

Wolność pracy

1. Charakter wolności pracy w ujęciu Konstytucji RP

Wolność pracy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ została zaliczona do kategorii wolności i praw socjalno-ekonomicznych². Oprócz ochrony własności prywatnej i działalności gospodarczej stanowi kluczowy element funkcjonowania gospodarki rynkowej. Konstytucja ujmuje ją jako podmiotowe prawo o charakterze negatywnym, gdyż gwarantuje każdemu człowiekowi wolny od ingerencji państwa wybór zawodu lub zatrudnienia. Wolność jednostki może przejawiać się też w braku jakiejkolwiek aktywności zawodowej czy niewykonywaniu zdobytego zawodu. W tym ujęciu wolność pracy, a więc prawo wolnościowe, nie jest typowym socjalnym prawem udziału, które łączy się z roszczeniem zapewnienia społecznie pożądanego dobra (np. pracy czy kształcenia zawodowego) przez państwo³. Jednocześnie oczekuje się, że państwo będzie podejmowało wszelkie działania legislacyjne i organizacyjne, które umożliwią pełną realizację tej wolności nie tylko w sferze relacji wertykalnych (państwo–jednostka), ale przede wszystkim w sferze relacji horyzontalnych. Środki przyjęte przez państwo (np. regulacje określające prawne formy zatrudnienia czy zasady dotyczące wykonywania zawodu) wytyczają zatem ramy wolności indywidualnej i są podejmowane albo w interesie osób wykonujących zawód/zatrudnionych albo w interesie ogółu.

Wolność pracy jest wartością o podstawowym znaczeniu dla jednostek nie tylko ze względu na możliwość zapewnienia sobie i swojej rodzinie bytu, ale także ze względu na możliwość samorozwoju. Nie bez przyczyny John Rawls zalicza tę wolność do katalogu pierwotnych dóbr społecznych, które według teorii sprawiedliwości mają być rozdzielane równo, chyba że nierówna dystrybucja któregośkolwiek z nich jest korzystna dla najmniej uprzywilejowanych w społeczeństwie⁴.

Uznając, że podstawą wolności pracy jest autonomia i godność jednostki, można przyjąć, że jest ona razem z innymi prawami społeczno-ekonomicznymi „drugą stroną medalu” praw człowieka (praw osobistych i politycznych)⁵. Dodatkowo poprzez swój negatywny charakter jest bliższa rozumieniu praw osobistych i politycznych jako praw wolnościowych.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP lub Konstytucja), Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

² Por. np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 336–342; Z. Krupa, *Zasada wolności pracy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Acta Universitatis Wrocławiensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 53, s. 101–128; H. Szewczyk, *Zakres pojęcia „wolność” w indywidualnym i zbiorowym prawie pracy*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 1 (151), s. 145–165.

³ Zwolennikiem uznania prawa do pracy za socjalne prawo udziału (*soziale Teilhaberechte*) w Niemczech jest m.in. P. Badura, *Staatsaufgaben und Teilhaberechte als Gegenstand der Verfassungspolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” nr 49 (1991), s. 20–28. W państwach anglosaskich pogląd ten jest raczej odosobniony, por. np. B. Hepple, *A Right to Work?*, „International Labour Journal” 1981, nr 10, s. 65; G. Mundlak, *The Right to Work: Reflexive Linking of Human Rights and Labour Policy*, „International Labour Review” 2007, nr 146, s. 3–4.

⁴ Co istotne, dla wielu osób praca służy osiągnięciu innych pierwotnych dóbr społecznych, np. dochodu i bogactwa czy poczucia własnej wartości. J. Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press 1993, s. 308–309.

⁵ H. Collins, *Theories of rights as justifications for labour law*, [w:] G. Davidov, B. Langille (red.), *The idea of labour law*, Oxford University Press 2011, s. 137–155.

Autonomia jednostki w powiązaniu z ochroną godności ludzkiej potwierdza swoiste „prawo własności swojej osoby”, z którego wynika, że człowiek nie może być przez nikogo traktowany jako rzecz czy też środek produkcji, ale podmiot. Człowiek może zatem sprzedać tylko swoją pracę, będąc stroną umowy, a nie jej przedmiotem⁶. Współcześnie jednak coraz bardziej widoczne jest, że praca nie jest towarem, który ma określoną cenę, ale raczej wymianą praw⁷. Nie ma więc samoistotnej wartości poza stosunkami umownymi, które jej dotyczą, gdyż potencjał do działalności zawodowej lub zarobkowej nie jest źródłem dochodu czy zysku.

Konsekwencją wolności pracy jest zakaz przymusu pracy w miejscu lub zawodzie wskazanym przez państwo⁸. W zakresie tym ust. 2 art. 65 Konstytucji RP zastrzega, że obowiązek pracy może być ustanowiony tylko w ustawie. Konstytucja RP pomija zupełnie kwestię niewolnictwa czy poddaństwa. Stąd na jej gruncie brak jest nie tylko bezpośredniej gwarancji podmiotowości prawnej osoby ludzkiej, a także gwarancji tego, że osoby pozostające pod jurysdykcją państwa polskiego są wolne od wyzysku ekonomicznego ze strony państwa lub podmiotów prywatnych, zwłaszcza jeżeli poddali się mu dobrowolnie⁹. Ochrona przed wyzyskiem ekonomicznym w relacjach prywatnych jest często iluzoryczna, a obozy pracy organizowane głównie dla nielegalnych imigrantów, czyli cudzoziemców, których pozbawia się jednocześnie swobody poruszania się oraz poddaje nieludzkiemu traktowaniu – powstają także w Polsce.

2. Wolność pracy w ujęciu historycznym

Z perspektywy XXI wieku i panujących obecnie stosunków społeczno-gospodarczych wydaje się oczywiste, że ludzie są wolni w zakresie dysponowania siłą swojego umysłu lub rąk, a także talentem, umiejętnościami, kompetencjami i doświadczeniem. Natomiast z perspektywy twórców Konstytucji 3 maja dość rewolucyjne było, by ogłosić „wolność zupełną dla wszystkich ludzi [...] tak dalece, iż każdy człowiek do państw Rzeczypospolitej nowo z którejkolwiek strony przybyły lub powracający, jak tylko stanie nogą na ziemi polskiej, wolnym jest zupełnie użyć przemysłu swego jak i gdzie chce, wolny jest czynić umowy na osiadłość, robocizną lub czynsze, jak i dopóki się umowi, wolny jest osiadać w mieście lub na wsiach, wolny jest mieszkać w Polsce, lub do kraju, do którego zechce, powrócić, uczyniwszy zadosyć obowiązkom, które dobrowolnie na siebie przyjął”¹⁰.

⁶ Prawo karne zakazuje handlu ludźmi, przez który rozumie się „werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem: 1. przemocy lub groźby bezprawnej, 2. uprowadzenia, 3. podstęp, 4. wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, 5. nadużycia stosunku zależności, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności, 6. udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą – w celu jej wykorzystania, nawet za jej zgodą, w szczególności w prostytucji, pornografii lub innych formach seksualnego wykorzystania, w pracy lub usługach o charakterze przymusowym, w żebractwie, w niewolnictwie lub innych formach wykorzystania poniżających godność człowieka lub w celu pozyskania komórek, tkanek lub narządów wbrew przepisom ustawy. Jeżeli zachowanie sprawcy dotyczy małoletniego, stanowi ono handel ludźmi, nawet gdy nie zostały użyte metody lub środki wymienione w pkt 1 – 6”. Art. 115 § 22 ustawy z 2 sierpnia 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553.

⁷ J. R. Commons, *American Shoemakers, 1648-1895: A Sketch of Industrial Evolution*, “Quarterly Journal of Economics” 1909–1910, nr 24, s. 39–84.

⁸ W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 181.

⁹ Zgodnie z art. 31 ust. 2 Konstytucji „nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego mu prawo nie nakazuje”. Konstytucja nie daje jednak odpowiedzi na problem „dobrowolnego” oddania się w „niewolę” pracodawcy na podstawie umowy.

¹⁰ Art. IV *in fine* Ustawy Rządowej z dnia 3 maja 1791 r., ogłoszonej 7 maja 1791 r. Natomiast Konstytucja USA z 1787 r. tolerowała niewolnictwo aż do uchwalenia 13. poprawki w 1865 r.

Również Konstytucja marcowa potwierdzała wolność wyboru zajęcia i zarobkowania, zastrzegając ją jednak tylko dla obywateli¹¹, a także gwarantowała szczególną ochronę pracy jako głównego źródła bogactwa Rzeczypospolitej oraz opiekę państwa nad pracą obywateli¹². Natomiast Konstytucja kwietniowa stanowiła, że praca jest podstawą rozwoju i potęgi Rzeczypospolitej, a państwo rozciąga opiekę nad pracą i sprawuje nadzór nad jej wykonaniem¹³. Konstytucja kwietniowa nie zawierała gwarancji wolności pracy, gdyż jej katalog praw i wolności był bardzo ograniczony. Należy jednak zauważyć, że obie konstytucje II Rzeczypospolitej przewidywały ochronę pracy, uznając tym samym obowiązki państwa w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi działalności zawodowej i zarobkowej, powstawaniu miejsc pracy oraz ochrony pracowników. Założenia te były uzasadnione zwłaszcza w dobie Wielkiego Kryzysu, który zrodził filozofię keynesizmu i socjalliberalizmu oraz konieczność działań interwencyjnych państwa¹⁴.

Uznanie wolności pracy albo za wolność w ujęciu negatywnym, albo za prawo w ujęciu pozytywnym podlegało zmianom na przestrzeni lat i, jak się wydaje, zależy od dominujących poglądów politycznych i sytuacji ekonomicznej¹⁵. Dla socjalisty Luisa Blanca w okresie Wiosny Ludów we Francji z uwagi na problem rosnącego bezrobocia wolność pracy nie była koncepcją atrakcyjną, brakowało bowiem gwarancji prawa do pracy jako podstawy zapewnienia jednostkom minimalnego poziomu życia. Jego słowa „à chacun selon ses besoins, de chacun selon ses faculties”¹⁶ przyjęte zostały jako doktryna państw socjalistycznych po drugiej wojnie światowej.

Konstytucja PRL z 1952 r. nie tylko określała ustrój państwa mianem republiki ludu pracującego, w której podstawą władzy miał być sojusz klasy robotniczej z chłopstwem pracującym, a celem walka z wyzyskiem kapitalistów i obszarników¹⁷, a także przewidywała obowiązek pracy. Zgodnie z art. 14 praca stanowiła zarówno prawo podmiotowe¹⁸, obowiązek, jak i sprawę honoru obywatelskiego. Na mocy Konstytucji PRL wolność pracy przekształcona została zatem w prawo do pracy, a więc roszczenie jednostki do zapewnienia przez państwo miejsca pracy oraz gwarancji jej wykonywania. Niepracujących państwo mogło także przymusić do pracy. Praca była jednocześnie środkiem do urzeczywistnienia państwa socjalistycznego, w którym rządzi zasada „każdemu według jego zdolności, każdemu według jego pracy”. Polska Rzeczpospolita Ludowa miała dążyć do pełnego wprowadzenia w życie tej zasady. Konstytucja PRL postulowała także powszechny szacunek narodu wobec przodowników pracy.

¹¹ Art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja marcowa), Dz. U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

¹² Art. 102 ust. 1 i 2 Konstytucji marcowej.

¹³ Art. 8 ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (dalej: Konstytucja kwietniowa), Dz. U. R.P. Nr 30, poz. 227.

¹⁴ W orzecznictwie Sądu Najwyższego USA kończy się wtedy tzw. epoka Lochnera, czyli okres, w którym wszelkie ustawy chroniące pracowników były uznawane za niezgodne z materialną zasadą równości wobec prawa oraz wolnością umów. Na kontynencie europejskim ustawodawstwo socjalne pojawiło się już w XIX w. w Prusach i Anglii.

¹⁵ „Wolność od rządu” zmieniła się w „wolność przez rząd”. W. Osiatyński, *op. cit.*, s. 32.

¹⁶ L. Blanc, *L'Organisation du travail*, 1839.

¹⁷ Preambuła Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

¹⁸ Prawo do pracy nie miało jednak większego znaczenia z uwagi na marginalizowanie bezpośredniej skuteczności norm konstytucyjnych oraz brak realnego problemu bezrobocia. Zob. L. Garlicki, uwagi do art. 65 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 3.

3. Ochrona pracy jako zasada ustroju społeczno-gospodarczego III RP

Wolność pracy nieuchronnie łączy się z ochroną pracy jako zasadą ustroju społeczno-gospodarczego III Rzeczypospolitej. Z zasady tej jednak nie wynikają bezpośrednio prawa podmiotowe¹⁹. Jest to przede wszystkim norma programowa wyznaczająca kierunek polityki państwa w zakresie stosunków pracowniczych. Wynika z niej konieczność ochrony pracownika przed silniejszą stroną, jaką jest z reguły pracodawca. Jak potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej też: Trybunał lub TK), art. 24 Konstytucji należy odczytywać w powiązaniu z innymi konstytucyjnymi zasadami prawa pracy, takimi jak zasada wolności pracy i jej gwarancje (art. 65), prawo do bezpiecznych warunków pracy i urlopu (art. 66), prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67), a także prawo do ochrony zdrowia (art. 68) czy prawo osób niepełnosprawnych do pomocy państwa (art. 69)²⁰. W świetle tych norm praca stanowi dobro konstytucyjnie chronione, będące jednocześnie częścią dobra wspólnego (art. 1). Jego ochrona nie jest jednak bezwzględna, gdyż napotyka konkurencję w postaci innych dóbr, takich jak własność czy swoboda działalności gospodarczej.

Realizacja przez państwo obowiązku ochrony pracy polega w szczególności na stwarzaniu przez państwo gwarancji ochrony pracowników, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem lub nieuzasadnionymi działaniami pracodawcy, oraz kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy²¹.

Zasada ochrony pracy oznacza więc ochronę pracowników jako słabszej strony stosunku pracy²². Ochrona pracy ma służyć jednocześnie poszanowaniu przyrodzonej i niezbywalnej godności jednostki ludzkiej (art. 30) jako podmiotu pracy. Jej zaprzeczeniem jest „arbitralne traktowanie pracownika jako przedmiotu pracy”²³. Ochrona pracy nie jest jednak absolutna, gdyż dopuszcza stosowanie przez ustawodawcę mechanizmów regulacyjnych, które ingerują w stabilność zatrudnienia, modyfikują status pracowników lub ograniczają ich prawa, pod warunkiem jednak, że nie znoszą zupełnie gwarancji ochronnych przysługujących pracownikom²⁴.

We współczesnych konstytucjach praca jawi się jako prawo podmiotowe, wolność osobista albo zadanie władz publicznych w zakresie ochrony pracy, a także tworzenia warunków pełnego zatrudnienia lub zupełnie została w nich pominięta²⁵. W Polsce przyjęto koncepcję wolności pracy jako *lex specialis* wolności osobistej, z której nie wynika roszczenie o zatrudnienie, co zgodne jest z dominującą koncepcją tej wolności przyjętą w prawie międzynarodowym.

¹⁹ Art. 24 Konstytucji RP jest przede wszystkim pośrednim, a nie samoistnym, wzorcem kontroli (II stopnia). Dlatego też niezgodność z nim można stwierdzić wówczas, gdy ustali się, że naruszenie zasady ochrony pracy jest konsekwencją naruszenia przez te regulacje praw lub wolności konstytucyjnych. Por. też L. Garlicki, uwagi do art. 24, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2007.

²⁰ Por. Wyrok TK z 12 lipca 2007 r. – zasady rozwiązywania stosunku pracy w przypadku likwidacji lub reorganizacji urzędu, K 26/09, OTK ZU 2011, nr 6, poz. 54.

²¹ Wyrok TK z 4 października 2005 r. – wysokość diet za delegacje zagraniczne pracowników zatrudnionych poza sferą budżetową, K 36/03, OTK ZU 2005, nr 9, poz. 98.

²² Wyrok TK z 24 października 2006 r. – warunki świadczenia pracy – zmiany w stosunku pracy, SK 41/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126 oraz wyrok TK z 18 października 2005 r. – Wysokość odszkodowania za straty finansowe spowodowane niezgodnym z prawem przeniesieniem na niższe stanowisko, SK 48/03, OTK ZU 2005, nr 9, poz. 101. Por. L. Florek, *Konstytucyjne podstawy indywidualnego prawa pracy*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 71.

²³ Wyrok TK z 21 lipca 2011 r. – racjonalizacja zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013, Kp 1/11, OTK ZU 2011, nr 5, poz. 41.

²⁴ Kp 1/11.

²⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 56 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2007, s. 2.

4. Standardy międzynarodowe

W dokumentach międzynarodowych wolność pracy jest określana jako prawo do pracy (*right to work*), lecz bynajmniej nie oznacza gwarancji zatrudnienia. Jednym z pierwszych aktów uznających to prawo za prawo człowieka była Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. Stanowi ona, że „każdy człowiek ma prawo do pracy, do swobodnego wyboru zatrudnienia, do sprawiedliwych zadowalających warunków pracy i do ochrony przed bezrobociem”²⁶. Podkreśla także prawo do równej płacy za równą pracę, a także prawo do wynagrodzenia zapewniającego godziwą egzystencję. Dopiero jednak Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych dokonał pozytywizacji praw socjalnych oraz nadał wiążący charakter wolności pracy²⁷. Pakt ten nakłada na państwa obowiązek uznania i zapewnienia prawa do pracy, „które obejmuje prawo każdego człowieka do uzyskania możliwości utrzymania się poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą”²⁸. Obowiązek pełnej realizacji tego prawa oznacza konieczność podjęcia przez państwo środków w celu osiągnięcia pełnego, produktywnego zatrudnienia na warunkach zapewniających jednostce korzystanie z podstawowych wolności politycznych i gospodarczych.

W tym miejscu warto przytoczyć stanowisko Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych²⁹ (dalej: PGSiK), który krytykuje Polskę za traktowanie Paktu jedynie jako dokumentu programowego. Skutkuje to odmową możliwości powoływania się na prawa gwarantowane w MPPGSiK na drodze sądowej. Przykładem może być wyrok Sądu Najwyższego, w którym uznano, że Pakt nie jest umową międzynarodową, której postanowienia mogą być stosowane bezpośrednio³⁰. Taki stosunek do Paktu oznacza, że Polska łamie jeden z obowiązków państwa-strony, polegający na nadaniu jego postanowieniom skuteczności³¹. Komitet PGSiK wychodzi bowiem z założenia, że prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne mają charakter praw, które mogą być przedmiotem skargi do sądu oraz że ofiary naruszeń tych praw powinny mieć skuteczne środki odwoławcze w prawie krajowym³². Zaskarżalność naruszeń praw ekonomiczno-społecznych potwierdza także instytucja skargi indywidualnej do Komitetu PGSiK, którą przewiduje Protokół dodatkowy do Paktu z 2008 r.³³ Niewątpliwie jednak status praw ekonomiczno-społecznych na gruncie prawa wewnętrznego państw-sygnatariuszy Paktu pozostaje sporny.

Znaczenie wolności pracy podkreślają także konwencje przyjęte w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy (dalej też: MOP), której celem jest poprawa losu osób pracujących³⁴. Również postanowienia szczegółowe traktatów Organizacji Narodów Zjednoczonych, takich jak Międzynarodowa Konwencja ws. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej³⁵; Konwencja ws. Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet³⁶; Konwencja

²⁶ Art. 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 19 grudnia 1948 r.

²⁷ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (dalej: MPPGSiK lub Pakt) z 16 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

²⁸ Art. 6 MPPGSiK.

²⁹ Komitet PGSiK jest organem monitorującym przestrzeganie Paktu.

³⁰ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 2000 r., II UKN 374/99.

³¹ Zgodnie z Komentarzem ogólnym Komitetu PGSiK nr 9 z 3 grudnia 1998 r. na temat krajowego stosowania Paktu, E/C.12/1998/24.

³² Uwagi końcowe Komitetu PGSiK do sprawozdania Rzeczypospolitej Polskiej z 2 grudnia 2009 r., E/C.12/POL/CO/5, s. 2.

³³ Protokół Dodatkowy do Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu 10 grudnia 2008 r. Do tej pory nie wszedł w życie, gdyż ratyfikowało go tylko 8 państw.

³⁴ W odróżnieniu od MPPGSiK konwencje MOP zaliczane są do umów samowykonalnych. Por. uchwała TK z 30 listopada 1994 r. – w sprawie wykładni ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, W 10/94, s. 236–248.

³⁵ Art. 5 (e)(i), Dz. U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187.

³⁶ Art. 11 ust. 1a, Dz. U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71.

Praw Dziecka³⁷; Międzynarodowa Konwencja o Ochronie Praw Wszystkich Pracowników Migrujących i Członków ich Rodzin³⁸ oraz Konwencja o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami³⁹ odnoszą się do ochrony osób w obszarze zatrudnienia. Podobne gwarancje zawierają również dokumenty o charakterze regionalnym – takie jak Europejska Karta Socjalna z 1996 r.⁴⁰, Afrykańska Karta Praw Człowieka i Narodów⁴¹ i Protokół dodatkowy do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka w obszarze praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych⁴².

Dodatkowo wolność pracy oraz działalności ekonomicznej została zagwarantowana w Unii Europejskiej. Prawo obywateli UE do wyboru miejsca pracy lub wykonywania zawodu na terenie państw członkowskich innych niż ich państwo pochodzenia stanowi sens swobody przepływu osób jako jednej z czterech swobód wspólnego rynku⁴³. Prawo UE nakazuje jednakowe traktowanie obywateli państw UE z obywatelami własnego państwa m.in. w zakresie dostępu do pracy, wynagrodzenia czy innych warunków pracy, a przywileje migrujących obywateli UE dotyczą także członków ich rodzin. Warto jednak zauważyć, że Karta Praw Podstawowych UE ustanawia trzy kategorie praw związanych z pracą w zależności od pochodzenia – (1) prawo każdego do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu; (2) prawo obywatela UE do poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym państwie członkowskim i (3) prawo obywateli państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium państw członkowskich, do takich warunków pracy, jakie mają obywatele UE⁴⁴.

Do standardów międzynarodowych dotyczących wolności pracy należą także zakazy niewolnictwa i poddaństwa. Zakazy te po raz pierwszy sformułowała Międzynarodowa Konwencja Zakazująca Niewolnictwa i Pracy Przymusowej z 1926 r.⁴⁵, a następnie Konwencje MOP – nr 29 dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej⁴⁶ i nr 105 dotycząca zniesienia pracy przymusowej⁴⁷. Poza tym Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 8) i Europejska Konwencja Praw Człowieka (art. 4) zawierają analogiczne zakazy niewoli, niewolnictwa i poddaństwa, a także pracy przymusowej lub obowiązkowej. W ich rozumieniu pracy przymusowej lub obowiązkowej nie stanowi: 1) praca wymagana w ramach wykonywania kary pozbawienia wolności na skutek prawomocnego orzeczenia sądu lub w okresie warunkowego zwolnienia; 2) służba o charakterze wojskowym lub służba zastępcza; 3) świadczenia wymagane w stanach nadzwyczajnych lub klęsk żywiołowych; 4) praca lub świadczenia stanowiące zwykłe obowiązki obywatelskie⁴⁸.

W zakresie zakazu niewolnictwa, poddaństwa, pracy przymusowej lub obowiązkowej standardy strasburskie są dość jasne⁴⁹. Od pracy przymusowej niewolnictwo i poddaństwo

³⁷ Art. 32, Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

³⁸ Art. 11, 25, 26, 40, 52 i 54.

³⁹ Art. 27 Konwencji Praw Osób z Niepełnosprawnościami z 13 grudnia 2006 r., podpisanej przez Polskę 30 marca 2007 r.

⁴⁰ Część II, art. 1 Dz. U. z 1998 r. Nr 8, poz. 67.

⁴¹ Art. 15 Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów z 27 czerwca 1981 r.

⁴² Art. 6 Protokołu z San Salvador z 17 listopada 1988 r.

⁴³ Por. M. Tomaszewska, *Zasada wolność pracy i zatrudnienia*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa sędziów*, Warszawa 2007, s. 221–229; M. Tomaszewska, *Zasada wolności pracy w europejskim prawie wspólnotowym*, Poznań 2003.

⁴⁴ Art. 15 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, tekst w języku polskim, Dz. Urz. UE 2007 r. C 303, s. 1.

⁴⁵ Dz. U. z 1931 r. Nr 4, poz. 21.

⁴⁶ Dz. U. z 1959 r. Nr 20, poz. 122.

⁴⁷ Dz. U. z 1959 r. Nr 39, poz. 240.

⁴⁸ Art. 8 ust. 3c MPPOiP oraz art. 4 ust. 3 EKPCz.

⁴⁹ Por. A. Redelbach, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 184–186.

odróżnia stopień zależności władającego i poddanego⁵⁰. Pracą przymusową jest działanie pod przymusem fizycznym i psychicznym na rzecz innego podmiotu, stanowiące środek nacisku lub sankcji wobec dysydentów politycznych, środek rozwoju gospodarczego, środek dyscypliny pracy, kary za udział w strajkach lub środek dyskryminacji⁵¹. Brak represyjnego charakteru obowiązku stosowania obniżonej taryfy stawek notarialnych dla organizacji pozarządowych przesądził o odmowie uznania tej sytuacji za pracę przymusową⁵². Natomiast w przypadku nieodpłatnej pomocy prawnej z urzędu istotne było to, że aplikanci adwokaccy mieli świadomość, że istnieje taka praktyka w ramach odbywania aplikacji, a także że otrzymywali w zamian określone przywileje i zdobywali doświadczenie zawodowe⁵³. W innej sprawie dotyczącej pełnomocnika z urzędu obowiązek obrony klienta bez wynagrodzenia stanowił jednak naruszenie zakazu pracy przymusowej⁵⁴. Natomiast odmowa zwrotu kosztów związanych z wykonaniem wyroku sądowego przez komornika nie uzasadniała zarzutu naruszenia zakazu pracy przymusowej z uwagi na brak nadmiernej uciążliwości tego rodzaju ograniczenia⁵⁵.

Niestety problem pracy przymusowej nie traci na aktualności. Współcześnie podstawowe znaczenie ma nie tyle zakaz ustanawiania przymusu lub obowiązku pracy przez państwo, ale konieczność realizacji pozytywnych obowiązków państwa w zakresie przeciwdziałania, wykrywania i karania pracy przymusowej w prywatnych domach, gospodarstwach lub przedsiębiorstwach, której ofiarami są najczęściej nielegalni imigranci⁵⁶. Poza tym obowiązek ten oznacza także ochronę ofiar domowego niewolnictwa czy handlu ludźmi. W sprawie *Siliadin v. Francja* Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPCz) uznał, że odebranie paszportu i zmuszanie do pracy bez wynagrodzenia i w dni wolne przez kilka lat imigrantki z Togo stanowiło formę poddaństwa, a obowiązujące prawo nie stanowiło dla niej ochrony⁵⁷. W innych sprawach zwrócił przede wszystkim uwagę na fakt, że przeciwdziałanie przymusowej pracy wymaga zwalczania najczęstszych źródeł tego zjawiska, czyli handlu ludźmi⁵⁸.

Podsumowując znaczenie międzynarodowych konwencji gwarantujących wolność pracy, należy podkreślić, że nakładają one na państwa dwojakie obowiązki. Po pierwsze, państwa powinny uszanować wolność wyboru pracy – choć obowiązek ten oznacza również konieczność ochrony pracownika przed bezprawnym zwolnieniem, a po drugie, stwarzać

⁵⁰ *Van Droogenbroeck p. Belgia*, wyrok ETPCz z 24 czerwca 1982 r., skarga 7906/77 (za poddanego nie można uznać recydywisty oddanego pod nadzór władz administracyjnych po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności z uwagi na brak represyjnego charakteru zastosowanego środka).

⁵¹ *De Wilde, Ooms i Versyp v. Belgia*, wyrok ETPCz z 18 czerwca 1971 r., skarga nr 2832/66, 2835/66, 2899/66 (nie jest pracą przymusową umieszczenie włóczęgi w centrum rehabilitacyjnym i nałożenie na niego obowiązku pracy za nieproporcjonalnie niską płacę z uwagi na cel tego obowiązku, czyli rehabilitację, a nie represję). Por. także sprawa w toku *Peycho Atanasov Zhelyazkov v. Bułgaria*, skarga nr 11332/04.

⁵² *X. v. Niemcy*, decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 13 grudnia 1979 r., skarga nr 8410/78.

⁵³ *Van der Mussele v. Belgia*, wyrok ETPCz z 23 listopada 1983 r., skarga nr 8918/80 (z uwagi na związek między bezpłatnymi usługami pomocy prawnej a gwarancjami prawa do sądu z art. 6 EKPCz obowiązek ich świadczenia może być też uznany za obowiązek obywatelski).

⁵⁴ *Gussenbauer v. Austria*, decyzja EKPCz o niedopuszczalności (z uwagi na wycofanie skargi) z 14 lipca 1972 r., skarga nr 4897/1971.

⁵⁵ *Karol Mihal v. Słowacja*, decyzja EKPCz o niedopuszczalności z 28 czerwca 2011 r., skarga nr 23360/08.

⁵⁶ Por. Konwencja MOP nr 189 w sprawie pracowników domowych przyjęta 1 czerwca 2011 r.

⁵⁷ *Siliadin v. Francja*, wyrok ETPCz z 23 lipca 2005 r., skarga nr 73316/01. Por. sprawy w toku *Elisabeth Kawogo v. Wielka Brytania*, skarga nr 56921/09 i *C.N. v. Wielka Brytania*, skarga nr 4239/08.

⁵⁸ Por. Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, przyjęta w Warszawie dnia 16 maja 2005 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107 i tzw. Protokół z Palermo z 15 listopada 2000 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 18, poz. 160. Z obowiązków tych wynika też pozytywny obowiązek państwa przeciwdziałania handlowi ludźmi – *Rantsev v. Cypr i Rosja*, wyrok ETPCz z 7 stycznia 2010, skarga nr 25965/04.

warunki pełnego zatrudnienia⁵⁹. W tym ujęciu korelatem prawa jednostki do pracy jest obowiązek progresywnej realizacji tego prawa przez państwo. I choć efekty polityki państwa mogą zależeć od jego zasobów finansowych i organizacyjnych, obowiązek podjęcia kroków w tym celu jest obowiązkiem rezultatu. W Komentarzu ogólnym nr 18 Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych na temat prawa do pracy zaznacza się także konieczność działań redukujących liczbę pracowników pozostających w nieformalnych stosunkach pracy, a także objęcia ochroną pracowników domowych i rolników⁶⁰.

W odniesieniu do wolności wyboru pracy pozytywne obowiązki państwa oceniane są w trzech zakresach: po pierwsze, ułatwiania znalezienia pracy poprzez informację i pośrednictwo (*availability*); po drugie, ułatwiania dostępu do pracy poprzez zakaz dyskryminacji, w tym także zapewnienie fizycznej dostępności pracy dla osób niepełnosprawnych (*accessibility*); po trzecie, gwarantowanie akceptowalnych warunków pracy (*acceptability and quality*)⁶¹.

Ogólnie zaś międzynarodowe standardy ochrony wolności pracy stanowią trzy rodzaje obowiązków państwa: poszanowania (*respect*), ochrony (*protect*) i realizacji (*fulfill*). Obowiązek poszanowania wolności pracy oznacza w szczególności przestrzeganie zakazu niewolnictwa i pracy przymusowej, a także zakazu dyskryminacji czy zakazu pracy dzieci poniżej 16. roku życia oraz promowanie zatrudnienia osób wykluczonych⁶². Obowiązek ochrony polega na zapewnieniu właściwej ochrony praw pracowniczych, w tym stabilności stosunków pracy w prawie krajowym oraz przeciwdziałanie naruszeniom tych praw i zakazów przez podmioty prywatne. Natomiast obowiązek realizacji prawa do pracy dotyczy zapewnienia zatrudnienia tym osobom, które nie mogą go zdobyć własnymi siłami, ułatwiania podjęcia pracy i promowania zatrudnienia w świadomości społecznej, a także prowadzenia polityki przeciwdziałania bezrobociu⁶³.

Fakt istnienia tak wielu międzynarodowych dokumentów dotyczących wolności pracy (choć najczęściej określonej jako prawo do pracy) świadczy o tym, że społeczność międzynarodowa zabiega o ochronę praw pracowników zarówno przed działaniem państwa, jak i podmiotów prywatnych. Prawa te zapobiegają tzw. wyścigowi w dół, a także zapewniają bardziej wyrównane zasady konkurencji między państwami, które respektują te same standardy ochrony pracownika (czego skutkiem jest wyrównywanie kosztów pracy). Tłem tych poczynań zarówno o charakterze powszechnym, jak i regionalnym jest przekonanie, że „nieuwzględnienie przez któryś z narodów istotnie ludzkich warunków pracy stanowi przeszkodę dla wysiłków innych narodów, pragnących polepszenia losu robotników w ich własnych krajach”⁶⁴.

5. Podmiot ochrony

W świetle art. 65 ust. 1 Konstytucji RP podmiotem ochrony wolności pracy jest każdy. Konstytucja RP zrywa więc z określeniem tej wolności w kategoriach praw i wolności obywatelskich, tak jak czyniły to Konstytucja marcowa oraz Konstytucja z 1952 r., a także konstytucje innych państw (np. Republiki Federalnej Niemiec). Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 37 ust. 2 Konstytucji RP ustawa może ograniczyć wolność pracy

⁵⁹ Komentarz ogólny nr 18 z 24 listopada 2005 r., E/C.12/GC/18, s. 3.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*, s. 4–5.

⁶² Naruszenie tego obowiązku następuje przez działanie, podczas gdy pozostałe obowiązki są naruszone także przez zaniechanie.

⁶³ Komentarz ogólny nr 18 z 24 listopada 2005 r., E/C.12/GC/18, s. 8.

⁶⁴ 3 tiret Preambuły Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1919 r., Dz. U. z 1948 r. Nr 43, poz. 308.

cudzoziemców⁶⁵. Przykładem ograniczenia w zakresie wolności pracy jest warunek uzyskania zezwolenia na pracę przewidziany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶⁶. Przepisy te należy zaliczyć do tradycyjnych form ochrony krajowego rynku pracy, który jednak coraz bardziej otwiera się na osoby o wysokich kwalifikacjach zawodowych⁶⁷. Ponadto z uwagi na szczegółowe uregulowanie swobody działalności gospodarczej niecelowe wydaje się objęcie zakresem podmiotowym wolności pracy także osób prawnych⁶⁸. W świetle art. 22 Konstytucji podmiotem ochrony są wszyscy przedsiębiorcy – osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobą prawną, prowadzący działalność gospodarczą we własnym imieniu, w sposób zorganizowany i ciągły⁶⁹. W praktyce jednak zakres pojęcia „zawód” może rozciągać się także na działalność konkretnych przedsiębiorców, dlatego niektóre osoby mogą powoływać się na ochronę ich wolności zarówno na podstawie art. 22, jak i art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

Objęcie zakresem ochrony wolności pracy wszystkich osób wymaga zastrzeżenia, że sytuacja prawna różnych kategorii podmiotów (dzieci, kobiet, niepełnosprawnych, cudzoziemców, obywateli UE itp.) wymaga dyferencjacji w przepisach ustawowych, które stanowią konkretyzację wolności pracy. Jej efektem może być więc relatywizacja wolności pracy w stosunku do sytuacji podmiotu ochrony przy uwzględnieniu jego szczególnych potrzeb. Co do zasady, z prawa wyboru zawodu, a także rodzaju czy miejsca pracy (w praktyce – wyboru pracodawcy) może korzystać każdy. Jednak podjęcie konkretnego zatrudnienia wymaga spełnienia dodatkowych przesłanek – oświadczenia woli osoby zdolnej do czynności prawnej, a także oświadczenia woli przedstawiciela ustawowego osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie lub małoletnich poniżej 13. roku życia. Kodeks pracy nie wymaga co prawda zgody przedstawiciela ustawowego na nawiązanie stosunku pracy oraz czynności dotyczących tego stosunku w przypadku osób o ograniczonej zdolności do czynności prawnej (ubezwłasnowolnionych częściowo lub małoletnich po ukończeniu 13. roku życia), ale ich przedstawiciel ustawowy może ten stosunek rozwiązać na drodze sądowej, jeżeli zagraża on dobru tych osób⁷⁰. Zgoda przedstawiciela ustawowego będzie natomiast wymagana do zawarcia przez osoby z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych umów cywilnoprawnych.

Ponadto art. 65 ust. 3 Konstytucji RP zakazuje stałego zatrudniania dzieci przed ukończeniem przez nie 16. roku życia. Interpretacja tego przepisu budzi jednak wątpliwość, czy dopuszcza on stałe zatrudnianie dzieci do lat 16. w formach i o charakterze określonym w ustawie, czy raczej kategorycznie zakazuje stałego zatrudnienia dzieci do lat 16., a dopuszcza regulację ustawową dotyczącą form i charakteru niestałego zatrudnienia dzieci młodocianym poniżej tej granicy wieku⁷¹. Niewątpliwie art. 65 ust. 3 musi być interpretowany zgodnie z zasadą dobra dziecka, uznawanego przez TK za konstytucyjną klauzulę generalną, której rekonstrukcja powinna się odbywać poprzez odwołanie do aksjologii konstytucji i ogólnych założeń systemowych⁷². Warto zważyć, że Konwencja o prawach dziecka nie stanowi o wolności ich pracy, ale gwarantuje „prawo dziecka do ochrony przed

⁶⁵ L. Florek, *op. cit.*, s. 73; J. Borowicz, *Wolność pracy*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 518–519.

⁶⁶ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415.

⁶⁷ Por. art. 4a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1175.

⁶⁸ Postanowienie TK z 9 kwietnia 2002, U 8/01, OTK ZU 2002, nr 2, poz. 25, s. 317.

⁶⁹ Art. 4 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807.

⁷⁰ Por. art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94.

⁷¹ L. Florek, *op. cit.*, s. 79.

⁷² Wyrok TK z dnia 11 października 2011 r. – wyrażenie zgody na leczenie przez osobę małoletnią, K 16/10, OTK ZU 2011, nr 8, poz. 80.

wyzyskiem ekonomicznym oraz przed wykonywaniem pracy, która może być niebezpieczna lub też może kolidować z kształceniem dziecka, bądź może być szkodliwa dla zdrowia dziecka lub jego rozwoju fizycznego, umysłowego, duchowego, moralnego lub społecznego” (art. 32 ust. 1)⁷³. Można zatem wnioskować, że Konwencja ta dopuszcza takie zatrudnienie dzieci, które nie jest dla nich szkodliwe, pozostawiając granicę wieku uznaniu państw-stron.

Natomiast Konwencja MOP nr 138 z 1973 r. o najniższym wieku dopuszczania do zatrudnienia ustala granicę wieku na 15 lat⁷⁴. Można przyjąć, że podniesienie granicy ochrony przed stałym zatrudnieniem do 16 lat na gruncie Konstytucji RP służy umożliwieniu realizacji obowiązku nauki, który obejmuje osoby do ukończenia 18. roku życia⁷⁵, a w szczególności obowiązku szkolnego, który polega na ukończeniu szkoły podstawowej i gimnazjalnej. Jednocześnie Kodeks pracy przewiduje szczególne formy ochrony pracy młodocianych między 15. a 18. rokiem życia i zakazuje zatrudniania młodocianych przed ukończeniem 15. roku życia⁷⁶. Oznacza to, że ustawodawca przyjął taką interpretację art. 65 ust. 3 Konstytucji, która dopuszcza na zasadzie ustawowego wyjątku określonego stałe zatrudnienie dzieci przed 16. rokiem życia. Przyjęta interpretacja jest sprzeczna z postulatem m.in. Jacka Borowicza, by zatrudnienie młodocianych poniżej 16. roku życia nie miało charakteru stałego⁷⁷.

Należy jednocześnie podkreślić, że z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP oprócz wolności pracy wynika także pozytywny obowiązek władzy wspierania zatrudnienia poprzez odpowiedni system edukacji i kształcenia zawodowego. Ten aspekt jest szczególnie ważny w kontekście promocji zatrudnienia i dostępu do rynku pracy ludzi młodych, a także kobiet i osób z niepełnosprawnościami jako zobowiązania wynikającego z przyjętych przez Polskę umów międzynarodowych.

Biorąc pod uwagę sytuację kobiet, dodatkowa ochrona wynika z art. 33 Konstytucji RP, który gwarantuje równe prawa kobiet i mężczyzn m.in. w życiu gospodarczym, a także prawo do równego wynagrodzenia za tę samą pracę. Gwarancja „równych praw kobiet i mężczyzn” jest wyrazem równości materialnej, która dopuszcza nierówne traktowanie poprzez wprowadzenie określonych przywilejów dla jednej z płci w celu wyrównywania faktycznych różnic między kobietami i mężczyznami. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego odstępstwa od zasady równego traktowania są dopuszczalne, jeżeli (1) są one uzasadnione innymi wartościami konstytucyjnymi, które przemawiają na rzecz różnego traktowania podmiotów podobnych, a także jeżeli uzasadnienie to (2) pozostaje w związku z celem i zasadniczą treścią przepisów stanowiących odstępstwo od równego traktowania oraz służy realizacji tego celu i treści przepisów oraz (3) zachowuje równowagę między interesami, którym służy odstępstwo w stosunku do interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania⁷⁸.

Trybunał Konstytucyjny do tej pory wypowiadał się na temat uprzywilejowania wyrównawczego w kontekście regulacji socjalnych, argumentując, że pewne biologiczne i społeczne różnice między kobietami i mężczyznami, które wpływają na słabszą pozycję

⁷³ Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

⁷⁴ Dz. U. Nr 12, poz. 53.

⁷⁵ Art. 70 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 1991 r. Nr 256, poz. 2572.

⁷⁶ Art. 190 Kodeksu pracy. Ustawa przewiduje jednak, że od 1 września 2018 r. minister pracy i polityki socjalnej w porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej może w drodze rozporządzenia określić przypadki, w których wyjątkowo jest dopuszczalne: zatrudnianie osób niemających 15 lat, które ukończyły gimnazjum lub zatrudnianie osób niemających 15 lat, które nie ukończyły gimnazjum.

⁷⁷ J. Borowicz, *op. cit.*, s. 516–519.

⁷⁸ Wyrok TK z 22 lutego 2005 r. – nieopublikowanie sprostowania wypowiedzi, K 10/04, OTK ZU 2005, nr 2, poz. 17; wyrok TK z 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996, nr 4, poz. 33.

społeczną kobiet, uzasadniają wprowadzenie przywilejów dla tej grupy. W tym zakresie specjalne przywileje kobiet mają prowadzić do ich rzeczywistego równouprawnienia, a „ustanawianie takich uprzywilejowań wyrównawczych staje się konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy”⁷⁹. Trybunał Konstytucyjny uważa jednak, że w polskiej rzeczywistości społecznej uprzywilejowanie wyrównawcze może działać tylko na rzecz kobiet, a nie przeciwnie. Z tej też przyczyny uznaje za niekonstytucyjne takie unormowania, które pogłębiają faktycznie istniejące nierówności i petryfikują słabszą pozycję kobiet w dostępie do wykształcenia⁸⁰ czy rynku pracy⁸¹.

Należy jednak zwrócić uwagę, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie limitów na studiach medycznych wyklucza różnicowanie obywateli ze względu na takie kryteria, które prowadzą do powstania zamkniętych kategorii obywateli o zróżnicowanym statusie prawnym⁸². Wprowadzenie limitów przyjęć na studia medyczne dla kobiet i mężczyzn w ocenie Trybunału było niezgodne z zasadą równości, ponieważ wobec nierównej liczby kandydatów prowadziło „do stawiania różnych wymagań w kwestii dostępu na studia wyższe”⁸³. Wobec powyższego wydaje się, że ustawa promująca zatrudnienie kobiet w inny sposób niż przez ustanowienie sztywnych kwot zatrudnienia przeszłaby test zgodności z konstytucyjną zasadą równości płci⁸⁴. Również prawo Unii Europejskiej dopuszcza stosowanie takich środków wyrównawczych, które uprzywilejowują kobiety w zakresie zatrudnienia, ale nie w sposób automatyczny czy bezwarunkowy. Na gruncie równości materialnej konieczna jest bowiem obiektywna i indywidualna ocena każdego kandydata⁸⁵.

Należy ponadto zauważyć, że niezgodne z konstytucyjną aksjologią równości jest ustawowe wykluczenie dostępu kobiet do określonych zawodów⁸⁶. Dopuszcza się natomiast zakaz wykonywania określonych prac tylko wtedy, jeżeli można go racjonalnie uzasadnić ochroną zdrowia kobiet lub ich potomstwa⁸⁷. Aktualnie w Polsce prace wzbronione kobietom określa rozporządzenie z 10 września 1996 roku⁸⁸. Kobiety nie mogą wykonywać prac niezgodnych z normami określonymi w tym rozporządzeniu, a dotyczącymi głównie wysiłku fizycznego i transportu ciężarów, wymuszonej pozycji ciała, poziomu hałasu i drgań, a także prac pod ziemią. Dużo bardziej rygorystyczne są natomiast zakazy prac dla kobiet w ciąży i karmiących. Zmiana w wykazie prac wzbronionych, która uchyliła poprzednie

⁷⁹ Wyrok TK z 29 września 1997 r. – dyskryminacja kobiet w służbie cywilnej, K 15/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 37.

⁸⁰ Wyrok TK z 3 marca 1987 r. – limity przyjęć na studia medyczne, P 2/87, OTK ZU 1987, nr 2, s. 30–31.

⁸¹ Wyrok TK z 28 marca 2000 r. – wiek emerytalny nauczycieli mianowanych, K 27/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 62, s. 278; wyrok TK z 5 grudnia 2000 r. – przymusowe przejście na emeryturę kobiety urzędnika mianowanego, K 35/99, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 295, s. 1424. Por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 33*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.

⁸² Wyrok P 2/87.

⁸³ Kwoty na studiach ograniczały równe szanse kobiet, z uwagi na większe zainteresowanie tym kierunkiem z ich strony. W sprawie tej do sądu administracyjnego zwróciła się właśnie kobieta, która nie dostała się na studia, mimo uzyskania liczby punktów uprawniających do przyjęcia na Wydział Lekarski, ponieważ nie zmieściła się w limicie ustalonym dla kobiet. Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 197.

⁸⁴ Art. 18 ze Zn. 3b. § 2–3 Kodeksu pracy.

⁸⁵ Por. np. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS) z 17 października 1995 r., sprawa C-450/93 *Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen*, ECR I-03051; wyrok ETS z 28 marca 2000 r., sprawa C-158/97 *Georg Badeck i inni*, ECR 2000, I-01875; wyrok ETS z 19 marca 2002 r., sprawa C-476/99 *H. Lommers v. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, ECR I-02891; wyrok ETS z 30 września 2004 r., sprawa C-319/03 *Serge Briheche v. Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Éducation nationale and Ministre de la Justice*, ECR 2004, I-08807.

⁸⁶ Sytuacja taka występuje nadal np. w Federacji Rosyjskiej.

⁸⁷ Por. wyrok ETS z 11 stycznia 2000 r. w sprawie C 285/98 – *Tanja Kreil v. Niemcy*, ECR 2000, I-00069.

⁸⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu prac wzbronionych kobietom, Dz. U. z 1996 r. Nr 114, poz. 535.

rozporządzenie, stworzyła możliwość podjęcia przez kobiety m.in. pracy kierowcy autobusu, nurka, pracy w rafineriach ropy naftowej i stacjach paliw. Oznacza to, że ustawodawca w szerszym zakresie uznał prawo kobiet do wolnego wyboru pracy.

6. Przedmiot ochrony

Wolność pracy gwarantowana w art. 65 ust. 1 i 2 Konstytucji RP obejmuje swoim zakresem przedmiotowym trzy rodzaje praw: prawo do wyboru pracy i wykonywania zawodu, prawo do wyboru miejsca pracy i prawo do ochrony przed pracą przymusową⁸⁹. Użyte w Konstytucji RP sformułowanie „wolność wyboru” odnosi się do rodzaju pracy (aspekt kwalifikacyjny), pracodawcy (aspekt podmiotowy) i miejsca zatrudnienia (aspekt przestrzenny) i interpretowane jest jako pozytywna „wolność do”, a zakaz przymusu pracy – jako negatywna „wolność od”⁹⁰. Powyższy podział stosowany jest przez Trybunał Konstytucyjny także w odniesieniu do innych konstytucyjnie chronionych wolności. Uznaje on, że w aspekcie pozytywnym wolności jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiejkolwiek działalności. Natomiast aspekt negatywny wolności stanowi zakaz ingerencji państwa i innych podmiotów w sferę zastrzeżoną dla jednostki⁹¹.

W kontekście wolności pracy do jej pozytywnych aspektów zalicza się nie tylko swobodę podjęcia pracy czy zatrudnienia, ale także swobodę odstąpienia od ich wykonywania lub zmianę pracodawcy. W konsekwencji konstytucyjna wolność pracy zakłada pełną dobrowolność stosunku pracy (zawartego na podstawie umowy o pracę lub innej podstawie), w tym wyboru strony tego stosunku, a także swobodę kształtowania jego treści, jego zmiany i rozwiązania⁹². Respektując pozytywny aspekt wolności pracy, państwo powinno zaniechać nakładania na podmioty prawa takich ograniczeń, które uniemożliwiają wykonywanie wybranego zawodu czy zatrudnienia⁹³, a także ustanawiania zakazów zmiany zawodu czy zatrudnienia (poprzez zmianę pracodawcy) lub podejmowania wielokrotnego lub dodatkowego zatrudnienia⁹⁴. Nie może również zmuszać nikogo do wykonywania określonego zawodu czy pracy. Oczywiście mogą istnieć ustawowe wyjątki od tej zasady. Sama konstytucja zakazuje łączenia sprawowania mandatu posła z zatrudnieniem w określonych instytucjach państwowych oraz zatrudnieniem w administracji rządowej, a także wykonywaniem określonych zawodów⁹⁵. Ustawy mogą także wyjątkowo ustanawiać podobne zakazy. Ustawa może wprowadzić obowiązek pracy w stanach nadzwyczajnych⁹⁶ czy jako element kary⁹⁷.

Dla rozważań na temat przedmiotu ochrony wolności pracy istotne jest samo rozstrzygnięcie tego, co należy rozumieć pod pojęciem pracy i zawodu. W doktrynie przyjęto, że pojęcie pracy odnosi się do szerokiego socjologicznego znaczenia tego słowa, a więc

⁸⁹ Wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r. – zasady udzielania zezwoleń na prowadzenie w celach zarobkowych przewozu osób w Polsce, K 33/98, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 71.

⁹⁰ Wyrok TK z 23 czerwca 1999 r. – ograniczenie działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, K 30/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 101, s. 549.

⁹¹ Wyrok TK z 18 lutego 2004 r. – zasady naboru na aplikację adwokacką i radcowską, P 21/02, OTK ZU 2004, nr 2, poz. 9.

⁹² Por. art. 11 Kodeksu pracy.

⁹³ K 33/98.

⁹⁴ K 30/98.

⁹⁵ Art. 103 Konstytucji RP.

⁹⁶ Na podstawie art. 233 ust. 3 lub *a contrario* na podstawie art. 233 ust. 1 Konstytucji RP.

⁹⁷ Por. art. 34 § 2 pkt 2 Kodeksu karnego oraz art. 116 § 1 pkt 4 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz. U. z 1997 r. Nr 90, poz. 557.

obejmuje nie tylko stosunek pracy (zawarty na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę) czy inne formy zatrudnienia (na podstawie umów cywilnoprawnych – agencyjnej, zlecenia, o dzieło, menadżerskiej czy nienazwanej), a także wykonywanie zawodu (w tym zawodów zaufania publicznego)⁹⁸. W wyroku dotyczącym obowiązku uzyskania zgody wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego na pełnienie funkcji kierowniczej w aptece osoby, która osiągnęła wiek emerytalny, Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że konstytucyjne pojęcie „wykonywania zawodu” nie jest tożsame z „pełnieniem funkcji”, stąd nie ma między nimi niezgodności⁹⁹. Konstytucja gwarantuje bowiem tylko swobodę wykonywania zawodu, nie zaś pełnienia określonych funkcji.

Należy jednocześnie podkreślić, że przedmiotem ochrony jest wolność pracy w relacji jednostka-państwo. Wobec braku gwarancji prawa do pracy oznacza to jednak, że z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP nie wynikają bezpośrednie obowiązki władz publicznych do zapewnienia miejsca pracy. Z przepisu tego nie da się wywieść tym bardziej obowiązków pracodawców „w postaci stworzenia określonej ilości miejsc pracy, określonych stanowisk pracy lub zatrudnienia kogoś na określonym stanowisku”¹⁰⁰, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadą swobody umów i działalności gospodarczej. W konsekwencji osoba spełniająca wymogi zatrudnienia nie ma roszczenia o zatrudnienie przez wskazanego pracodawcę, gdyż „odpowiednikiem wolności pracy po stronie pracodawców jest swoboda zatrudniania pracowników”¹⁰¹. „Nie oznacza to jednak, że przedsiębiorcy mogą abstrahować w swojej działalności od wartości konstytucyjnej, jaką jest wolność pracy. W szczególności nie mogą podejmować działań, które by tę wolność ograniczały”¹⁰². Swoboda zatrudniania doznaje poza tym wielu ograniczeń, m.in. dotyczących możliwości doboru pracowników¹⁰³ oraz rozwiązania umowy o pracę¹⁰⁴. Dodatkowo każdy pracodawca powinien czuć się związany zakazem dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu gospodarczym, o którym stanowi art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny w sposób szczególny odnosi się do wolności wyboru i wykonywania zawodów zaufania publicznego. W sprawie dotyczącej zasad naboru na aplikację adwokacką i radcowską uznał, że blankietowy przepis upoważniający samorząd adwokacki do ustalania maksymalnej liczby aplikantów narusza art. 2 (ze względu na brak określoności przepisów prawa) oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Generalnie ingerencja w wolność wyboru zawodu i miejsca pracy przez samorząd zawodowy zaufania publicznego może być uzasadniona ważnym interesem publicznym, musi jednak spełnić konstytucyjne kryteria ograniczeń korzystania z praw i wolności¹⁰⁵. Sama natomiast

⁹⁸ J. Borowicz, *op. cit.*, s. 508–509. Dla porównania W. Sanetra dzieli rodzaje zatrudnienia na pracownicze, niepracownicze, administracyjnoprawne, ustrojowe i penalne. W. Sanetra, *Prawo pracy*, Białystok 1994, s. 26.

⁹⁹ Wyrok TK z 13 czerwca 2000 r. – nierówne traktowanie kobiet i mężczyzn w dostępie do stanowisk kierowniczych, K 15/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 3, s. 29.

¹⁰⁰ J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 503.

¹⁰¹ A. Patulski, *Wolność pracy, Próba ujęcia wielopłaszczyznowego*, Warszawa 1992, s. 9.

¹⁰² M. Bernatt, *Společna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, Warszawa 2009, s. 122–142.

¹⁰³ Por. pierwszeństwo zatrudnienia w administracji publicznej byłego żołnierza (art. 119 ustawy z 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 593) czy obowiązek przywrócenia do pracy pracownika, z którym bezprawnie rozwiązano umowę o pracę bez wypowiedzenia (art. 56 Kodeksu pracy).

¹⁰⁴ Zakaz wypowiedziania umowy o pracę pracownikowi, któremu pozostało nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego (art. 39 Kodeksu pracy).

¹⁰⁵ P 21/02, a także wyrok TK z 18 października 2010 r. – sankcja dożywotniego pozbawienia prawa do wykonywania zawodu, K 1/09, OTK ZU 2010, nr 8, poz. 76.

wolność wykonywania zawodu zaufania publicznego opiera się na trzech zasadach: „po pierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz – po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy”¹⁰⁶.

W art. 65 ust. 4 Konstytucji RP adresatem normy jest wyłącznie ustawodawca. Nie wynika z niego konstytucyjnie chronione prawo podmiotowe do określonych dochodów czy też do ich wzrostu. Konstytucja nie określa też zasad ustalenia wynagrodzenia za pracę czy też odzwierciedlenia poprzez wysokość wynagrodzenia jej ilości i jakości. Nawet w przypadku sędziów, którym Konstytucja RP gwarantuje w art. 178 ust. 2 „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków”, nie mogą się oni domagać poprawy dochodów bezpośrednio na podstawie tego przepisu¹⁰⁷. Zważywszy jednak na art. 2 Konstytucji RP i umocowaną w nim zasadę sprawiedliwości społecznej, należy przyjąć, że ustrojodawca nie pozostawia kwestii wynagrodzenia za pracę wyłącznie regułom popytu i podaży na rynku pracy. Niezależnie od wartości rynkowej pracy wynagrodzenie musi być godziwe, czyli zapewnić zaspokojenie uzasadnionych potrzeb życiowych (minimalnego standardu godnego życia)¹⁰⁸. Oprócz obowiązku przyjęcia ustawowej wysokości minimalnego wynagrodzenia Konstytucja RP nie normuje kwestii maksymalnego wynagrodzenia, zwłaszcza w odniesieniu do funkcjonowania podmiotów publicznych¹⁰⁹. Kwestia ta nie ogranicza wolności pracy, ale dotyczy raczej organizacji działalności gospodarczej państwa i może być przedmiotem regulacji ustawowej. Należy podkreślić, że art. 65 ust. 4 Konstytucji RP nie odnosi się do innych zatrudnionych osób niż pracownicy czy do wolnych zawodów¹¹⁰. Poza tym konstytucja nakazuje, by wypłacane wynagrodzenie za tę samą pracę lub pracę tej samej wartości było jednakowe dla mężczyzn i kobiet¹¹¹.

Jeżeli zaś chodzi o art. 65 ust. 5, to stanowi on normę programową, wyposażoną jednak w minimum treści normatywnych. Podobnie jak w przypadku art. 65 ust. 4 Konstytucji RP, jej adresatem jest władza publiczna. Państwo – wszystkie jego organy, ale w szczególności te uprawnione do podejmowania decyzji w sferze zatrudnienia – powinno w jak najszerszym stopniu realizować politykę pełnego i efektywnego zatrudnienia poprzez przyjęcie określonej polityki. Poszanowanie indywidualnej wolności pracy może przemawiać jednak za wspieraniem wzrostu zatrudnienia w pierwszej kolejności przez środki o charakterze makroekonomicznym, gdyż zastosowanie środków mikroekonomicznych może wiązać się z nakładaniem zbyt daleko idących obowiązków określonego działania na indywidualne osoby. Poza tym art. 65 ust. 5 Konstytucji RP nie może być interpretowany jako gwarancja nienaruszalności zatrudnienia (w tym restrukturyzacji administracji publicznej i zmniejszania zatrudnienia w urzędach). Ustawy, które *de facto* zwiększają bezrobocie w określonym sektorze gospodarki, mogą być bowiem uzasadnione interesem publicznym lub dobrem wspólnym.

¹⁰⁶ Wyrok TK z 19 października 1999 r. – wysokość i podstawa składek na ubezpieczenie społeczne, SK 4/99, OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119.

¹⁰⁷ Postanowienie TK z 22 marca 2000 r. – wynagrodzenie sędziów, P 12/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 67 i wyrok z 4 października 2000 r. – wynagrodzenie sędziów, P 8/00, OTK ZU 2000, nr 6, poz. 189.

¹⁰⁸ Wyrok TK z 7 maja 2001 r. – przeciwdziałanie „kominom płacowym” w sektorze publicznym, K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 84.

¹⁰⁹ K 19/00, s. 483.

¹¹⁰ Wyrok TK z 7 stycznia 1997 r. – obniżenie skazanemu należności za pracę poniżej stawki wynagrodzenia minimalnego przysługującego pracownikom, K 7/96, OTK 1997, nr 1, poz. 1.

¹¹¹ Art. 33 ust. 2 Konstytucji RP.

Jak zauważył Janusz Trzcíński, nawet normy programowe zawierają minimum praw obywatelskich, którego korelatem jest minimum obowiązków władzy publicznej¹¹². Przykładem gwarancji takiego właśnie minimum praw jest zapewnienie odpowiednio długiego okresu zatrudnienia ochronnego, które daje szansę znalezienia nowej pracy¹¹³. W podobnym tonie wypowiada się Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych na temat minimalnego rdzenia obowiązków państw w zakresie realizacji Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Ów minimalny rdzeń (*minimum core obligation*) stanowi zapewnienie przynajmniej minimum każdego z praw, nawet jeżeli cały Pakt opiera się na obowiązku progresywnej realizacji¹¹⁴. Należy podkreślić, że art. 65 ust. 5 Konstytucji RP ma jasno określony cel, adresata i nakazane zachowanie¹¹⁵. Pozostawia jednak władzy publicznej wybór środków, gdyż ich katalog jest jedynie przykładowy. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany (zdolny) do oceny celowości lub skuteczności tych środków¹¹⁶. Należy zatem oczekiwać, że adresat normy prawnej będzie się starał dobrze zrealizować ten cel i dlatego można rozliczać go z wypełnienia obowiązku staranności działania (a nie rezultatu, tj. likwidacji bezrobocia). To, że z art. 65 ust. 5 Konstytucji RP wynikają prawa – do określonego działania władzy publicznej – potwierdza art. 81 Konstytucji, który stanowi, że praw tych nie można dochodzić bezpośrednio na podstawie Konstytucji w sądach.

7. Specyfika ograniczeń

Rozważając specyfikę ograniczeń wolności pracy, należy zauważyć, że mogą one wynikać z samej konstytucji, ustawy lub umowy stron. Pierwszym rodzajem ograniczeń są immanentne ograniczenia wynikające z treści konstytucyjnego pojęcia wolności pracy, a także z kolizji z innymi konstytucyjnymi prawami lub wolnościami. Immanentne ograniczenie wolności pracy związane jest przede wszystkim z tym, co na gruncie konstytucji zostanie uznane za pracę czy zawód. Istotne jest, że pracą czy zawodem nie może być działalność, która jest zakazana przez ogólne przepisy prawa – bezpośrednio (np. kradzież, zabójstwo, stręczycielstwo itd.) czy pośrednio – (np. bycie matką surogatką itd.). Pracą lub zawodem mogą być zatem tylko działania zgodne z prawem (dlatego penalizacja np. kradzieży nie podlega ocenie zgodności z art. 65 ust. 1 zd. 2 Konstytucji). Przesłanką uznania za pracę lub zawód nie powinno być jednak to, czy są one przydatne ze względów społecznych lub gospodarczych (np. pucybut), gorszące (np. prostytutka), a także czy faktycznie stanowią źródło dochodu (np. artysta „bez wzięcia”). Konstytucyjna wolność pracy zakłada bowiem pluralizm prac i zawodów, a także form i sposobów ich wykonywania.

W praktyce mogą pojawić się jednak pytania o status nowych czy też nietypowych zawodów. Ich powstanie może być wynikiem rozwoju społecznego czy nowych potrzeb, lecz także może stanowić próbę obejścia rygorystycznych ograniczeń dotyczących dostępu do tradycyjnych zawodów czy sposobów ich wykonywania. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że sama konstytucja nie wyznacza ram wykonywania określonego zawodu, a art. 65 ust. 1 zd. 2 dopuszcza możliwość ustawowego ograniczenia wolności wykonywania zawodu. Dla przykładu art. 65 ust. 1 Konstytucji RP nie gwarantuje rzecznikom patentowym nieograniczonego przedmiotowo prawa do występowania w każdym postępowaniu przed

¹¹² J. Trzcíński, *Komentarz do art. 79*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I, Warszawa 1999.

¹¹³ K 1/99.

¹¹⁴ Komentarz ogólny nr 3 z 14 grudnia 1990 r. w sprawie charakteru obowiązków państw, E/1991/23.

¹¹⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 38.

¹¹⁶ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 341.

organami państwa (ani w każdym rodzaju postępowania sądowego)¹¹⁷. Są jednak wyjątki, gdy konstytucja zarysowuje istotę pewnych zawodów w służbie publicznej – np. sędziego, której nie może naruszać ani ustawa, ani akty o charakterze wewnętrznym.

W zakresie ograniczeń wolności pracy, które wynikają z kolizji z innymi konstytucyjnie chronionymi prawami lub wolnościami, ciekawym przykładem jest sytuacja, gdy wybrany i wykonywany zawód lub praca naruszają godność człowieka. Godność człowieka jest źródłem wszystkich praw, a konstytucja wyraża uznanie nadrzędności bądź też pierwszeństwa godności ludzkiej przed innymi dobrami konstytucyjnymi (art. 30). Jest ona bowiem przyrodzona, niezbywalna i nienaruszalna, a zakaz jej naruszania ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich¹¹⁸. W konsekwencji zakazane jest, aby jednostka ludzka była upodlona do tego stopnia, że przypadnie jej rola przedmiotu. Ochrona godności ludzkiej powinna zatem przeważać nad wolnością wyboru zajęcia czy działalności gospodarczej, gdyby dana osoba miała być poniżona czy traktowana jak towar.

Przykładem takiego konfliktu jest decyzja *Wackenheim przeciwko Francji*¹¹⁹, w którym Komitet Praw Człowieka ONZ stwierdził, że Francja właściwie zinterpretowała nakaz ochrony godności oraz niedyskryminacji, zakazując w zawodach rzucania karłem w dal. W tym przypadku ingerencja władzy publicznej w wolność pracy była uzasadniona koniecznością ochrony godności osoby cierpiącej na karłowatość, a także moralności publicznej. Przyzwolenie na tego rodzaju działalność zarobkową stanowiło atak na godność jednostki, niezależnie od indywidualnej definicji godnego życia i świadomej zgody zainteresowanej osoby na udział w zawodach.

W zderzeniu z innymi konstytucyjnymi prawami i wolnościami wolność pracy ma pozycję równorzędną, dlatego rozstrzygnięcie kolizji między nimi wymaga zastosowania zasady proporcjonalności do każdego konkretnego przypadku. Wynik procesu „ważenia” wolności pracy i innych praw lub wolności (np. równości, wolności religijnej, ochrony życia prywatnego i rodzinnego, wolności zrzeszania się, swobody działalności gospodarczej itd.) wyznacza zatem zakres faktycznej realizacji wolności pracy. Obszar kolizji dwóch konkurencyjnych praw lub wolności dobrze widoczny jest w relacjach prywatnych, gdy możliwe jest horyzontalne zastosowanie tych praw albo bezpośrednio, albo pośrednio przy wykorzystaniu klauzul generalnych prawa cywilnego. Przykładem jest kolizja między swobodą umów i wolnością pracy w przypadku, gdy umowa zawiera zbyt rygorystyczne zakazy konkurencji¹²⁰. Inne sytuacje konfliktu między swobodą umów i wolnością pracy oraz wolnością zrzeszania się stanowi umowny zakaz członkostwa w związku zawodowym¹²¹, a także między wolnością umów a wolnością nauczania – umowny zakaz wykonywania zawodu nauczyciela¹²². Konflikt między ochroną życia prywatnego i rodzinnego a wolnością pracy

¹¹⁷ K 30/01; wyrok TK z 27 lipca 2006 – wolność wykonywania zawodu przez rzeczników patentowych, SK 43/04, OTK ZU 2006, nr 7, poz. 89.

¹¹⁸ Wyrok TK z 7 maja 2001 r. – przeciwdziałanie „kominom płacowym” w sektorze publicznym, K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82 i z 4 kwietnia 2001 r. – „eksmisja na bruk” bez wskazania lokalu zastępczego osobie eksmitowanej, K 11/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82.

¹¹⁹ Komunikat nr 854/1999, decyzja z 15 lipca 2002 r.

¹²⁰ T. Kuczyński, *Glosa do wyroku SA w Łodzi z 20 marca 1998 r.*, I ACa 136/98 (dot. zobowiązań – swoboda umów a zasady współżycia społecznego oraz zasada wolności pracy, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 3 (1999), poz. 62 c. Głosowany wyrok jest klasycznym przykładem pośredniego horyzontalnego skutku wolności pracy, w którym sąd uznał za sprzeczną z zasadami współżycia społecznego umowę dwóch spółek w zakresie ustalającym karę umowną za naruszenie zobowiązania do niezatrudniania pracowników drugiej strony.

¹²¹ Wyrok ETPCz z 26 marca 1985 r., *X i Y v. Holandia*, skarga nr 8978/8.

¹²² Wyrok holenderskiego Sądu Najwyższego z 31 października 1969 r., sprawa Mensendieck, „Nederlandse Jurisprudentie” 1970, nr 57 [za:] M. Safjan, *Efekt horyzontalny praw podstawowych w prawie prywatnym*, [w:] *Autonomia woli a zasada równego traktowania*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, nr 2, s. 307.

w aspekcie wyboru miejsca pracy może rodzić na przykład polecenie pracodawcy przeniesienia domu pracownika do miejsca wykonywania pracy¹²³.

Art. 65 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP stanowi, że wyjątki od zasady wolności pracy określa ustawa. Wolność pracy nie jest zatem nieograniczona. Ustawodawca może zatem uregulować zarówno kwestie wyboru, jak i wykonywania pracy lub zawodu. Konstytucyjna gwarancja wolności pracy nie zabrania bowiem reglamentacji prawnej dotyczącej uzyskania prawa do określonego zawodu, sposobów i metod jego wykonywania, a także określenia obowiązków wobec państwa czy samorządu zawodowego¹²⁴. Ograniczenia te podlegają ocenie zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który wymaga, że zostaną wprowadzone na podstawie ustawy, a także że będą spełniały kryteria testu proporcjonalności¹²⁵.

Ograniczenia wolności pracy muszą być usprawiedliwione celem ochrony jednego z chronionych dóbr, które wymienia art. 31 ust. 3. Sam Trybunał Konstytucyjny przyjął co prawda, że „[g]ranice dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy są jednak ujęte szerzej, niż wynika to z art. 31 ust. 3 konstytucji. Nie ulega jednak wątpliwości, że kryteria ustalone w art. 31 ust. 3 muszą mieć znaczenie co najmniej swoistej dyrektywy interpretowanej dla określenia treści wyjątków dopuszczalnych na podstawie art. 65 ust. 1 konstytucji. Bez wątpienia musi też być respektowany zakaz ingerencji prowadzącej do naruszenia istoty prawa konstytucyjnie gwarantowanego”¹²⁶. Trybunał Konstytucyjny podkreśla również, że normy, które nie mają charakteru formalnego zakazu, lecz uniemożliwiają lub znacznie utrudniają korzystanie z wolności pracy przez jakąś kategorię osób, stanowią niedopuszczalne ograniczenie tej wolności¹²⁷.

Podsumowując, jedynie ustawodawca ma prawo wprowadzenia generalnych zakazów lub ograniczeń wolności pracy, jednak ingerencja ta musi być usprawiedliwiona koniecznością ochrony konstytucyjnych wartości, a przyjęte środki pozostawać w proporcji do zamierzonego celu. Ustawodawca ma jednak znaczną swobodę reglamentacji wolności wykonywania zawodów ze względu na otwartą treść tego, co zostanie przyjęte jako prawowity cel służący interesowi publicznemu. Podobny model ograniczania konstytucyjnych wolności funkcjonuje w Niemczech, gdzie sąd konstytucyjny, opierając się na zasadzie proporcjonalności, stworzył tzw. teorię schodów (*Stufentheorie*), według której ustawodawca powinien w pierwszej kolejności wybrać najmniej dotkliwą ingerencję w wolność pracy. Zatem szerszy zakres ingerencji przysługuje w obszarze regulacji sposobu wykonywania zawodu, a węższy – w obszarze dostępu do zawodu¹²⁸. Choć różnica między tymi obszarami może w praktyce nie być wyraźna, teoria ta jest nadal stosowana. Z zasady proporcjonalności wynika także, że ograniczenia nałożone na tzw. wolne zawody powinny być węższe niż te nałożone na pracowników. Podstawą rozróżnienia jest w tym wypadku samodzielność podmiotu wykonującego zawód lub pracę.

¹²³ Wyrok francuskiego Sądu Kasacyjnego z 12 stycznia 1999, *Spileers v SARL Omni Pac*, D. 1999, s. 635 [za:] M. Hunter-Henin, *France: Horizontal application and the Triumph of the European Convention of Human Rights*, [w:] D. Oliver, J. Fedtke (red.), *Human Rights and the Private Sphere. A comparative study*, Routledge, New York 2007, s. 106.

¹²⁴ SK 4/99.

¹²⁵ Test proporcjonalności składa się z trzech pytań: „1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”. Por. np. wyrok TK z 26 kwietnia 1995 r. – ustawowe ograniczenia działalności gospodarczej, K 11/94, OTK ZU 1995, nr 6, poz. 12.

¹²⁶ Wyrok z 19 marca 2001 r. – przyznawanie stopni specjalizacji zawodowych na podstawie Karty Nauczyciela, K 32/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50.

¹²⁷ Wyrok TK z 24 stycznia 2001 r. – przepisy o podatku dochodowym od osób fizycznych, SK 30/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 3.

¹²⁸ Wyrok niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 7 czerwca 1958 r., *Apotheken-Urteil*, BVerfGE 7, 377.

Na podstawie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można stwierdzić, że specyfika ograniczeń wolności pracy wynika ze specyfiki zawodu lub pracy. Na gruncie art. 65 ust. 1 Konstytucji RP można wyłonić kilka kategorii podmiotów, w stosunku do których uzasadniony jest inny poziom regulacji ustawowej. Do pierwszej należą osoby zatrudnione w szeroko rozumianej służbie publicznej, a w szczególności funkcjonariusze służb mundurowych, a więc osoby, których „pracodawcą” jest państwo. Z uwagi na publicznoprawny charakter pełnionych przez nich funkcji dopuszcza się większą swobodę ustawodawcy do ingerowania w ich sytuację prawną¹²⁹. Specyfika stosunku służby uzasadnia wprowadzanie przez ustawodawcę wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych wobec kandydatów do służby, a także bardziej rygorystyczne niż w wypadku pozostałych grup zawodowych ukształtowanie przypadków utraty statusu pracowniczego¹³⁰. Dodatkowo konstytucja zastrzega, że dostęp do służby publicznej odbywa się na równych zasadach (art. 60 Konstytucji). Państwo posiada w tym zakresie kompetencje do określenia, co stanowi zadania publiczne i komu zostanie powierzone ich wykonanie. Jeżeli zadania publiczne zostaną tradycyjnie powierzone organom władzy publicznej, a w konsekwencji służbie publicznej, to w tym zakresie państwo raczej określa sposób realizacji funkcji publicznych niż reglamentuje działalność zawodową¹³¹.

Kolejną grupą zawodową są osoby należące do zawodów zaufania publicznego i podlegające pieczy korporacji zawodowych. Podstawą uznania za zawód zaufania publicznego jest nałożenie przez ustawodawcę szczególnych ograniczeń w dostępie do zawodu i jego wykonywania oraz objęcie osób wykonujących ten zawód obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego¹³². Co istotne, ograniczenia zawodu zaufania publicznego mają służyć interesowi publicznemu, a nie określonej grupie zawodowej. Podobnie jak w przypadku funkcjonariuszy publicznych, to charakter ich pracy uzasadnia dodatkowe ograniczenia w zakresie wolności wykonywania zawodu oraz wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Z art. 17 ust. 2 Konstytucji wynika, że oprócz ustawodawcy to samorządy zawodowe zostały wyposażone w przywilej ograniczania wolności zawodów zaufania publicznego¹³³. Ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu zaufania publicznego przez samorząd zawodowy musi mieć jednak podstawę w ustawie. Rola samorządu zawodowego nie może sprowadzać się także do arbitralnego ograniczania dostępu do zawodu kandydatów czy nakładanie kar dyscyplinarnych, łącznie z zakazem wykonywania zawodu¹³⁴. Warto zauważyć, że wśród zawodów zaufania publicznego niektórym zawodom np. notariuszom i komornikom sądowym przysługuje status funkcjonariusza publicznego¹³⁵, a ich czynności mają walor czynności urzędowych¹³⁶. Z uwagi na ściśle powiązanie tych zawodów z władzą publiczną ustawodawca ma większą swobodę w określaniu zasad prowadzenia przez nich działalności.

¹²⁹ Wyrok TK z 2 września 2008 r. – zmiana ustawy o Policji, K 35/06, OTK ZU 2008, nr 7, poz. 120.

¹³⁰ Wyrok TK z 13 lutego 2007 r. – ograniczenia praw funkcjonariuszy celnych, K 46/05, OTK ZU, nr 2/A/2007, poz. 10. W innym orzeczeniu Trybunał zauważył ponadto, „że państwo w szerokim zakresie może określać sytuację prawną funkcjonariuszy, w tym funkcjonariuszy celnych, często regulując ich prawa i obowiązki odmiennie, aniżeli wskazują na to zasady ogólne unormowane w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy [...], co wynika m.in. z wypełniania obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa państwa czy też porządku publicznego”. Wyrok TK z 29 listopada 2011 r. – przeniesienie funkcjonariuszy celnych do innych jednostek, SK 15/09, OTK ZU 2011, nr 9, poz. 98.

¹³¹ R. Scholz [w:] Maunz, Dürig, Herzog, R. Scholz, GG. Kommentar, Stand: 2006, Art. 12 Rdnr. 218, s. 140.

¹³² Wyrok TK z 19 kwietnia 2006, K 6/06, OTK ZU 2006, nr 4, poz. 45.

¹³³ H. Zięba-Załucka, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 10, s. 497.

¹³⁴ P 21/02.

¹³⁵ Art. 115 § 13 pkt 3 Kodeksu karnego.

¹³⁶ Z tego względu nie powinno się w stosunku do nich zamiennie stosować pojęcia wolny zawód.

Ostatnią grupą zawodową, której wolność pracy powinna mieć najszerszy zakres, są inne zawody niż zawody powiązane bezpośrednio lub pośrednio z władzą publiczną czy też zawody zaufania publicznego. Przemawia za tym właśnie brak elementu publicznoprawnego, a także waga powierzonych im zadań społecznych czy stopień podporządkowania pracodawcy. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w sprawie dotyczącej wprowadzenia kryterium niekaralności w stosunku do właściciela przedsiębiorstwa zajmującego się krajowym przewozem osób oraz zatrudnianych przez niego kierowców jako warunku udzielenia zezwolenia na tę działalność, „[z]adna z osób, do której odnoszą się wzmiankowane ograniczenia, nie pełni, ani nie wykonuje zawodu związanego ze sprawowaniem władzy publicznej, ani nie pełni zawodu zaufania publicznego. A tylko ten fakt mógłby w jakimś stopniu uzasadnić warunek niekaralności za wymienione kategorie przestępstw, (co należy podkreślić – także nieumyślnych), związanych nie z samym rodzajem działalności gospodarczej, ale raczej z osobą i jej dotychczasowym życiem”¹³⁷.

Jak wynika z powyższej analizy, w polskim orzecznictwie konstytucyjnym zarysowuje się także pewna prawidłowość dotycząca skali dopuszczalnych ograniczeń w związku z charakterem wykonywanego zawodu, a w szczególności powiązania z władzą publiczną. Im mniej państwa w określonej działalności, tym bardziej wolny powinien być dostęp do określonego zawodu i jego wykonywanie.

Na zakończenie warto zauważyć, że ograniczenia w zakresie ogólnego zakazu pracy przymusowej powinny uwzględniać wiążące Polskę normy prawa międzynarodowego, a w szczególności rozwijające się w tym obszarze orzecznictwo ETPCz. Praca przymusowa stanowi zaprzeczenie wolności pracy, a obowiązek pracy powinien być ustanawiany tylko wyjątkowo. Lech Garlicki podkreśla także, że jako *lex specialis* art. 65 ust. 2 Konstytucji RP nie podlega ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 zd. 2¹³⁸. Wprowadzenie obowiązku pracy jest bowiem samo w sobie ograniczeniem istoty wolności pracy.

Poza tym konstytucja przewiduje, że ograniczenia wolności pracy mogą zostać wprowadzone w stanach nadzwyczajnych¹³⁹. Natomiast EKPCz zastrzega, że świadczenia wymagane w stanach nadzwyczajnych lub klęsk żywiołowych nie będą rozumiane jako zakazana praca przymusowa czy obowiązkowa.

8. Wolność pracy jako podstawa skargi konstytucyjnej

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony jednostki i służy wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z konstytucyjną gwarancją praw lub wolności. Zgodnie bowiem z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji RP podstawę skargi konstytucyjnej może stanowić tylko naruszenie tych norm ustawy zasadniczej, które są źródłami praw podmiotowych jednostki. Stąd właściwym wzorcem kontroli w przypadku skargi konstytucyjnej nie są normy określające zasady ustrojowe (jak np. art. 24 Konstytucji RP – zasada ochrony pracy) czy normy adresowane do ustawodawcy dotyczące sposobu regulacji określonych dziedzin życia¹⁴⁰. Właściwym wzorcem kontroli w zakresie konstytucyjnych gwarancji wolności pracy będzie zatem przede wszystkim art. 65 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika ogólny zakaz ograniczania przez władzę publiczną wolności decydowania o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz o wyborze pracodawcy. W zakresie tego wzorca nie można zatem uwzględnić zarzutów dotyczących braku zagwarantowania przez państwo prawa do

¹³⁷ K 33/98.

¹³⁸ L. Garlicki, uwagi do art. 65 Konstytucji, s. 7.

¹³⁹ Art. 233 Konstytucji RP.

¹⁴⁰ Postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r. – podatek dochodowy od osób prawnych, SK 1/02, OTK ZU 2002, nr 4, poz. 53.

zajmowania konkretnych stanowisk czy wykonywania określonej pracy, a także do wykonywania pracy w określonym miejscu. Konstytucja nie przewiduje bowiem tego rodzaju praw podmiotowych.

Ponadto należy zauważyć, że wolność pracy rodzi obowiązki po stronie władz publicznych, a nie bezpośrednio pracodawców. Jednocześnie słuszny wydaje się postulat, aby sądy powszechne, interpretując przepisy prawa, dawały wyraz bezpośredniej skuteczności norm konstytucyjnych, a w rezultacie uznawały umowy, które zaprzeczają istocie wolności pracy w jej aspekcie pozytywnym, a także – a może przede wszystkim – w aspekcie negatywnym, za sprzeczne z konstytucyjną gwarancją wolności pracy, a także z zasadami współżycia społecznego.

Wiele kontrowersji w przedmiocie dopuszczalności skargi konstytucyjnej pojawia się w związku z programowym charakterem art. 65 ust. 5 Konstytucji RP. Zgodnie ze stanowiskiem Garlickiego niepodjęcie przez państwo działań organizujących i wspierających pełne i produktywnie zatrudnienie stanowi naruszenie konstytucji. Samo zaś pełne zatrudnienie jest wartością konstytucyjnie chronioną. Przepis ten nie może być jednak podstawą skargi konstytucyjnej z uwagi na fakt, że nie gwarantuje żadnych praw podmiotowych. Stąd wykluczenie dochodzenia go na drodze sądowej na podstawie art. 81 Konstytucji jest zbędne¹⁴¹. Natomiast zgodnie ze stanowiskiem Trzecińskiego poddanie normy prawnej badaniu zgodności z konstytucyjnymi normami programowymi jest możliwe przy wyraźnym wykazaniu naruszenia przez kwestionowane rozwiązanie wskazanego minimum obowiązków organu władzy publicznej¹⁴². W szczególności naruszenie norm programowych może mieć miejsce, jeżeli: „1) ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis konstytucji wyznaczający określony cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając ustawę zastosował środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu, i w ten sposób właśnie naruszy konstytucyjne wolności i prawa; 2) ustawodawca uchwalając ustawę ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę wolności lub prawa, zakaz takich ograniczeń jest zawarty w art. 31 ust. 3 konstytucji, 3) może zaistnieć sytuacja, że ustawodawca reguluje jakieś prawo lub wolność, lecz na poziomie poniżej minimum tego prawa (minimum wyznaczonego przez istotę prawa)”¹⁴³. Dlatego nie wykluczone, że Trybunał Konstytucyjny uzna zasadność skargi konstytucyjnej, która wykaże, że ustawodawca naruszył minimum swoich obowiązków.

Inną potencjalną tendencją rozwoju orzecznictwa konstytucyjnego jest możliwość uznania za przedmiot kontroli aktu normatywnego wydanego przez organy Unii Europejskiej¹⁴⁴. Praktyczne wykorzystanie tej możliwości wydaje się jednak mało znaczące z uwagi na traktatowe gwarancje swobody przepływu osób i przepisy prawa UE, które ułatwiają podejmowanie pracy, świadczenie usług oraz prowadzenie działalności gospodarczej na terytorium państw członkowskich zarówno przez obywateli UE i członków ich rodzin, jak i obywateli państw trzecich stowarzyszonych z UE, którzy legalnie przebywają na jej terytorium.

¹⁴¹ K 1/99, L. Garlicki, uwagi do art. 65, *op. cit.*, s. 4.

¹⁴² J. Trzeciński, *Naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw jako podstawa skargi konstytucyjnej*, „Studia i Materiały” t. IX, s. 43.

¹⁴³ J. Trzeciński, *Komentarz do art. 79...*, por. też. K 11/00.

¹⁴⁴ Por. wyrok TK z 16 listopada 2011 r. – wyłączenie udziału dłużnika przed sądem pierwszej instancji w postępowaniu o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego Unii Europejskiej, SK 45/09, OTK ZU 2011, nr 9, poz. 97.

9. Podsumowanie

Wolność pracy w Konstytucji RP jest prawem podmiotowym o charakterze negatywnym, dlatego nie daje żadnych gwarancji zatrudnienia, lecz prawo wyboru zawodu lub pracy oraz ich wykonywania, a także ochronę przed przymusem pracy. Sam dostęp do zawodu czy pracy na określonym stanowisku oraz sposób wykonywania zawodu podlegają natomiast reglamentacji państwa. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego konieczność wprowadzenia ograniczeń wolności pracy jest uzasadniana tworzeniem „ogólnych podstaw prawnych podziału pracy w społeczeństwie i gwarancji, że poszczególne funkcje społeczne będą wykonywane przez osoby należycie do nich przygotowane”¹⁴⁵. Wolność pracy jest zatem wyznaczana ramami obowiązujących przepisów, które jednak muszą spełnić kryteria zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak się jednak wydaje, ochrona wolności pracy jest zagrożona nie tyle przez zakusy ustawodawcy, zwłaszcza wobec projektowanej deregulacji niektórych zawodów, ale przez podmioty prywatne, których praktyki zaprzeczające wolności pracy powinny być stanowczo eliminowane.

¹⁴⁵ K 30/01.

