

Zakres treściowy konstytucyjnej zasady ochrony pracy

1. Konstytucja RP w art. 24 podkreśla szczególne znaczenie pracy, poddając ją ochronie Rzeczypospolitej Polskiej. Ustrojodawca deklaruje, że Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy (art. 24 zd. 2).

Przepis art. 24 znajduje się w Rozdziale I Konstytucji zatytułowanym „Rzeczypospolita”. W rozdziale tym jest mowa o zasadach ustroju państwa i zasadach ustroju społeczeństwa. Rozdział I zawiera charakterystykę Rzeczypospolitej: „jako organizmu państwowego, jako wspólnoty obywatelskiej, jako uczestnika obrotu stosunków międzynarodowych i jako członka wspólnoty międzynarodowej”¹.

Aksjologia ustawy zasadniczej determinuje jej materialną tożsamość². Odtworzenie kompleksowej aksjologii konstytucyjnej wymaga zawsze uwzględnienia tych norm, które w sposób bezpośredni lub pośredni wyrażają ideę ochrony określonych zasad i wartości³. Ze względu na hierarchię norm konstytucyjnych ochrona pracy jest istotną wartością konstytucyjną; stanowi ważny fundament tożsamości Rzeczypospolitej⁴.

W Rozdziale I znajdziemy zasady i instytucje, które uznano za na tyle ważne, aby włączyć je do rozdziału otwierającego konstytucję. Obok doniosłych zasad ustroju społeczno-politycznego odnaleźć można w nim postanowienia szczegółowe doniosłe dla organizacji wspólnoty obywateli, nie będące zasadami (np. art. 11 ust. 2 stanowiący, że: „Finansowanie partii politycznych jest jawne”). Osobną grupę postanowień Rozdziału I stanowią zasady mające swoje bezpośrednie odniesienie do statusu jednostki w państwie (np. zasady wolności działalności gospodarczej – art. 20 i 22).

Konstytucyjne zasady są sformułowane w sposób bardzo ogólny. Określają podstawowe rozstrzygnięcia ustrojowe i tym samym wyrażają tożsamość ustrojową

¹ M. Kruk, *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 9; zob. też S. Jarosz-Żukowska, *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w Rozdziale I Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 108.

² Zob. K.M. Ujazdowski, *Tożsamość i funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, „Prawo i Więź” 2014, nr 2, s. 7; J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020, s. 122-125.

³ Zob. M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014, s. 228 i n.

⁴ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 126-127.

państwa. Rozstrzygnięcia te zwykle określają formę państwa, zawierają ustalenia umożliwiające bardziej precyzyjne zidentyfikowanie ustroju państwa, charakteryzują system prawa, odnoszą się do systemu ochrony konstytucji, wolności i praw jednostki. Mają zatem podstawowe znaczenie dla charakterystyki ustroju Rzeczypospolitej – są podstawową wskazówką dla określenia systemu wartości determinującego całość postanowień konstytucji⁵.

Zaznaczyć należy, że pojęcie zasady konstytucyjnej nie zostało zdefiniowane jednoznacznie przez polską doktrynę prawa konstytucyjnego. Z jednej strony wprost uznaje się wszystkie normy konstytucyjne za zasady konstytucyjne, z drugiej zaś strony traktuje się jako zasady tylko niektóre z norm konstytucyjnych. Kazimierz Działocha, odwołując się do tzw. hierarchii norm konstytucyjnych, wyróżnia w obrębie tych norm takie, które mają charakter zasad o szczególnie doniosłym dla całości norm konstytucyjnych znaczeniu, oraz normy pozostałe („zwykłe”)⁶. W ujęciu funkcjonalnym są dyrektywami wskazującymi, jakie ma być prawo i inne zachowania na podstawie aksjologicznych założeń ustroju, a także w jaki sposób tworzyć prawo, by spełniało te założenia⁷. Trzeba przy tym zaznaczyć, że zasady konstytucyjne „znajdujące się w rozdziale I, nie są przepisami o wyższej randze prawnej niż inne przepisy Konstytucji, a wobec tego mają zastosowanie w sytuacjach, które nie są uregulowane w innych bardziej konkretnych unormowaniach, ale nie mogą ich «zastępować»”. Nie mogą również prowadzić do obejścia konkretnych rozwiązań konstytucyjnych, choć oczywiście te ostatnie muszą być interpretowane w zgodzie z podstawowymi zasadami ustroju, a nie w oderwaniu od nich⁸.

Zasady zawarte w Rozdziale I Konstytucji mają istotny wpływ na interpretację pozostałych norm konstytucyjnych, w szczególności dotyczących realizacji praw i wolności wskazanych w Rozdziale II Konstytucji. Umieszczenie danego przepisu w obrębie tekstu konstytucyjnego pozwala bowiem wyprowadzać, na gruncie wykładni systemowej, pewne wnioski na temat jego sensu normatywnego.

Zasada ochrony pracy należy do grupy zasad tworzących konstytucyjne ramy ustroju społecznego i gospodarczego Rzeczypospolitej. Zasadniczo z art. 24 nie wynikają jakiegokolwiek prawa podmiotowe, ani po stronie jednostki, ani po stronie zbiorowych podmiotów występujących w ustroju pracy⁹. Jednakże, jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, analiza niektórych przepisów Rozdziału I Konstytucji prowadzi do wniosku, że wynikać z nich mogą nie tylko zasady prawa w sensie przedmiotowym, ale i prawa podmiotowe.

⁵ Zob. szerzej P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1969, „Prawo” 1997, t. CCLVIII, red. K. Wójtowicz (red.), *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji*, s. 7-22.

⁶ Zob. K. Działocha, *Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] L. Antonowicz [et al.] (kom. red.), *Państwo, ustrój, konstytucja. Studia*, Lublin 1991, s. 44-45.

⁷ K. Działocha, *Konstytucyjne zasady treści prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1290, „Prawo” 1992, t. CC, s. 95.

⁸ Wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33.

⁹ Zob. L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 587-593.

Jednak znajdują one z reguły swoją konkretyzację w tej materii w Rozdziale II. Taki związek dostrzegł Trybunał między art. 24 Konstytucji z jednej, a art. 65 Konstytucji z drugiej strony.

W art. 24 Konstytucji zawarte są tzw. normy programowe. Nie są one na gruncie powszechnie przyjętej doktryny normami o charakterze reguł, które nadawałyby się do bezpośredniego zastosowania i z których wynikałyby bezpośrednio prawa podmiotowe¹⁰. Norma programowa nie wskazuje, jak należy się zachować, lecz wskazuje, jaki cel winien zostać zrealizowany. Normy programowe wyznaczają cele i etapy działania państwa oraz środki ich realizacji. „Zwane są niekiedy przepisami o odroczonej czy niebezpośrednim stosowaniu. Dotyczą bardziej nakazów ocennych niż nakazów powinnościowych”¹¹. Postanowienia konstytucyjne o charakterze programowym zasadniczo pozbawione są bezpośredniej skuteczności w procesie stosowania prawa, nie formułują praw podmiotowych, wyrażają zwykle pojęcia niedookreślone. Nie nakładają definitywnych obowiązków na swoich adresatów, niemniej jednak nakładają obowiązki *prima facie*. W procesie stosowania tych norm trzeba „wyważyć” kolidujące ze sobą zasady, czyli rozstrzygnąć, w jakiej mierze owo wyważenie musi odwoływać się do kryteriów prawnych, a w jakiej może być oparte na wartościowaniach pozapozytywnych, na wiedzy empirycznej¹². Omawiane przepisy powinny być brane pod uwagę przy wykładni pozostałych norm konstytucji, zwłaszcza przy wypełnianiu luk w ustawie zasadniczej. Stanowią wytyczne dla ustawodawcy zwykłego, w dziedzinach, których dotyczą, jak również uniemożliwiają wydanie przepisów ustawowych sprzecznych z nimi. W razie zaistnienia takiej sprzeczności powstaje materialna niezgodność z konstytucją. Przepisy programowe mają zatem

¹⁰ Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, Warszawa 1997, s. 111-113. Adam Krzywoń proponuje ustalanie normatywnej treści art. 24 Konstytucji, oparte na konstrukcjach publicznego prawa podmiotowego. Odwołując się do konstrukcji prawonopodmiotowych Georga Jellinka, przyjmuje, że z art. 24 Konstytucji wynikają prawa podmiotowe i korespondujące z nimi obowiązki państwa i pracodawców. Stoi na stanowisku, że z art. 24 Konstytucji wynika prawo domagania się od władz publicznych udzielenia pracownikom odpowiedniej ochrony. Zob. A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017, s. 154 i n. Uznanie możliwości wywodzenia z art. 24 Konstytucji treści normatywnych w połączeniu z innymi zasadami konstytucyjnymi nie usuwa tych wątpliwości. Trudno jest też sformułować „nakazy i zakazy optymalizacyjne adresowane do organów władzy publicznej bez bardziej konkretnego określenia przedmiotu ochrony i treści uprawnień. Nie wystarczy ogólne wskazanie ich celu polegającego na ochronie pracy, na zapewnieniu ładu i harmonii w stosunkach społecznych oraz konieczności ważenia interesów wynikających z art. 22 Konstytucji”. P. Tuleja, *Granice konstytucjonalizacji prawa pracy (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 9, s. 129.

¹¹ K. Complak, *Komentarz do art. 5 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 23. Autor zwraca również uwagę na fakt, że postanowienia o charakterze programowym są charakterystyczne dla konstytucji XX w. Odróżnienie postanowień normatywnych od przepisów programowych jest nierozzerwalnie związane z tzw. socjalnym państwem prawnym oraz demokracją pluralistyczną. Dzięki istnieniu tych norm porządek ustrojowy jest dynamiczny, a nadto cechuje się dużymi zdolnościami dostosowania do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych czy politycznych. Por. też K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2956, „Prawo” 2007, t. CCCVII, s. 21-25.

¹² Zob. T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe...*, s. 104-110.

„podwójny sens zakazujący”¹³. Przepisy, które w swej treści zawierają wypowiedzi programowo-deklaratywne, nawet gdy kwestionuje się ich wartość prawną, twierdząc, że nie wyznaczają one bezpośrednich wzorców postępowania i mają charakter ideowo-polityczny, posiadają duże znaczenie dla interpretacji innych postanowień konstytucyjnych. W kontekście założenia o normatywności przepisów konstytucji jedynym możliwym odczytaniem tych przepisów jest zatem odczytanie ich jako norm.

2. Szczególną wartością chronioną przez Rzeczpospolitą jest praca. „Praca jest wolnym, świadomym i twórczym działaniem człowieka, zmierzającym do wytwarzania nowych wartości [...] dla człowieka użytecznych”¹⁴. Współcześnie takie podejście do kwestii pracy ludzkiej akcentuje jej aspekt wolnościowy, sprowadzający się do swobody wyboru zatrudnienia i pozostawania w stosunku pracy, bez wątplenia przeważa w dyskusjach doktrynalnych. Wolność pracy (zarówno w jej aspekcie negatywnym, sprowadzającym się do zasady dobrowolności pracy, a zatem zakazu pracy przymusowej i obowiązkowej, jak i pozytywnym – zawierającym w sobie dwa elementy: swobodę dostępu do pracy, a także swobodę wyboru pracy), stanowi obecnie jedno z podstawowych praw człowieka, chronionych normami prawa krajowego i międzynarodowego. Dobrowolność pracy bez wątplenia stanowi również podstawę szerszego pojęcia, jakim jest „prawo do pracy”¹⁵.

Warto odnotować, że wpływ na kształt treściowy konstytucyjnej zasady ochrony pracy miała też encyklika Jana Pawła II *Laborem exercens* z 1981 r., w której stwierdza się, że „praca ludzka stanowi klucz, i to chyba najistotniejszy klucz, do całej kwestii społecznej, jeśli staramy się ją widzieć naprawdę pod kątem dobra człowieka”¹⁶. Papież zwracał uwagę na trzy kręgi wartości pracy. Pierwszy to wartość pracy dla osoby ludzkiej; dzięki pracy człowiek „staje się coraz bardziej człowiekiem”. Drugi to wartość pracy dla rodziny; praca ma znaczenie ekonomiczne, albowiem dostarcza środków utrzymania dla rodziny, ma znaczenie wychowawcze dla rodziny oraz „jest wyrazem prawdziwie ludzkiej miłości”. Trzeci to wartość pracy dla całego społeczeństwa, które jest pośrednim wychowawcą każdego człowieka. Dzięki przynależności do wspólnoty narodowej człowiek zachowuje swą tożsamość, a jednocześnie przez swą pracę przyczynia się do pomnażania wspólnego dobra narodu i całej ludzkości¹⁷.

¹³ K. Complak, *Komentarz do art. 5 Konstytucji...*, s. 24.

¹⁴ F.J. Mazurek, *Wolność pracy, przedsiębiorczość, uczestnictwo*, Lublin 1993, s. 15-16.

¹⁵ Dokonując analizy obowiązujących regulacji prawnych (zarówno o charakterze międzynarodowym, jak i wewnątrzpaństwowym), a także opracowań o charakterze dogmatycznym, należy zgodzić się ze stanowiskiem autorów, że istnieje pewien uznany standard międzynarodowy odnoszący się do treści „prawa do pracy”. Obejmuje on następujące elementy składowe: 1) wolność pracy i swobodę jej wyboru, 2) obowiązek państwa prowadzenia polityki zatrudnienia zmierzającej do usunięcia masowego bezrobocia, 3) ochronę trwałości stosunku pracy, por. T. Zieliński, *Prawo do pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 1, s. 3-16.

¹⁶ Jan Paweł II, *Laborem exercens*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, Kraków 1996, s. 149.

¹⁷ *Ibidem*, s. 165-166; zob. też J.M. Auleytner, *Laborem exercens a bezrobocie w Polsce*, [w:] J. Mazur (red.), *Prawo do pracy a polityka społeczna*, Lublin 2005, s. 121 i n.

Konstytucja w art. 24 chroni „pracę”, a nie „prawo do pracy”. Prawem chronionym konstytucyjnie, wskazanym wśród innych wolności i praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, jest natomiast – wyrażona w art. 65 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji – wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Przepis art. 65 ust. 3 Konstytucji ogranicza możliwość nałożenia obowiązku pracy. Wprawdzie w obowiązującej Konstytucji nie ma wprost sformułowanego „prawa do pracy”, jednakże ochronę stabilności zatrudnienia pracownika wywodzi się często właśnie z art. 24 w związku z art. 65 Konstytucji. Takie stanowisko jest uprawnione na tle art. 24 Konstytucji i oznacza, że na państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako „słabszej” strony stosunku pracy, a w konsekwencji obowiązek stwarzania określonych gwarancji prawnych dotyczących zarówno ochrony osoby pracownika, jak i jego interesów¹⁸. Przy czym: „Państwo, ingerując w stosunki pracownicze, pamiętać powinno o konieczności zapewnienia ekonomicznych i produktywnych podstaw zatrudnienia. Nadmierne obciążenia publicznoprawne wynikające z zatrudnienia, usztywnienie form prawnych czy wymuszona nieproduktywność ostatecznie będą negatywnie oddziaływały na wolności i prawa pracodawców i pracowników – pierwszych zniechęcając do zatrudniania; drugich pozbawiając godziwych źródeł utrzymania z pracy”¹⁹.

Ustrojodawca w przepisie art. 24 posługuje się pojęciem „praca” w możliwie najszerszym znaczeniu. Przepis ten wyraża zasadę ochrony pracy, która powinna znajdować swoje urzeczywistnienie na poziomie ustawodawstwa zwykłego. W orzecznictwie wskazuje się, że zawiera on deklarację objęcia ochroną warunków, zakresu i treści świadczenia i przyjmowania pracy w ramach zarówno stosunku pracy, jak i świadczenia pracy, które odbywa się w obrębie stosunków cywilnoprawnych oraz innego rodzaju zatrudnienia²⁰. W konsekwencji uznaje się, że przepis ten ustanawia kompetencję władz państwowych w zakresie ingerowania w kształt stosunków pracy i stanowi podstawę wprowadzania ograniczeń zasady swobody umów oraz równości prawnej stron w stosunkach umownych²¹. Jednym z takich ograniczeń wprowadzonych w ustawodawstwie zwykłym są przepisy nakierowane na ochronę trwałości zatrudnienia pracownika.

W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że praca może być świadczona także na podstawie umów cywilnoprawnych²². Ustalenie w postępowaniu sądowym, że praca była świadczona na podstawie umowy prawa cywilnego, nie narusza art. 24

¹⁸ Zob. W. Sanetra, *Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010, s. 56-57.

¹⁹ L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz...*, s. 593.

²⁰ Zob. wyrok TK z 24 października 2006 r., SK 41/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126; wyrok TK z 22 maja 2013 r., P 46/11, OTK-A 2013, nr 4, poz. 42. W przypadku zasady wolności pracy Jacek Borowicz odsyła do jej socjologicznego rozumienia i postuluje, aby „nie odnosić jej tylko do sfery zatrudnienia realizowanego w ramach stosunku pracy”. J. Borowicz, *Wolność pracy*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 508.

²¹ Zob. wyrok TK z 12 lipca 2010 r., P 4/10, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 58.

²² Zob. wyrok SN z 9 grudnia 1999 r., I PKN 432/99, OSNAPiUS 2001, Nr 9, poz. 310.

Konstytucji, a zróżnicowanie sytuacji prawnej pracownika i strony umowy cywilnoprawnej nie stanowi naruszenia art. 32 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 20 czerwca 2018 r., I PK 48/17²³, Sąd Najwyższy uznał, że przepis art. 24 Konstytucji zawiera deklarację, obejmując swoją ochroną warunki, zakres i treść świadczenia i przyjmowania pracy w ramach zarówno stosunku pracy, jak i świadczenia pracy, które odbywa się w obrębie stosunków cywilnoprawnych oraz innego rodzaju zatrudnienia. „Z przepisu tego nie wynika brak możliwości ustalenia i oceny, że praca może być świadczona nie tylko w ramach stosunku pracy wynikającego z zawartej umowy o pracę lub z innych aktów kreujących stosunek pracy, ale także na podstawie umów (nazwanych i nienazwanych) prawa cywilnego. W warunkach ustroju społeczno-ekonomicznego opartego na zasadach gospodarki rynkowej podstawowe znaczenie w obrocie prawnym ma autonomia woli stron kreująca swobodę umów. Oznacza to większy respekt dla woli podmiotów stosunków prawnych, lecz jednocześnie większą odpowiedzialność tych podmiotów za następstwa podejmowanych przez nie indywidualnych decyzji. Prowadzi to w obrocie prawnym do uszanowania intencji i woli stron, która znajduje wyraz bezpośrednio w składanych przez nie oświadczeniach woli, a zwłaszcza w zawartych przez nie umowach. Dotyczy to w jednakowym stopniu wszystkich umów, w tym także umów dotyczących świadczenia pracy”.

Konstytucja chroni trwałość stosunku pracy jako relacji istniejącej pomiędzy pracownikiem i pracodawcą. W świetle ustawy zasadniczej uzasadnione jest więc przyjmowanie w ustawodawstwie zwykłym zarówno tzw. szczególnej ochrony trwałości pracy, jak i tzw. ochrony ogólnej jako nakierowanych na ochronę godności człowieka przed jego wykluczeniem społecznym. W wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r., Kp 1/11²⁴ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zachowanie przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji) dyktuje przyjęcie reguły stanowienia i interpretacji prawa, która zakazywać będzie arbitralnego traktowania pracownika jako przedmiotu pracy. W orzeczeniu tym przyjęto ponadto, że ochrona pracy powinna być rozpatrywana nie tylko w kontekście instytucjonalnych gwarancji determinujących pewną sferę działania jednostek w społeczeństwie, lecz za jej ustrojowe źródło musi być uznane poszanowanie praw każdego człowieka funkcjonującego w określonej relacji pracowniczej²⁵.

Zdaniem Adama Krzywonia konstytucyjne określenie pracy powinno uwzględniać aspekt ekonomiczny, przede wszystkim relacje dwustronne, oraz wziąć pod uwagę, że praca jest podstawą relacji społecznych. Powinno też mieć na względzie jej godnościowy i wolnościowy charakter. Synonimem pracy jest pojęcie zatrudnienia, a to oznacza dawanie komuś pracy. Na podstawie tych założeń autor uznaje, że konstytucyjnie praca jest stosunkiem dwustronnym, w ramach którego dochodzi do podejmowania przez pracownika w sposób stały lub powtarzalny pewnych czynności,

²³ LEX nr 2508183.

²⁴ OTK ZU 2011, nr 5A, poz. 41.

²⁵ Zob. A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II. *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013, s. 71.

co skutkuje ekonomiczną zależnością o charakterze zarobkowym²⁶. Wydaje się, że jest to zbyt wąskie określenie. Na gruncie art. 24 Konstytucji praca powinna być chroniona również wtedy, gdy rozumiana jest jako wysiłek człowieka podejmowany niezależnie od relacji podporządkowania. Taka szersza ochrona jest także uzasadniona w świetle zasady ochrony przyrodzonej godności człowieka i zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)²⁷.

Nie ulega wątpliwości, że przepis art. 24 Konstytucji stanowi podstawę do ingerencji państwa w stosunki horyzontalne w celu ochrony praw stron stosunku pracy (wprost taka ingerencja jest przewidziana w art. 65 ust. 4 i art. 66 ust. 2 Konstytucji). Normatywny system ochrony pracy – z Konstytucją na czele – powinien przewidywać mechanizmy eliminujące działania zagrażające prawom pracownika i pracodawcy. Słabsza pozycja pracownika uzasadnia zawężenie swobody umów i zwiększenie obowiązków pracodawców względem pracowników. Źródłem korygowania mechanizmów rynkowych, obok art. 24, jest też zasada społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). W konsekwencji należy przyjąć, że stosunek pracy ma również elementy publicznoprawne. Skutkuje to przede wszystkim możliwością przyznania określonych kompetencji pracodawcy względem pracownika oraz stosowaniem prawa powszechnie obowiązującego zamiast niezgodnych z nim postanowień umownych. Dotyczy to również postanowień umów, które dotknięte są sankcją nieważności, gdy są sprzeczne z przepisami ochronnymi Konstytucji²⁸.

3. Adresatem obowiązków, jakie wynikają z nakazu ochrony pracy, jest „Rzeczpospolita Polska”, czyli zarówno wszystkie organy władzy publicznej, działające w zakresie swoich kompetencji, właściwe instytucje, jak i obywatele i podmioty podobne. W świetle postanowień Konstytucji państwo polskie jest bowiem traktowane jak wspólnota obywatelska (*res publica*), nie zaś jak zespół organów (instytucji) sprawujących władzę nad obywatelami. Wszystkie zadania należące do państwa Konstytucja powierza Rzeczypospolitej – wspólnocie wszystkich obywateli. Przy czym Rzeczpospolita nie oznacza władzy państwowej, lecz stanowi zorganizowane państwo obywatelskie, które jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli²⁹.

Substrat Rzeczypospolitej stanowi dobro wspólne; kształtuje ono jedność państwa. Rzeczpospolita uznaje podmiotowość ludzi, ich godność, będącą źródłem wszelkich wolności i praw człowieka. Poszanowanie i ochrona godności jest obowiązkiem władz publicznych. Miarą i tworzywem państwa – dobra wspólnego – jest człowiek; prawo jest tworzone dla człowieka i ma służyć jego dobru. Państwo widziane jako dobro wspólne ma służyć sprawiedliwie wszystkim członkom społeczności państwowej.

²⁶ Zob. A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 85 i n.

²⁷ Zob. P. Tuleja, *Granice konstytucjonalizacji...*, s. 123.

²⁸ Zob. A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona...*, s. 197.

²⁹ Zob. A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8, s. 50-51.

Z zasady zawartej w art. 24 Konstytucji wynika obowiązek stwarzania przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy. Funkcja ochronna polega na prawnym uprzywilejowaniu pod wieloma względami pracownika jako słabszego ekonomicznie i socjalnie kontrahenta w stosunku pracy. W wyroku z 12 lipca 2010 r., P 4/10, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ważnym przejawem funkcji ochronnej prawa pracy jest regulacja wypowiedzenia stosunku pracy. „Prawo pracodawcy do wypowiedzenia stosunku pracy jest mocno ograniczone – przede wszystkim w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony – przez obowiązek uzasadnienia wypowiedzenia oraz konsultacji ze związkami zawodowymi, a także przez szczególną ochronę niektórych kategorii pracowników przed wypowiedzeniem i rozwiązaniem stosunku pracy”. W ocenie Trybunału: „Jest to typowy przykład odstępowania przez ustawodawcę od zasady prawnej (formalnej) równości stron, obowiązującej bezwzględnie w zobowiązaniowych stosunkach cywilnych, przez prawne uprzywilejowanie pracownika w celu zapewnienia rzeczywistej (materialnej) równości stron. Jest to szczególnie ważne w warunkach dużego bezrobocia, które bardzo osłabia pozycję pracownika na rynku pracy”.

Gwarantując ochronę pracy, przepisy Kodeksu pracy – chroniąc pracownika jako najczęściej słabszą stronę stosunku pracy – wprowadzają zasadę jego uprzywilejowania. W przepisie art. 9 § 2 Kodeks wprost stanowi, że postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy Kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. Zasada ta zawarta jest również w art. 18. Zgodnie z nim postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na podstawie których powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne niż przepisy prawa pracy. Co istotne, kształtowanie treści stosunku pracy na podstawie woli stron jest ograniczone normami *ius cogens*, które mogą zostać zmienione jedynie na korzyść pracownika. Przepisem takim jest m.in. art. 77⁵ § 4 Kodeksu pracy, że postanowienia układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę nie mogą ustalać diety za dobę podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza granicami kraju w wysokości niższej niż dieta z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju określona dla pracownika, o którym mowa w § 2. Przewidziane nim regulacje mają charakter gwarancji pewnego ustawowego minimum, co jest wyrazem ochrony Rzeczypospolitej Polskiej nad warunkami wykonywania pracy³⁰.

³⁰ Zob. wyrok TK z 4 października 2005 r., K 36/03, OTK-A 2005, nr 9, poz. 98. W tym wyroku Trybunał zwrócił uwagę, że skoro minimalne świadczenia są określane w ustawodawstwie zwykłym, a nie w Konstytucji, to swoboda regulacyjna ustawodawcy zwykłego, która doszła do głosu w 77⁵ § 4 Kodeksu pracy, może być uznana za adekwatną z punktu widzenia wzorców konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że konieczne jest odróżnianie tego, co może być przedmiotem zarzutu niekonstytucyjności, od tego, co może być przedmiotem zarzutu nieadekwatności, nieodpowiedności prawnopolitycznej czy braku konsekwencji ustawodawcy.

Z postanowień art. 24 Konstytucji wynika nie tylko obowiązek ochrony przez państwo pracowników, ale także stwarzania gwarancji prawnych tej ochrony. W zdaniu drugim tego przepisu ustrojodawca wprost wskazał na obowiązek państwa sprawowania nadzoru nad warunkami pracy.

Nadzór nad warunkami wykonywania pracy oznacza władcze wypowiedanie się o warunkach wykonywania pracy przez specjalnie kompetentny w tych sprawach organ, który chociaż nie jest organem zwierzchnim nad obydwoma stronami stosunku pracy ani nad którąkolwiek z nich, ma takie uprawnienia, jakby był organem zwierzchnim. Nadzór nad wykonywaniem warunków pracy charakteryzuje się możliwością władczego kształtowania wyznaczonych prawnie elementów stosunków pracy bądź warunków jej wykonywania. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy³¹ Państwowa Inspekcja Pracy jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie. Dostrzeżenie przez organy inspekcji pracy naruszenia przez pracodawcę przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy obliuguje te organy do decyzyjnego nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie.

Zasada ochrony pracy i sprawowania nadzoru nad jej wykonywaniem koreluje z treścią przepisu art. 66 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa”. Bezpieczne i higieniczne warunki pracy oznaczają eliminowanie podczas świadczenia pracy czynników niekorzystnie wpływających na organizm ludzki. Zbyt długi czas pracy może być postrzegany jako taki właśnie czynnik³². W ust. 2 tego przepisu zostało sformułowane prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów, a także postanowienie o maksymalnych normach czasu pracy³³. Wymienione w tym przepisie prawa należy traktować jako konstytucyjną gwarancję prawa do wypoczynku, co w sposób oczywisty pozostaje w związku z kwestią czasu pracy. Obowiązek sprawowania nadzoru nad warunkami nie ogranicza się zatem do nadzoru nad bezpiecznymi i higienicznymi warunkami pracy. Pojęcie „warunki pracy” należy rozumieć szerzej jako ogół praw i obowiązków stron, tj. m.in. czas pracy, urlopy, ochronę rodzicielstwa³⁴.

Granicą sprawowania nadzoru nad warunkami pracy powinna być zasada proporcjonalności rozumiana w kontekście subsydiarności państwa oraz ochrony sądowej. W wyroku z 21 maja 2008 r., IV SA/Wr 73/08³⁵ – wydanym z udziałem

³¹ Tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1251.

³² Zob. A. Sobczyk, *Zasady prawnej regulacji czasu pracy*, Poznań 2005, s. 369-384.

³³ W wyroku z 17 maja 1999 r., P 6/98, OTK 1999, nr 4, poz. 76, TK wskazał, że przepisy art. 66 ust. 2 Konstytucji „należy rozumieć jako rozwinięcie sformułowanej w art. 24 zasady, w myśl której praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej”.

³⁴ Zob. A. Sobczyk, D. Buch, *Komentarz do art. 24 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 648; zob. też wyrok TK z 7 maja 2013 r., SK 11/11, OTK-A 213, nr 3, poz. 40.

³⁵ LEX nr 508271.

Dostojnego Jubilata w składzie orzekającym – Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że: „Niedopełnienie przez pracodawcę obowiązku przygotowania odpowiednich palarni na terenie zakładu pracy, a tym samym narażenie pracowników niepalących na konieczność przebywania z palaczami, stanowi nie tylko naruszenie przepisów rozporządzenia w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, ale także wynikającego z art. 66 ust. 1 Konstytucji RP prawa jednostki do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz stanowiącej jego odpowiednik, zawartej w art. 15 Kodeksu pracy zasady zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy”. Zdaniem Sądu: „Przesłanka konieczności ograniczenia praw i wolności z jednej strony stawia przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania ingerencji w danym stanie faktycznym, z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania środków prawnych skutecznych (rzeczywiście służących realizacji zamierzonych celów), ale tylko tych niezbędnych (chroniących określone wartości w sposób, bądź w stopniu nieosiągalnym przy zastosowaniu innych środków). Owa niezbędność oznacza również nakaz stosowania środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu, bo ingerencja w sferę statusu jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie.

Przepisy prawa ograniczające zasady korzystania z wyrobów tytoniowych w miejscach publicznych zmierzają do tego, aby chronić niepalących pracowników przed szkodliwym działaniem dymu papierosowego, stanowią niewątpliwie konieczne w demokratycznym państwie prawa ograniczenie praw i wolności ze względu na ochronę zdrowia i ochronę środowiska. Brak bowiem wyodrębnienia oddzielnego pomieszczenia palarni potencjalnie naraża niepalących na wdychanie dymu tytoniowego”.

Regulacje konstytucyjnoprawne składają się na instytucję ochrony pracy, rozumianej *sensu largo* jako całościowy kształt gwarancji prawnych służących zabezpieczeniu zdrowia i życia ludzkiego w warunkach pracy. Podstawowym składnikiem instytucji ochrony pracy są przepisy powszechnie obowiązującego prawa dotyczące obowiązków pracodawców w zakresie ochrony życia i zdrowia pracowników, przybierające postać prawa, którego przestrzeganie może być egzekwowane środkami przymusu państwowego. Przy czym subsydiarne znaczenie w funkcjonowaniu instytucji ochrony pracy mogą mieć też standardy wynikające z *soft law*. Zasadniczo obowiązki pracodawcy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy mają charakter bezwarunkowy, ponieważ obciążają pracodawcę niezależnie od sposobu spełniania świadczenia przez pracownika; niepodzielny, gdyż działania i zaniechania innych podmiotów nie zwalniają pracodawcy od odpowiedzialności za stan bhp w miejscu pracy; realny – bowiem muszą być wykonywane w naturze, bez możliwości spełnienia zastępczego w postaci wypłaty równowartości nieotrzymanego świadczenia oraz podwójnie zakwalifikowany, gdyż są powinnościami ze stosunku pracy o charakterze zobowiązaniem wobec pracownika i publicznoprawnym wobec państwa, którego wykonanie jest zabezpieczone nadzorem państwowym. Wojewódzki Sąd Administracyjny we

Wrocławiu w wyroku z 30 października 2007 r., IV SA/Wr 186/07³⁶ – z Dostojnym Jubilatem w składzie orzekającym – uznał, że: „Nie można stawiać organowi zarzutu naruszenia prawa przez odwołanie się do określonej Polskiej Normy, która w przekonaniu organu w sposób odpowiedni zapewnia realizację spoczywającego na pracodawcy obowiązku stworzenia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Kwestią podstawową jest przy tym potrzeba zapewnienia w zakładzie pracy funkcjonalnych szaf dla pracowników, o optymalnych wymiarach i konstrukcji, pozwalających na swobodne przechowywanie w nich zarówno odzieży roboczej i środków ochrony indywidualnej, jak i odzieży własnej i obuwia”.

Podsumowując, przepis programowy art. 24 Konstytucji wyraża zasadę ochrony pracy, która powinna znajdować swoje urzeczywistnienie w wymiarze prawno-instytucjonalnym. Krytycy tej zasady podnoszą, że trudno „wywnioskować z tego artykułu, czy chodzi tylko o aktualnie wykonywaną pracę, za czym przemawia zdanie drugie, czy nakazuje on państwu tworzenie nowych miejsc pracy, czemu przeczy oparcie naszej gospodarki na własności prywatnej i wolności działalności gospodarczej. Nie wiadomo na przykład, czy obejmuje on pracę na własny rachunek, czyli właściciela i członków jego rodziny w przedsiębiorstwie usługowym, handlowym, rolniczym czy rzemieślniczym”³⁷.

Na zakres treściowy zasady ochrony pracy należy spojrzeć w kontekście efektywności konstytucji jako ustawy zasadniczej państwa. W układzie dynamicznym efektywność ta jest poddawana testowi w miarę pojawiania się nowych wyzwań – zarówno globalnych, jak i regionalnych, a także nowych uwarunkowań wewnętrznych.

Dzięki przepisom programowym Konstytucja sprzyja określonym przeobrażeniom stosunków społecznych i gospodarczych; określa cele państwa i zarysowuje wizję jego przyszłości. Dynamizujące oddziaływanie Konstytucji przybiera postać zapowiedzi konstytucyjnych, zobowiązujących parlament do uchwalenia ustaw, które rozwijałyby normy generalne w niej zawarte. W ten sposób pozwala to ustawie zasadniczej na wypełnienie jej funkcji prawnej i stabilizującej.

W rozwijającym się społeczeństwie i gospodarce kwestia ochrony pracy, a zwłaszcza nadzoru państwa nad warunkami jej wykonywania, stanowi wartość podlegającą konstytucyjnej ochronie. Pozwala to przyjąć tezę, że ustawa zasadnicza jest aktem rzeczywistym i normatywnym – odzwierciedlającym i determinującym całość stosunków prawnych, społecznych i gospodarczych w państwie.

Przepis art. 24 Konstytucji nie może być samoistnym wzorem kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w sprawie wszczętej wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej. Niemniej jednak zawiera on deklarację objęcia ochroną warunków, zakresu i treści świadczenia i przyjmowania pracy w ramach zarówno stosunku pracy, jak i świadczenia pracy, które odbywa się w obrębie stosunków cywilnoprawnych, oraz innego rodzaju zatrudnienia. W konsekwencji uznaje się, że przepis ten

³⁶ LEX nr 420299.

³⁷ Zob. K. Complak, *Komentarz do art. 24 Konstytucji*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 39.

ustanawia kompetencję władz państwowych w zakresie ingerowania w kształt stosunków pracy i stanowi podstawę wprowadzania ograniczeń zasady swobody umów oraz równości prawnej stron w stosunkach umownych. Jednym z takich ograniczeń wprowadzonych w ustawodawstwie zwykłym są przepisy nakierowane na ochronę trwałości zatrudnienia pracownika.

Bibliografia

- Auleytner J.M., *Laborem exercens a bezrobocie w Polsce*, [w:] J. Mazur (red.), *Prawo do pracy a polityka społeczna*, Lublin 2005.
- Borowicz J., *Wolność pracy*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Complak K., *Komentarz do art. 5 Konstytucji*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Complak K., *Komentarz do art. 24 Konstytucji*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* nr 2956, „Prawo” 2007, t. CCCVII.
- Działocha K., *Konstytucyjne zasady treści prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Acta Universitatis Wratislaviensis* No 1290, „Prawo” 1992, t. CC.
- Działocha K., *Wewnętrzna hierarchia norm konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] L. Antonowicz [et al.] (kom. red.), *Państwo, ustrój, konstytucja. Studia*, Lublin 1991.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Gizbert-Studnicki, Grabowski A., *Normy programowe w Konstytucji*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, Warszawa 1997.
- Jan Paweł II, *Laborem exercens*, [w:] *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, Kraków 1996.
- Jarosz-Żukowska S., *Charakter i znaczenie wolności i praw jednostki wyrażonych w Rozdziale I Konstytucji RP*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I. *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010.
- Jaskiernia J., *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Kruk M., *Konstytucyjne zasady podstawowe – ich znaczenie prawne i katalog*, [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.
- Krzywoń A., *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, Warszawa 2017.
- Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Republikańska forma państwa w ujęciu Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 8.

- Mazurek F.J., *Wolność pracy, przedsiębiorczość, uczestnictwo*, Lublin 1993.
- Sanetra W., *Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] G. Goździe-
wicz (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, War-
szawa 2010.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. II. *Wybrane problemy i instytucje prawa
pracy a konstytucyjne prawa i wolności człowieka*, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *Zasady prawnej regulacji czasu pracy*, Poznań 2005.
- Sobczyk A., Buch D., *Komentarz do art. 24 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konsty-
tucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.
- Tuleja P., *Granice konstytucjonalizacji prawa pracy (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo”
2020, nr 9.
- Tuleja P., *Pojęcie zasady konstytucyjnej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1969, „Prawo”
1997, t. CCLVIII, K. Wójtowicz (red.), *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej
konstytucji*.
- Ujazdowski K.M., *Tożsamość i funkcjonowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwiet-
nia 1997 roku*, „Prawo i Więź” 2014, nr 2.
- Zieliński T., *Prawo do pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 1.

