentami. Ze względu na dynamikę rozwoju regulowanej materii nie został dokładnie określony tygodniowy czas pracy. Szczegółową regulację odsyła się do kompetencji ustawodawcy, gdyż przedmiotowa materia należy do zakresu ustaleń aktu niższego rzędu, ustawy. Ustawodawca, korzystając z tego upoważnienia, może określić zarówno zasady odnoszące się do norm czasu pracy, jak i odstępstwa od nich, a także konsekwencje wynikające dla pracowników i pracodawców w przypadku ich przekroczenia. Nieco bardziej konkretne rozwiązania przyjęła w tej kwestii *Europejska Karta Społeczna*³², zobowiązując państwa między innymi do zapewnienia cotygodniowego wypoczynku, corocznego, co najmniej dwu-

³¹ Por. ust. 9 cz. I *Europejskiej Karty Społecznej* oraz art. 1 ust. 2 lit. C konwencji nr 122 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1964 r., dotyczącej polityki zatrudnienia, Dz.U. 1967, nr 8, poz. 31.

³² *Europejska Karta Społeczna* przyjęta 18 października 1961 r., Dz.U. 1999, nr 8, poz. 67.

tygodniowego płatnego urlopu. W stosunku do norm czasu pracy formułuje się ogólną zasadę, na podstawie której można ustalić maksymalny wymiar czasu pracy. Mianowicie, ma być on stopniowo skracany do takiego wymiaru, na jaki pozwala wzrost wydajności oraz inne związane z tym czynniki³³.

Konstytucyjne przepisy dotyczące czasu pracy należy traktować jako rozwinięcie zasady wyrażonej w art. 24, zgodnie z którą praca znajduje się pod ochroną państwa. W stosunku do zasady ochrony pracy pełnią rolę gwarancyjną. Wyartykułowana konstrukcja czasu pracy, zapewniająca jego ustawową regulację, pełni rolę gwarancji praw pracowniczych poprzez ograniczenie swobody kształtowania warunków pracy zarówno w umowach, jak i aktach podstawowych w rzeczonym zakresie. Realizacja tej gwarancji wymaga także określenia w ustawie pojęcia czasu pracy oraz ewentualnych odstępstw od tego pojęcia. Obowiązek ustawowego regulowania maksymalnych norm czasu pracy ma istotne znaczenie również ze względu na treść art. 81, zgodnie z którym praw związanych z wypoczynkiem można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie. Zawężanie tych granic aktami wykonawczymi naruszałoby wyrażony w art. 24 obowiązek ochrony pracy³⁴. Wyjaśnienia wymaga problem, jakiego rodzaju przepisy stosuje się w przypadku, gdy wspomniane normy czasu pracy nie zostały w ogóle uregulowane w ustawie zwykłej ani też nie ma wyraźnego odesłania do innych przepisów ustawowych. W takich przypadkach w doktrynie przyjmuje się możliwość usunięcia luki w drodze analogii³⁵. W zakresie norm czasu pracy uprawnione jest odwołanie się do odpowiednich przepisów Kodeksu pracy, bowiem te zawierają określenie takich norm. Art. 128 Kodeksu pracy definiuje pojęcie czasu pracy, określając go jako czas, w którym pracownik pozostaje w dyspozycji pracodawcy w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym do wykonywania pracy. Względem tej reguły należy w omawianych wypadkach mierzyć czas pracy.

³³ Por. art. 2 ust. 1, 3, 5 *Europejskiej Karty Społecznej*.

³⁴ Por. orzeczenie TK z 12 maja 1998r., U. 17/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 34 oraz orzeczenie z 17 maja 1999r., P. 6/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 76.

³⁵ Zob. T. Zieliński, *Stosunek pracy i stosunek służbowy w administracji państwowej*, w: *Pracownicy administracji w PRL*, red. J. Łętowski, Wrocław 1986, s. 140-141.

2.4. PRAWO DO WYNAGRODZENIA

Do sfery praw wynikających z indywidualnego stosunku pracy zalicza się także prawo do wynagrodzenia. Ustalenie wynagrodzenia minimalnego jest elementem polityki socjalnej państwa, służącej ochronie interesów pracowników. Konstytucja gwarantuje swoim obywatelom w art. 65, ust. 3 prawo do minimalnego wynagrodzenia. Nie nadaje mu jednak waloru prawa nadającego się do bezpośredniego stosowania, co wypływa z treści art. 81. Ochrona prawa do wynagrodzenia polega na obowiązku regulacji tego zagadnienia przez ustawodawcę w akcie ustawodawstwa zwykłego. Konstytucyjna gwarancja tego prawa nie zawiera przepisów określających wysokości lub sposobów ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę. Ustawodawcy pozostawia się zatem wybór metody regulacji problematyki wynagrodzenia w ustawie. Może posłużyć się określeniem minimalnej wysokości wynagrodzenia (co wydaje się wyborem mało praktycznym, gdyż wymaga ciągłego dostosowywania przepisów ustawy do rzeczywistości) lub też wyznaczyć mechanizmy regulujące tę wysokość. Alternatywa ta nie oznacza całkowitej dowolności w ustalaniu minimalnego wynagrodzenia. W szczególności ogranicza takie działanie zasada równego traktowania pracowników, kobiet i mężczyzn³⁶.

Konstytucja nie wspomina natomiast o innych elementach mechanizmu ustalania wynagrodzenia, jak chociażby o sprawiedliwości, równości czy godziwości wynagrodzenia. Standardy międzynarodowe poszerzają sposób określania wynagrodzenia co najmniej o przymiot godziwości. *Europejska Karta Społeczna* w art. 4 używa określenia mówiącego o wynagrodzeniu zapewniającym pracownikowi i jego rodzinie godny poziom życia. Podobnie problem ujmuje w art. 7 *Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, w którym wynagrodzenie, stanowiące element sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, oznacza godziwy i równy zarobek za pracę o równej wartości, bez jakiegokolwiek różnicy, a ponadto zapewniający zadowalające warunki życia dla samych pracowników i ich rodzin.

2.5. PRAWO DO BEZPIECZNYCH I HIGIENICZNYCH WARUNKÓW PRACY

Z prawem do pracy ściśle jest związane prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Jego gwarancję Konstytucja zapewniła w art. 66

³⁶ Art. 33, ust. 2.

ust. 1, uznając prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Treść taką powtarza za zapisem art. 7, lit. b *Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, wskazując bezpieczeństwo i higienę pracy jako jeden z elementów niezbędnych dla zapewnienia sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy. W tym zakresie *Europejska Karta Społeczna* wyznacza również w art. 3, ust. 2 i 3 zobowiązanie do kontroli stosowania przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz obowiązek konsultacji z organizacjami pracodawców i pracowników, w sytuacjach tego wymagających. Szczegółowy zakres konstytucyjnej realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy ma określić ustawa. Podobnie jak dwa wcześniejsze prawa pracownicze dotyczące wypoczynku i wynagrodzenia prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków nie stosuje się bezpośrednio. Odesłanie jego regulacji do aktu niższego rzędu, jakim jest ustawa, rozstrzyga o ogólnym charakterze tej normy. Ustawa bowiem decyduje o zakresie jej treści. Osłabia to niewątpliwie ochronę prawa, które Konstytucja przyznaje każdemu człowiekowi, do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Gdy mówimy o obowiązkach pracodawcy, wydaje się nam, że Konstytucja posługuje się ogólnym znaczeniem tego pojęcia, oznaczającym osobę stwarzającą możliwość świadczenia pracy niezależnie od podstawy prawnej, na której się to dokonuje³⁷. Obowiązki pracodawcy nie dotyczą wyłącznie osób pozostających w stosunku pracy z pracodawcą.

3. PRAWA WYNIKAJĄCE ZE ZBIOROWEGO STOSUNKU PRACY

Regulacja praw z zakresu zbiorowego prawa pracy została w Konstytucji istotnie rozbudowana w porównaniu do poprzednich unormowań konstytucyjnych. Ich ochrona jest mocniejsza w przeciwieństwie do konstytucyjnych praw pracowniczych wynikających z indywidualnego stosunku pracy (prawa i wolności pracownicze), gdyż nie ma do nich zastosowania art. 81, ograniczający dochodzenie praw tylko do granic ustalonych w ustawie. Jak wynika z treści art. 8 Konstytucji, przepisy dotyczące obszaru stosunku zbiorowego prawa pracy stosuje się bezpośrednio. Zgodnie z art. 59 zapewnia się wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz organizacjach pracodawców. Związki zawodo-

³⁷ Zob. L. F l o r e k, *Zgodność przepisów prawa pracy z Konstytucją*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 1997, nr 11, s. 11.

we oraz pracodawcy i ich organizacje mają prawo do rokowań, zwłaszcza w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Związkom zawodowym przysługuje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Gwarancje konstytucyjne dotyczą trzech zasadniczych elementów stosunku zbiorowego prawa pracy: prawa zrzeszania się w związki zawodowe, układów zbiorowych pracy i prawa do strajku. Konstytucja gwarantuje *implicite* również prawo do prowadzenia sporów zbiorowych. Wszystkie gwarancje można sprowadzić do jednego określenia „praw i wolności związkowych”.

Podniesienie wymienionych praw do rangi konstytucyjnej jest rozwiązaniem nowym. Zostały one uwzględnione zarówno wśród wolności i praw człowieka³⁸, jak i pośród fundamentalnych zasad ustrojowych państwa³⁹. Rzeczpospolita Polska, traktując funkcjonowanie praw związkowych jako jeden z elementów ustroju, zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Nowość stanowi również gwarancja wolności zrzeszania się przez pracodawców. Choć wolność ta wyraźnie została pominięta w ostatnim katalogu podmiotów, odnoszącym się do zasad ustrojowych państwa. Można to rozumieć jako pewne nawiązanie do konstytucyjnej zasady o społecznej gospodarce rynkowej, przyznającej pewne preferencje czy ochronę „słabszej” stronie układu pracownik–pracodawca⁴⁰. Stanowi to jednak pewną rozbieżność w stosunku do wynikającej z dokumentów międzynarodowych zasady tworzenia związków zawodowych, które nie czynią rozróżnienia pomiędzy organizacjami pracowników i pracodawców. Ujęcie takie jest widoczne w art. 11 *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Z kolei art. 5 *Europejskiej Karty Społecznej* mówi wprost o swobodzie pracowników i pracodawców do tworzenia i wstępowania do tego typu organizacji.

3.1. PRAWO DO ZAKŁADANIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

Możliwość tworzenia związków zawodowych jako prawo człowieka zaliczona została do grupy praw politycznych. Ustrojodawca widocznie uznał, że

³⁸ Art. 59.

³⁹ Art. 12.

⁴⁰ Zob. P. S a r n e c k i, *Wolność zrzeszania się*, Warszawa 1998, s. 52n.

tworzenie i funkcjonowanie organizacji zawodowych jest zbyt ważną materią, aby regulowały ją jedynie ogólne sformułowania art. 12. Gwarancja tworzenia związków zawodowych ujęta została w postaci wolności zrzeszania się w związkach zawodowych. Wolności związkowe regulują stosunki między pracodawcą a pracownikiem w sposób niezależny od władzy państwowej. Służą one przede wszystkim zabezpieczeniu organizacji związkowych i pracodawców przed władzą państwową⁴¹. Oznacza ona swobodę zarówno zakładania takich organizacji, jak i możliwość przystępowania do już istniejących związków zawodowych. Swoboda organizowania się w związki zawodowe opiera się na wolnym wyborze przy jego tworzeniu oraz przystępowaniu. Tworzenie związku zawodowego nie może być uzależnione od uprzedniej zgody władzy państwowej.

W znaczeniu negatywnym przybiera ona postać zakazu zabraniać tworzenia i wstępowania do związków zawodowych. Odnosi się to w takim samym stopniu do swobody zrzeszania się pracodawców. Wynika z tego, że niedopuszczalna jest również jakakolwiek ingerencja w wykonywanie prawa do swobodnego działania związków zawodowych. Dotyczy to zarówno forum wewnętrznego, w szczególności określania statutu, programu działania związku czy wyboru władz, jak i forum zewnętrznego. Ujęcie negatywne polega również na zakazie pozbawiania wymienionych organizacji uprawnień przewidzianych w art. 59.

Z konstytucyjną gwarancją wolności związkowych natomiast nie stoi w sprzeczności ustawowy obowiązek rejestracji rzeczonych związków. Możliwość ustanowienia takiego obowiązku na podstawie aktu ustawowego przewiduje zarówno art. 58 ust. 3, traktujący o dopuszczalności określenia rodzajów zrzeszeń podlegających rejestracji sądowej, jak również art. 59, ust. 4, wprowadzający możliwość ustawowego ograniczenia wolności związkowych jedynie wówczas, gdy wynika ona z umów międzynarodowych⁴². Jak wynika z przedłożonych przepisów, dopuszczalne ograniczenia można wprowadzić jedynie drogą ustawową.

Gwarancje praw i wolności związkowych obejmują tworzenie związków zawodowych i organizacji pracodawców. Z zapisu tego wynika, iż zakresem podmiotowym wolności związkowych objęci zostali zarówno pracownicy, jak też pracodawcy. Świadczy o tym przeciwstawienie obu kategorii, mianowicie

⁴¹ Por. F l o r e k, *Konstytucyjne gwarancje*, s. 201-202.

⁴² Szerzej na ten temat: L. F l o r e k, M. S e w e r y Ń s k i, *Międzynarodowe prawo pracy*, Warszawa 1988, s. 128n.

związków zawodowych i organizacji pracodawców. Krąg podmiotów może być jednak ograniczony, ale jedynie wtedy, gdy na to zezwalają umowy międzynarodowe. Wiążący Polskę w tym zakresie *Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*⁴³ w art. 22 ust. 2 dopuszcza nałożenie ograniczeń zgodnych z ustawą na wykonywanie prawa do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych przez członków sił zbrojnych i policji. *Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* powtarza ten zapis w art. 8 ust. 2, rozszerzając go o pracowników administracji państwowej. Podobnie czyni to *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*⁴⁴ w zapisie art. 11 ust. 2. W tym kontekście wątpliwości może budzić inna konstytucyjna regulacja zakazująca przynależności związkowej sędziom⁴⁵. Sędziowie bowiem nie należą do grupy pracowników administracji publicznej (co do której możliwe jest stosowanie wyłączeń) na podstawie ustawodawstwa zwykłego. Zakaz ten nie odnosi się natomiast do prokuratorów i policjantów.

Ponadto dopuszcza się wprowadzenie możliwości zawieszenia przynależności do związków zawodowych ze względu na szczególny status pewnych osób⁴⁶. Inną grupą podmiotów uprawnionych są pracodawcy. Konstytucja, konstruując prawo pracodawców do tworzenia swych organizacji, nie precyzuje, kto może tworzyć takie organizacje. Prawo organizowania się w związek zawodowy przysługuje zatem wszystkim pracodawcom. W myśl przepisów ustawy o organizacjach pracodawców z 23 maja 1991 r. organizacje pracodawców mogą być tworzone zarówno przez osoby fizyczne, jak i jednostki organizacyjne, zatrudniające inne osoby, w szczególności mogą to być spółki lub spółdzielnie⁴⁷. Przedmiotem działania tych organizacji, w myśl ustawy, jest prowadzenie działalności gospodarczej. Zatem pracodawcy, którzy nie prowadzą takiej działalności, pozbawieni zostali prawa do zrzeszania się w organizację zawodową. Taka definicja pracodawcy zawarta w wymienionej ustawie wprowadza dysonans w stosunku do prezentowanego zapisu Konstytucji.

⁴³ *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* przyjęty został 16 grudnia 1966 roku, wszedł w życie 3 stycznia 1976 roku, Dz.U. 1977, nr 38, poz. 169, załącznik.

⁴⁴ *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* przyjęta na posiedzeniu Komitetu Ministrów Rady Europy w Rzymie 4 listopada 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

⁴⁵ Art. 178, ust. 3.

⁴⁶ Zob. S a r n e c k i, *Wolność zrzeszania się*, s. 41.

⁴⁷ Ustawa o organizacjach pracodawców z 23 maja 1991 r., Dz.U. nr 55, poz. 235.

3.2. UPRAWNIENIA WYNIKAJĄCE Z PRZYNALEŻNOŚCI DO ORGANIZACJI ZAWODOWYCH

Z tytułu przynależności do organizacji zawodowych (pracowników i pracodawców) Konstytucja przyznaje tym podmiotom określone uprawnienia⁴⁸. Wskazuje się prawo do rokowań, zawierania układów zbiorowych oraz prawo do strajku. Katalog taki potwierdza się w art. 6 *Europejskiej Karty Społecznej*. W rozdziale zatytułowanym „Solidarność” *Karta Praw Podstawowych*⁴⁹ Unii Europejskiej, która weszła w życie z dniem 18 grudnia 2000 r., stanowi o prawie do rokowań zbiorowych, do podejmowania akcji dla ochrony praw zbiorowych, ze strajkiem włącznie oraz do ochrony w razie nieuzasadnionego zwolnienia z pracy. Konstytucja nie przewiduje natomiast prawa pracowników do udziału w zarządzaniu zakładami pracy, tzw. partycypacji społecznej. Pozostaje w pewnej sprzeczności z konstytucyjną zasadą społecznej gospodarki rynkowej, polegającą m.in. na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Konstytucja gwarantuje związkom zawodowym i pracodawcom prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych, do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień. Prawo to ma charakter powszechny, służy wszystkim pracodawcom i związkom zawodowym, gdyż Konstytucja nie zawiera bezpośrednio żadnych ograniczeń tego prawa. Może ono jedynie podlegać takim ograniczeniom, które dopuszczają wiążące umowy międzynarodowe. Pośrednie ograniczanie prawa do rokowań można uznać za niezgodne z Konstytucją. Zdaniem niektórych autorów można mówić nie tylko o prawie do prowadzenia rokowań, ale również o konstytucyjnym zobowiązaniu. Treść jego zawiera się w stwierdzeniu, że nie można odmówić podjęcia takich rokowań, gdy druga strona występuje z taką gotowością⁵⁰. Dotyczy to również zawierania „układów zbiorowych pracy i innych porozumień”. Przysługują one wszystkim pracodawcom i związkom zawodowym. Od zasady tej nie przewiduje się w Konstytucji żadnych wyjątków. Podobnie silny nacisk na gwarancje skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych kładzie się w przepisach *Europejskiej Karty Społecznej*, zobowiązując

⁴⁸ Art. 59, ust. 2 i 3.

⁴⁹ *Karta Praw Podstawowych*, w: S. H a m b u r a, M. M u s z y Ń s k i, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001.

⁵⁰ P o r. S a r n e c k i, *Wolność zrzeszania się*, s. 47.

państwa do popierania wspólnych konsultacji, dobrowolnych negocjacji i arbitrażu.

Do rangi konstytucyjnej podniesione zostało również prawo związków zawodowych do organizowania strajku i innych form protestu w granicach określonych w ustawie. Przy czym prawo do strajku, w odniesieniu do określonych w ustawie kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach, może być ograniczone. Prawo do strajku i innych form protestu zapewnia się, z oczywistych względów, tylko związkom zawodowym. Dopuszczalne ograniczenia mogą przybierać dwojaką formę. Możliwe jest stosowanie ograniczeń w odniesieniu do określonej kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach. Zawsze jednak muszą być one wprowadzone drogą ustawową.

Konstytucyjną wolność zrzeszania się w organizacjach zawodowych uzyskują również organizacje zawodowe skupiające osoby prowadzące działalność gospodarczą samodzielnie. Dotyczy to organizacji społeczno-zawodowych rolników. Zapewniona została już w art. 12 jako jedna z zasad ustrojowych, co podkreśla rolę tych organizacji w społecznym i gospodarczym życiu kraju.

W toku prac nad wolnością zrzeszania się w związkach zawodowych, prowadzonych na forum Komisji Konstytucyjnej, zrezygnowano natomiast z konstytucyjnego zagwarantowania związkom zawodowym prawa do udziału w konsultacjach Komisji Trójstronnej. O powołanie Komisji Trójstronnej jako instytucji konstytucyjnej wnioskowali przedstawiciele NSZZ „Solidarność” oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej⁵¹. W założeniu miało to być ciało konsultacyjne, złożone z przedstawicieli pracowników, pracodawców i rządu. Chęć powołania tej instytucji argumentowano zapotrzebowaniem ustrojowym. Komisja Trójstronna miała stanowić formę źródła prawa, która nie uszczuplałaby jednak uprawnień władzy ustawodawczej w ramach trójpodziału władzy. Wynik jej prac stanowić miał rodzaj umowy społecznej, wiążącej władzę ustawodawczą. Komisja Trójstronna pełniłaby ważne społecznie zadania zapobiegania i prewencji przed powstawaniem konfliktów i destabilizacji społecznej. Miała być pomocna szczególnie przy kształtowaniu ustawy budżetowej. Do jej kompetencji należeć miało ustalanie wysokości płacy minimalnej, minimalnego dochodu gwarantowanego oraz norm czasu pracy. Zapis taki stanowić miał osobną gwarancję państwa wobec socjalnych praw człowieka. Podniesienie Komisji Trójstronnej do rangi instytucji konstytucyjnej spotkało się ze sprzeciwem pozostałych członków Komisji Konstytu-

⁵¹ Zob. „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego”, z 21 III 1995, nr 15, 1397/II.

cyjnej. Przytaczano zarzut, iż powołanie w prezentowanym kształcie Komisji Trójstronnej prowadziłyby do wyłączenia materii społecznej spod kompetencji władzy ustawodawczej i wykraczało poza przyjęty schemat podziału władzy. Proponowane rozwiązanie wykluczałoby mechanizm parlamentarny i wprowadzało jako wiążący mechanizm negocjacyjny dla ustalania i regulacji problemów polityki społecznej⁵². Ostatecznie zrezygnowano z nadawania instytucji Komisji Trójstronnej rangi konstytucyjnej i umieszczenia jej pośród materii wolności i praw człowieka i obywatela. Akceptacji nie zyskała również propozycja, aby wolność zrzeszania się w związkach zawodowych znalazła się w grupie regulacji wolności i praw socjalnych jako specyficzny rodzaj wolności zrzeszania się.

4. WOLNOŚĆ PRACY W ZNACZENIU NEGATYWNYM

Z treści art. 65, ust. 1 Konstytucji odnoszącego się do zasady wolności pracy wynika, że każdemu przysługuje wolność w zakresie wyboru, wykonywania zawodu i miejsca pracy. Implikuje to pośrednio zasadę, że podjęcie pracy i jej wykonywanie jest dobrowolne. Dotyczy ona wszelkiego rodzaju pracy. Jednocześnie Konstytucja daje przyzwolenie na określenie wyjątków, które mogą być przewidziane jedynie w ustawie. Zatem można wyciągnąć wniosek o istnieniu zasady zakazu pracy przymusowej. W kwestii pracy obowiązkowej przepisy konstytucyjne dopuszczają, aby była ona nałożona jedynie w drodze ustawy (ust. 2).

Wśród postanowień *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* również zawarto możliwość swobodnego wyboru pracy, wolnego od przymusu i od dyskryminacji. Świadczy o tym kategoryczny zakaz trzymania kogokolwiek w niewolnictwie lub poddaństwie oraz ogólna zasada równości wobec prawa i równej ochrony przed dyskryminacją, a także potwierdzenie prawa każdego do pracy i swobodnego wyboru zatrudnienia. Zakaz taki wynika również z przepisu art. 8, a w szczególności ust. 3 *Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*. Norma opisująca atrybuty zasady wolności pracy składa się z bezwzględnie obowiązującego zakazu niewolnictwa i poddaństwa, a także względnego zakazu pracy przymusowej i obowiązkowej. Podaje również rodzaje prac, które wykraczają poza zakres pojęcia pracy przymusowej lub

⁵² Stanowisko takie zajmował m.in. poseł Unii Wolności J. Rokita, tamże.

obowiązkowej. Nie stanowią one wyjątków od ogólnej zasady dobrowolności pracy. Należy interpretować je jako przykłady, które z definicji nie stanowią pracy przymusowej czy obowiązkowej. Dobrowolność pracy, zawarta w art. 4, ust. 2 *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, została ukształtowana podobnie. Chociaż w ujęciu tym nieco mniej restrykcyjnie sformułowano kwestię zakazu niewoli i poddaństwa. Zabrakło kategorycznego stwierdzenia, że niewolnictwo i handel niewolnikami we wszystkich formach jest zakazany.

5. OBOWIĄZKI WŁADZ PUBLICZNYCH

Pomimo braku wyraźnego określenia prawa do pracy w sposób konkretny zostały ujęte obowiązki władz publicznych na rzecz zaspokajania społecznych potrzeb w tym zakresie. Ustrojodawca zatem, formułując treść wolności pracy, nie tylko podkreśla prawo każdego człowieka do swobodnego wyboru pracy oraz wyraża uznanie tego prawa przez państwo, lecz także wynikające z tego faktu obowiązki, jakie spoczywają na państwie, oraz kroki, jakie powinno ono podejmować w celu zapewnienia realizacji tego prawa. Z konstytucyjnej formuły wolności pracy odczytywana jest treść obowiązków władzy publicznej, co stwarza podstawę do ochrony tej sfery praw przed odmienną ich regulacją w ustawodawstwie niższym⁵³. Natomiast ustrojodawca wyklucza możliwość bezpośredniego powoływania się na zapis konstytucyjny mocą art. 81, co czyni z niego normę programową i zawęża jego ochronę do ustawodawstwa zwykłego. Podobnie w *Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* ujmuje się problematykę zapobiegania bezrobociu jako zadanie władz publicznych. Państwa-strony zostały zobowiązane w art. 6 do podejmowania odpowiednich kroków w celu zapewnienia prawa do pracy. Podczas gdy w *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* nie wyznacza się wprost zadań władz publicznych związanych z pełną realizacją prawa człowieka do pracy. Państwo występuje tu jako podmiot zobowiązany do sformułowanego w art. 22 prawa każdego człowieka do ochrony przed bezrobociem. Zatem ochrona przed bezrobociem nie występuje tu jako zadanie władz publicznych, lecz jako prawo każdego człowieka.

⁵³ Art. 65, ust. 5.

Konstytucja w art. 65, ust. 5 wskazuje na obowiązek prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego i produktywnego zatrudnienia. Środkiem do realizacji tego celu jest prowadzenie programów zwalczania bezrobocia, a w szczególności poprzez organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego, robót publicznych i prac interwencyjnych. Państwo zostało również zobowiązane do ustalenia minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę. Nie wspomina się natomiast o prawie do sprawiedliwej płacy. W innym miejscu państwo zobowiązuje się do ochrony pracy i sprawowania nadzoru nad warunkami jej wykonywania⁵⁴. Przepis ten pozostaje poza wyodrębnionym w Konstytucji katalogiem wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Wydaje się, że pojęcie warunków wykonywania pracy należy rozumieć szeroko. Oznacza ono nie tylko warunki, w jakich świadczona jest praca (bezpieczne i higieniczne), lecz także można rozumieć je jako całokształt obowiązków i uprawnień pracownika związanych ze świadczeniem pracy. Przedmiot kontroli warunków wykonywania pracy może obejmować w tym znaczeniu wszystkie przepisy prawa pracy określonego w ustawach.

6. DOPUSZCZALNOŚĆ OGRANICZEŃ KONSTYTUCYJNEJ WOLNOŚCI PRACY

Regulacja konstytucyjnej ochrony wolności pracy dopuszcza, o czym była mowa wcześniej, możliwość stosowania wyjątków. Wolność pracy nie ma bowiem charakteru absolutnego. Konstytucja wskazuje w tym przypadku na jedyne źródło ograniczeń, jakim jest ustawa. Wymagania, jakie muszą być spełnione dla wprowadzania ograniczeń, zostały określone w ogólnym zapisie art. 31, ust. 3, regulującym ograniczenia w zakresie korzystania z wszystkich praw i wolności ustanowionych w Konstytucji. Możliwość ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności dopuszcza się tylko w ustawie, i tylko wówczas, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawa dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw i wolności. Zapis taki wyraźnie koresponduje z ujęciem zawartym w art. 8 czy art. 11 *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, gdzie wymieniana jest przesłanka

⁵⁴ Art. 24.

wyłącznej regulacji w ustawie oraz konieczności w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób⁵⁵. Przesłanki takie mają postać wartości konkurujących z zakresem korzystania przez jednostkę ze swych wolności i praw⁵⁶.

Generalnie, przy ograniczaniu praw jednostki, jak wskazuje TK, chodzi o odpowiednie wyważenie wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa oraz wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie⁵⁷. Uwzględnienie tej zasady jest powiązane z wyrażonym w art. 31, ust. 3 warunkiem konieczności wprowadzanych ograniczeń. Wymóg konieczności jest, zdaniem Trybunału, spełniony wówczas, gdy ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów, muszą być niezbędne do ochrony interesu, z którym są powiązane, a ich efekty muszą ponadto pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela. Do zakresu kompetencji ustawodawcy zwykłego należy wybór celów i środków określonej regulacji ustawowej. Przy czym cel powinien znajdować uzasadnienie w konstytucyjnej aksjologii, a środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu⁵⁸.

Jedną z form ograniczenia wolności pracy jest podana w art. 65, ust. 2 i 3 możliwość nałożenia na jednostkę na podstawie ustawy obowiązku pracy oraz ograniczenie działania wolności pracy w stosunku do dzieci⁵⁹. Co do zasady zakazane jest stałe zatrudnianie osób poniżej szesnastego roku życia. Formy i charakter dopuszczalnego zatrudnienia określa ustawa. Można uznać, iż możliwe jest zatrudnianie dzieci w wieku do lat szesnastu w innej formie niż praca stała. Dopuszczalna jest praca pozbawiona charakteru stałości, jak na przykład praca dorywcza.

Konstytucyjne przepisy dotyczące zatrudniania młodocianych odbiegają nieco od przyjętych standardów międzynarodowych. Przede wszystkim prze-

⁵⁵ Konstrukcję taką przyjęła *Konwencja*, odnosząc się do prawa poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji oraz prawa do swobodnego zgromadzenia się, stowarzyszania się i tworzenia związków zawodowych.

⁵⁶ Zob. orzeczenie TK U. 5/97.

⁵⁷ Tamże.

⁵⁸ Orzeczenie TK z 9 czerwca 1998 r., K. 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.

⁵⁹ Szerzej: S. L. S t a d n i c z e Ń k o, *Sytuacja prawno-społeczna dzieci i młodocianych w zakresie zatrudniania*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne”, 1(2003), s. 77-97.

widuje się możliwość zatrudniania dzieci już od lat piętnastu. Możliwe jest jednak podnoszenie granicy wieku, w którym dopuszczalne jest zatrudnianie. Ponadto kwestia zatrudniania młodocianych została ujęta w odmienny sposób. Mianowicie, ochrona młodocianych polega nie tyle na zakazie pracy, ile na stosowaniu pewnych przywilejów, w szczególności ograniczaniu godzin pracy, umożliwianiu korzystania z obowiązkowego nauczania, zapewnieniu szczególnej ochrony⁶⁰.

PODSUMOWANIE

Konstytucyjne ujęcie prawa człowieka do pracy polega na wolności pracy, to znaczy swobodzie wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy. Wolność ta winna być rozumiana szeroko i obejmować nie tylko przypadki zatrudnienia w ramach stosunku regulowanego na podstawie prawa pracy, lecz także świadczenie pracy na podstawie innych tytułów, chociażby cywilnoprawnych. Konstytucja nie formułuje więc podmiotowego prawa do pracy pojmowanego jako gwarancja uzyskania pracy przez każdą osobę, która jej poszukuje. Ochroną obejmuje natomiast wolność wyboru pracy zgodnej z uzdolnieniami i umiejętnościami. Porównując taką konstrukcję prawa człowieka do pracy z przytaczanymi dokumentami międzynarodowymi, należy podkreślić odmienną przyjętą koncepcję. Zawarte w nich pojęcie prawa do pracy rozumiane jest jako prawo do „uzyskania możliwości utrzymania się”, co wskazuje na jego roszczeniowy charakter.

Konstytucyjne prawo człowieka do pracy zawiera w sobie trzy rodzaje praw silnie ze sobą powiązanych: prawo do wyboru i wykonywania zawodu, prawo do wyboru miejsca pracy oraz prawo do ochrony przed pracą przymusową. Formułuje się w ten sposób tzw. pozytywny aspekt zasady wolności pracy oraz stronę negatywną tej zasady, zakazując nakładania obowiązku pracy. Ujęcie takie znajduje swoje potwierdzenie na tle standardów międzynarodowych.

W kwestii ustalenia wynagrodzenia za pracę natomiast regulacja konstytucyjna jest bardziej lakoniczna w stosunku do standardów międzynarodowych i jest zawężona jedynie do prawa do minimalnego wynagrodzenia.

⁶⁰ Por. art. 7 *Europejskiej Konwencji Praw człowieka* czy rozwiązania przyjęte w Konwencji nr 138 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1973 r., ratyfikowanej przez Polskę w roku 1978, Dz.U. nr 12, poz. 53.

Pomija się takie elementy, jak sprawiedliwość, równość, czy godziwość wynagrodzenia. Silniej natomiast zostały zaakcentowane prawa związkowe poprzez zamieszczenie ich zarówno wśród zasad fundamentalnych konstytucji, jak i praw i wolności człowieka. W nawiązaniu do standardów międzynarodowych sformułowana została konstytucyjna zasada dobrowolności pracy oraz zasady dotyczące możliwości wprowadzania ograniczeń wolności pracy.

THE CONSTITUTIONAL RIGHT
TO EMPLOYMENT AGAINST INTERNATIONAL STANDARDS

S u m m a r y

The article presents the issue of the constitutional embodiment of a person's social right to employment against existing international standards. The author's considerations also concern other rights and freedoms pertaining to Labour Law, namely the right to remuneration, protection against unemployment, and association in trade unions as well as the right to conclude collective labour agreements, to negotiate and strike.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: konstytucyjna wolność pracy, prawo do pracy, prawa i wolności pracownicze, standardy międzynarodowe prawa do pracy.

Key words: constitutional freedom of employment, right to employment, rights and freedoms of workers, international standards of the right to employment.