ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3744
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CVII
WROCŁAW 2016
DOI: 10.19195/0137-1134.107.17

PAWEŁ KUCZMA
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu

KONSTYTUCYJNA WOLNOŚĆ PRACY

Kto nie pracuje, ten nie je[1].

Wolność pracy kształtowała się wskutek działalności ruchów robotniczych i rozwoju koncepcji socjalistycznych drugiej połowy XIX wieku, a więc w czasie formowania się społeczeństwa kapitalistycznego[2]. W tym okresie państwo zaczęło wyrażać troskę o byt ekonomiczny, socjalny i kulturalny swoich obywateli, utworzono pierwsze regulacje gwarantujące pewien zakres zabezpieczenia społecznego oraz określające warunki płacy i pracy. Państwo podejmowało również działania interwencyjne, wkraczając w sferę procesów gospodarczych, odchodząc od pełnionej dotychczas funkcji państwa „stróża nocnego" na rzecz roli państwa „opiekuńczego"[3] (*Sozialstaat*, *welfare state*)[4]. Ze względu na swoją genezę wolność pracy funkcjonuje obecnie jako jedno z praw drugiej generacji, obligujących państwo do dbania o status człowieka.

Praca ma podstawowe znaczenie w sferze socjalnej. Wynika to z faktu, że Polska należy do krajów rozwijających się. W związku z tym głównym źródłem dochodu zasadniczej części obywateli i źródłem bogactwa państwa nie jest kapitał (bo nie było perspektyw jego zdobycia), lecz praca. „Stąd brak pracy i realnych systemów ochrony wobec różnych ryzyk społecznych jest zasadniczym źródłem niepewności oraz konfliktów społecznych"[5].

---

[1] Art. 12 ust. 1 Konstytucji ZSRR z 1936 r.

[2] M. Augustyniak, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka*, [w:] M. Chmaj, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 26.

[3] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 88.

[4] „Konsekwencją modelu »państwa socjalnego« było zwiększenie interwencjonizmu państwa w stosunki pomiędzy kapitałem a pracą, a wyrazem procesu jurydyzacji tych stosunków jest współczesne prawo pracy charakteryzujące się prawnym ograniczeniem swobody pracodawcy w zakresie zawierania i rozwiązywania stosunku pracy". A. Patulski, *Wolność pracy, prawo do pracy, zakaz pracy przymusowej*, [w:] *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, red. A. Świątkowski, Kraków 1995, s. 60.

[5] J. Oniszczuk, *Problemy realizacji wolności i praw socjalnych gwarantowanych w Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyc*e, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 208.

© for this edition by CNS

Doniosłość pracy w życiu każdego człowieka akcentuje szczególnie nauka Kościoła katolickiego, według której stanowi ona istotę człowieczeństwa i ma charakter przyrodzony. Jan Paweł II w encyklice *Laborem Excercens* pisał, że

> praca jest […] powinnością, czyli obowiązkiem człowieka i to w wielorakim tego słowa znaczeniu. Człowiek powinien pracować zarówno ze względu na nakaz Stwórcy, jak też ze względu na swoje własne człowieczeństwo, którego utrzymanie i rozwój domaga się pracy […] ze względu na bliźnich […], ale także ze względu na społeczeństwo […][6].

Na pracę nie można jednak spoglądać wyłącznie przez pryzmat jej podstawowej funkcji — gwaranta utrzymania człowieka i jego bliskich. Praca jest także źródłem innych wartości: zaspokaja aspiracje, pozwala na samorealizację, wzmacnia poczucie własnej wartości, pobudza i rozwija zainteresowania, wpływa na pozycję społeczną, a dla wielu bywa pasją[7].

Definiując pracę, polski ustawodawca odwołuje się do jej socjologiczno-ekonomicznego rozumienia, jako działalności ludzkiej, podczas której wytwarzane są dobra materialne i niematerialne społecznie użyteczne mające służyć zaspokajaniu potrzeb człowieka oraz warunkujące jego rozwój i egzystencję[8].

1. KONSTYTUCYJNE I MIĘDZYNARODOWE UNORMOWANIA WOLNOŚCI PRACY

We współczesnych konstytucjach praca traktowana jest albo w kategoriach prawa podmiotowego, albo w kategoriach wolności, innym razem postrzega się ją zaś jako zadanie władz publicznych, przy czym stopień szczegółowości poszczególnych rozwiązań prawnych różni się znacząco na gruncie ustaw zasadniczych[9]. Do nielicznych wyjątków należy sytuacja Stanów Zjednoczonych czy Szwecji, gdzie problematyka pracy nie została w ogóle poruszona na poziomie konstytucyjnym[10].

Najbardziej radykalne rozwiązania można odnaleźć w konstytucjach państw komunistycznych, które z jednej strony nakładają obowiązek pracy na każdego

---

[6] Cyt. za: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 378–379.

[7] Z. Hajn, *Prawo do pracy po przekroczeniu wieku emerytalnego*, „Folia Iuridica" 1993, nr 58, s. 39.

[8] A. Dral, B. Bury, *Zasada ochrony pracy w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2014, nr 3, s. 241 z powołaniem się na: D.R. Kamerschen; R.B. McKenzie, C. Nardinelii, *Ekonomia*, Gdańsk 1993.

[9] L. Garlicki, *Artykuł 65*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1.

[10] B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2007, s. 180.

© for this edition by CNS

obywatela, a z drugiej — stwarzają gwarancję pełnego zatrudnienia wszystkich w wieku produkcyjnym (konstytucja Kuby w art. 44 stanowi, że „praca w społeczeństwie socjalistycznym jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela"). Obecnie jedynie nieliczne kraje demokratyczne traktują pracę w kategoriach obywatelskiego obowiązku, np. art. 35 konstytucji Hiszpanii wskazuje, iż „wszyscy Hiszpanie mają obowiązek pracy oraz prawo do pracy, do swobodnego wyboru zawodu lub zajęcia, awansu przez pracę i do wynagrodzenia wystarczającego dla zaspokojenia potrzeb własnych i potrzeb rodziny […]".

Współcześnie zaś stosunkowo często zdarza się ujmować pracę na gruncie norm konstytucyjnych jako prawo podmiotowe (i to nie tylko w krajach postkomunistycznych) przez stosowanie formuły „prawa do pracy". Art. 32 konstytucji Macedonii stanowi, że: „każdy ma prawo do pracy, do swobodnego wyboru zatrudnienia, ochrony pracy oraz materialnego zabezpieczenia w okresie czasowego bezrobocia". Art. 43 konstytucji Ukrainy przyznaje każdemu „prawo do pracy, obejmujące możliwość zdobycia środków na utrzymanie dzięki pracy, jaką dobrowolnie wybiera albo na jaką pracę dobrowolnie się godzi". Podobnie problematykę tę normuje art. 11 konstytucji Luksemburga, który gwarantuje prawo do pracy i zapewnia każdemu obywatelowi korzystanie z tego prawa, a także gwarantuje wykonywanie wolnych zawodów i pracy w rolnictwie.

Część państw dostrzega jednak niebezpieczeństwo związane z przyznaniem obywatelom prawa do pracy. Tego typu żądanie obywatelskie nie jest bowiem możliwe do zrealizowania w warunkach gospodarki rynkowej, dla której istnienie bezrobocia stanowi naturalną cechę. Konstytucja Rosji ujmuje zatem pracę jako wolność, stanowiąc, że „praca jest dobrowolna. Każdy ma prawo swobodnie rozporządzać swoimi zdolnościami do pracy, wybierać rodzaj działalności i zawód. Praca przymusowa jest zabroniona" (art. 37 ust. 1 i ust. 2). Także na Łotwie każdy ma prawo do swobodnego wyboru zawodu i miejsca pracy zgodnie z własnymi możliwościami i kwalifikacjami, a praca przymusowa jest zakazana (art. 106).

Niektórzy ustrojodawcy podchodzą do regulacji problematyki pracy wyjątkowo ostrożnie, normując kwestię pracy w postaci norm programowych. Dlatego konstytucja Szwajcarii tylko zobowiązuje Federację i kantony do angażowania się, aby „zdolni do pracy mogli pokryć koszty utrzymania z pracy na odpowiednich warunkach" (art. 41 ust. 1 pkt e).

Na poziomie regulacji konstytucyjnej formułuje się również negatywny aspekt wolności pracy przez ustanawianie zakazu nakładania obowiązku pracy przymusowej, niejednokrotnie połączonego z wprowadzeniem do ustawy zasadniczej negatywnej definicji (Malta, Łotwa, Ukraina, Rumunia).

W prawie międzynarodowym odnajdujemy cały system norm prawnych poświęconych zagadnieniu pracy, które — z uwagi na konieczność przestrzegania wiążącego nasze państwo prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji) — należy brać pod uwagę w procesie interpretacji formuły wolności pracy. Warto w tym

© for this edition by CNS

miejscu jednak poczynić spostrzeżenie, iż prawo do pracy na gruncie norm prawa międzynarodowego nie jest traktowane w kategoriach prawa podmiotowego, a zatem nie jest możliwe jego dochodzenie na drodze sądowej, nie może być też podstawą dla roszczenia procesowego[11].

Mająca fundamentalne znaczenie dla całego systemu praw człowieka, choć nie wiążąca prawnie, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 roku ustanawia prawo każdego człowieka do pracy, jej swobodnego wyboru oraz do sprawiedliwych i zadowalających warunków pracy. Każdemu człowiekowi gwarantuje też równą płacę za równą pracę, wynagrodzenie w wysokości zapewniającej egzystencję odpowiadającą osobie ludzkiej oraz tworzenie i przystępowanie do związków zawodowych (art. 23).

Inny międzynarodowy dokument, tj. Pakt Praw Gospodarczych i Kulturalnych jako zasadę traktuje prawo każdego człowieka do uzyskania możliwości utrzymania się przez pracę, swobodnie wybraną lub przyjętą, nakazując państwom — stronom niniejszego Paktu — podejmowanie działań w celu realizacji tego prawa przez programy poradnictwa i szkolenia, zmierzanie do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz dążenie do pełnego, produktywnego zatrudnienia (art. 6). Z kolei Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wprowadza zakaz pracy przymusowej oraz obowiązkowej.

Warto wspomnieć także o konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) nawiązujących do omawianej problematyki. Konwencja Nr 122 z 1964 roku dotycząca polityki zatrudnienia[12] do wolności pracy odwołuje się już w preambule, a w treści normatywnej zobowiązuje sygnatariuszy tej umowy do stosowania, jako głównego celu, polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego i swobodnie wybieranego zatrudnienia (art. 1). Natomiast Konwencja Nr 99 dotycząca metod ustalania minimalnej wysokości wynagrodzenia w rolnictwie z 1951 roku[13] zobowiązuje sygnatariuszy do ustanowienia lub utrzymania odpowiednich metod pozwalających na ustalenie minimalnych stawek płac zarówno dla pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych, jak i w zajęciach pokrewnych (art. 1). Z kolei Konwencja nr 105[14] nakazuje:

> znieść pracę przymusową lub obowiązkową i nie korzystać z niej pod jakąkolwiek postacią: a) jako środka nacisku lub wychowania politycznego albo jako sankcji w stosunku do osób mających lub wypowiadających określone poglądy polityczne albo manifestujących opozycję ideologiczną wobec ustalonego ustroju politycznego, społecznego lub gospodarczego, b) jako metody mobilizowania albo wykorzystywania siły roboczej dla celów rozwoju gospodarczego, c) jako środka dyskryminacji rasowej, d) jako kary za udział w strajkach, e) jako środka dyskryminacji rasowej, społecznej, narodowej lub religijnej.

[11] Na temat prawa podmiotowego zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 370.

[12] Ratyfikowana przez Polskę w 1966 r. (Dz.U. 1967 Nr 8, poz. 31).

[13] Dz.U. 1977 Nr 39, poz. 176.

[14] Ratyfikowana przez Polskę w 1958 r. (Dz.U. 1959 Nr 39, poz. 240).

© for this edition by CNS

Dokumenty MOP nie zawierają jednak formuły prawa do pracy, choć tego typu postulaty były przedstawiane np. przez Polskę podczas zorganizowanego w 1967 roku w Warszawie przez ONZ seminarium poświęconego realizacji ekonomicznych i społecznych praw człowieka[15].

Problematyka pracy jest także normowana w regionalnych źródłach prawa międzynarodowego. W Europejskiej Karcie Społecznej[16] zawarto stwierdzenie, że jednym z głównych zadań polityki socjalnej jest prawo każdego człowieka do zarabiania na życie przez pracę swobodnie wybraną. Zaś w części szczegółowej tego aktu zapisano, że

> na treść prawa do pracy składają się cztery elementy:
> 1) osiągnięcie i utrzymanie możliwie najwyższego i stabilnego zatrudnienia,
> 2) ochrona prawa pracownika do zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną,
> 3) ustanowienie i utrzymanie bezpłatnych służb zatrudniania dla wszystkich pracowników,
> 4) zapewnienie i popieranie odpowiedniego poradnictwa zawodowego, szkolenia i readaptacji zawodowej[17].

Z kolei Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków z 1948 roku[18] stanowi, że „każdy ma prawo do pracy we właściwych warunkach i do swobodnego rozwijania się w zawodzie, na ile pozwalają istniejące warunki zatrudnienia" (art. XIV).

Deklaracja o Arabskiej Karcie Praw Człowieka z 1971 roku[19] wskazuje w art. 24, że prawo do pracy obejmuje

> równość szans, awans zawodowy, zapewnia poradnictwo zawodowe i szkolenie zawodowe, gwarancje bezpiecznych i czystych warunków w miejscu pracy, prawo do równej płacy za równą pracę i wreszcie prawo do wypoczynku i okresowych, płatnych urlopów.

Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów (Karta Banjul) z 1981 roku[20] zaś przyznaje w art. 15 każdej jednostce ludzkiej prawo do pracy w sprawiedliwych i zadowalających warunkach i do otrzymania równej płacy za równą pracę.

Nie można zapomnieć o brzmieniu art. 39 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który zakazał dyskryminacji opartej na przynależności państwowej

---

[15] „O takiej postawie MOP zdecydowały wpływy grupy pracodawczej […], w oczywisty sposób nie zainteresowanych ustanawianiem prawnej gwarancji dostępności pracy — MOP zatem nie była wewnętrznie gotowa do przyjęcia takiej normy międzynarodowej". M. Matey, *Prawo do pracy*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 771.

[16] Dz.U. 1999 Nr 8, poz. 67.

[17] M. Tomaszewska, *Zasada wolności pracy w świetle unormowań Konstytucji RP w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 335.

[18] Przyjęta na Międzynarodowej Konferencji Państw Amerykańskich w Bogocie.

[19] Przyjęta w ramach państw zrzeszonych w Ligę Arabską.

[20] Przyjęta na VIII Zgromadzeniu Głów Państw i Rządów Organizacji Jedności Afrykańskiej w Nairobi.

© for this edition by CNS

wobec pracowników mających obywatelstwo państw członkowskich w zakresie zatrudniania, wynagradzania i innych warunków pracy.

Polskie konstytucje z XX wieku nie były obojętne wobec problematyki pracy. O ile jednak Konstytucja marcowa tylko sformułowała ochronę pracy, o tyle Konstytucja kwietniowa w art. 8 jeszcze ogólniej odniosła się do tej kwestii. Zmiana tendencji nastąpiła dopiero na gruncie Konstytucji PRL obowiązującej w państwie realnego socjalizmu, wskutek czego prawo do pracy zostało w art. 58 ujęte jako „ułomne" prawo podmiotowe[21] („Obywatele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do pracy, to znaczy prawo do zatrudnienia za wynagrodzeniem według ilości i jakości pracy"[22]). Norma ta wzmacniała treści wyrażone w art. 14 stanowiącym, iż „praca jest prawem, obowiązkiem i sprawą honoru każdego obywatela". Tak rozumiane prawo do pracy mogło być realizowane w sytuacji, w której państwo było jedynym pracodawcą[23], a także wskutek podejmowania działań prawnych gwałcących dobrowolność świadczenia pracy[24].

W Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku wolność pracy została umiejscowiona w rozdziale II, a dokładniej w części odnoszącej się do wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych[25], z których spora część norm ma charakter zasad polityki państwa[26].

Jeżeli chodzi o rzeczywiste znaczenie różnych praw zasadniczo kwalifikowanych jako ekonomiczne, socjalne czy kulturalne w życiu jednostki i społeczeństwa, to decydują o tym funkcje,

---

[21] „Ułomne", ponieważ Konstytucja PRL nie obowiązywała bezpośrednio, stąd brak możliwości traktowania tego prawa jako prawa podmiotowego *sensu stricto*.

[22] Ciąg dalszy tego artykułu brzmiał: „Prawo do pracy zapewniają: socjalistyczny system gospodarczy, planowy rozwój sił wytwórczych, racjonalne wykorzystanie wszystkich czynników produkcji, stałe wdrażanie postępu naukowo-technicznego w gospodarce narodowej oraz system kształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Prawidłową realizację prawa do pracy zabezpiecza socjalistyczne ustawodawstwo pracy".

[23] Kwestia wolności pracy była jednym z postulatów Listu 59 podpisanego na przełomie 1975/1976 roku przez intelektualistów polskich. W treści Listu wskazywali oni, że „wolności [pracy — P.K.] nie ma, gdy państwo jest jedynym pracodawcą, a związki zawodowe są podporządkowane instancjom partyjnym, sprawującym w praktyce władzę państwową. W tych warunkach — jak wskazują doświadczenia lat 1956–1970 — próby obrony interesów robotniczych grożą rozlewem krwi i prowadzić mogą do poważnych zaburzeń. Dlatego należy pracownikom zapewnić możliwość swobodnego wyboru własnej reprezentacji zawodowej, niezależnej od organów państwowych lub partyjnych. Należy zagwarantować również prawo do strajku".

[24] Zob. ustawę z dnia 16 października 1982 r. o postępowaniu wobec osób uchylających się od pracy (Dz.U. Nr 35, poz. 229).

[25] Taka systematyka stanowi niewątpliwie nawiązanie do podziału przyjętego przez ONZ w Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka. Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 159.

[26] „Stworzyło to system niezbyt jasny, nie wolny od powtórzeń i o tyle trudny do stosowania, że granice między prawami jednostki a zasadami polityki państwa są niekiedy trudne do ustalenia". L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*…, s. 116.

© for this edition by CNS

które faktycznie one spełniają, a także, iż są powiązane, a nawet warunkowane w różnym stopniu. […] Praca ma znaczenie zarówno socjalne, jak i ekonomiczne i kulturalne […][27].

Zgodnie z treścią art. 65 ust. 1 Konstytucji „każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy". Wyjątki od tej zasady mogą być jedynie ustanawiane w aktach prawnych w randze ustawy. W dalszej części ustrojodawca odnosi się do obowiązku pracy (art. 65 ust. 2), zakazu zatrudniania (art. 65 ust. 3), wynagradzania pracowników (art. 65 ust. 4) oraz wyznacza państwu zadanie w postaci podejmowania działań ukierunkowanych na zapewnienie pełnego, produktywnego zatrudnienia (art. 65 ust. 5). Należy jednak wskazać, że przytoczony wyżej przepis nie reguluje wyczerpująco omawianej problematyki. Wolność pracy pozostaje bowiem w immanentnym związku z prawem do strajku czy wolnością zrzeszania się w związkach zawodowych (art. 59)[28], zapewnieniem właściwych warunków pracy (art. 66) i ochroną bezrobotnych (art. 67). Także normy z rozdziału I Konstytucji odnoszą się w pewien sposób do zagadnienia pracy: art. 2 (sprawiedliwość społeczna), art. 20 (współpraca partnerów społecznych), art. 24 (ochrona pracy), art. 32 (równość wobec prawa), art. 33 (równouprawnienie kobiet i mężczyzn).

Treść konstytucyjnej normy statuującej wolność pracy została, tylko w nieco innej redakcji, powtórzona na gruncie kodeksu pracy[29] („Każdy ma prawo do swobodnie wybranej pracy. Nikomu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, nie można zabronić wykonywania zawodu"). Ustawodawca powtarza także za Konstytucją, że państwo określa minimalną wysokość wynagrodzenia i prowadzi politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia (art. 10 k.p.). Rozwinięcie zasady wolności pracy odnajdujemy w art. 11 k.p. podkreślającym zobowiązaniowy, w więc wymagający konsensusu i współpracy, charakter stosunku pracy, do którego nawiązania konieczne jest złożenie zgodnych oświadczeń woli przez obie strony stosunku — pracodawcę i pracownika[30] („Nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika"). O ile jednak konstytucyjna norma wyrażająca wolność pracy jest adresowana do organów władzy publicznej i kładzie nacisk na swobodę człowieka do wyboru pracy, ustanawiając jednocześnie zakaz zmuszania kogokolwiek do podjęcia pracy, o tyle zasada kodeksowa jest skierowana do pracodawców oraz pracowników i oznacza ich swobodę w kreowaniu stosunków pracy[31].

---

[27] J. Oniszczuk, *op. cit.*, s. 201.

[28] *Ibidem.*

[29] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. 1998 Nr 21, poz. 94 ze zm.).

[30] W. Muszalski, *Art. 10*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. W. Muszalski, Warszawa 2011, s. 36.

[31] T. Zieliński, *Art. 11*, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. T. Zieliński, Warszawa 2000, s. 150 n.

© for this edition by CNS

2. PODMIOT WOLNOŚCI Z ART. 65 KONSTYTUCJI

Podmiotem wolności pracy jest każdy człowiek podejmujący zatrudnienie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wolność ta obejmuje jednak wyłącznie osoby fizyczne, ponieważ stosunek pracy ma zindywidualizowany charakter i nie może dotyczyć osób prawnych. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 9 kwietnia 2002 roku (sygn. akt U 8/01) wskazał, że już samo umiejscowienie art. 65 Konstytucji w rozdziale traktującym o wolnościach, prawach człowieka i obywatela świadczy, iż odnosi się on do tej kategorii podmiotów prawnych.

> Niepodobna poza człowiekiem wskazać jakiegokolwiek innego tworu natury, który mocą własnej woli zadawałby sobie trud dla cudzej korzyści i gdzie podstawą wykonywanych świadczeń byłoby układanie interesów ekonomicznych zakotwiczonych w ekspektatywie przyszłego wynagrodzenia[32].

Dookreślając podmiot uprawnień przysługujących z zasady wolności, należy wskazać, że norma zawarta w art. 65 Konstytucji dotyczy:

— wszystkich obywateli polskich,

— cudzoziemców, którzy legalnie przebywają na terytorium państwa polskiego i chcą świadczyć pracę[33], mając zezwolenie na prace wydane przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy[34],

---

[32] W. Maciejko, *O wolności pracy i równości pracujących*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 2005, nr 1, s. 2–3.

[33] Z. Salwa, *Kodeks pracy. Komentarz*, Bydgoszcz 1998, s. 21.

[34] Zgodnie z art. 88 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.) zezwolenie na pracę jest wymagane, jeżeli cudzoziemiec:

1) wykonuje pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie umowy z podmiotem, którego siedziba lub miejsce zamieszkania albo oddział, zakład lub inna forma zorganizowanej działalności znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w związku z pełnieniem funkcji w zarządzie osoby prawnej wpisanej do rejestru przedsiębiorców lub będącej spółką kapitałową w organizacji przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez okres przekraczający łącznie 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy;

3) wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres przekraczający 30 dni w roku kalendarzowym do oddziału lub zakładu podmiotu zagranicznego, jego podmiotu zależnego lub podmiotu powiązanego długoterminową umową o współpracy z pracodawcą zagranicznym;

4) wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego, nieposiadającego oddziału, zakładu lub innej formy zorganizowanej działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jest delegowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu realizacji usługi o charakterze tymczasowym i okazjonalnym (usługa eksportowa);

5) wykonuje pracę u pracodawcy zagranicznego i jest delegowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na okres przekraczający 3 miesiące w ciągu kolejnych 6 miesięcy w innym celu niż wskazany w pkt 2–4.

© for this edition by CNS

— cudzoziemców, którzy zostali zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia[35].

[35] Zgodnie z art. 87 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.) cudzoziemiec jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli:

1) posiada status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej;

2) udzielono mu ochrony uzupełniającej w Rzeczypospolitej Polskiej;

3) posiada zezwolenie na osiedlenie się w Rzeczypospolitej Polskiej;

4) posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich w Rzeczypospolitej Polskiej;

5) posiada zgodę na pobyt tolerowany w Rzeczypospolitej Polskiej;

6) korzysta z ochrony czasowej w Rzeczypospolitej Polskiej;

7) jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej,

8) jest obywatelem państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nienależącego do Unii Europejskiej;

9) jest obywatelem państwa niebędącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, który może korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umowy zawartej przez to państwo ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi;

10) jest członkiem rodziny cudzoziemca, o którym mowa w pkt 7–9, lub jest zstępnym małżonka tego cudzoziemca, w wieku do 21 lat lub pozostającym na utrzymaniu tego cudzoziemca lub jego małżonka lub jest wstępnym tego cudzoziemca lub jego małżonka, pozostającym na utrzymaniu tego cudzoziemca lub jego małżonka;

11) jest osobą, o której mowa w art. 19 ust. 2–3 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. Nr 144, poz. 1043, z 2007 r. Nr 120, poz. 818 oraz z 2008 r. Nr 216, poz. 1367);

12) posiada zezwolenie na pracę oraz legalnie przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

a) na podstawie wizy, z wyjątkiem wizy wydanej w celu, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 1, 20, 21, 25 i 26 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, lub

b) na podstawie wizy wydanej w celu, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, jeżeli bezpośrednio przed wydaniem tej wizy był uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub

c) na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, z wyjątkiem zezwolenia udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53a ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, lub

d) na podstawie wizy Schengen wydanej przez inne państwo obszaru Schengen, lub

e) w związku z posiadaniem dokumentu pobytowego, wydanego przez inne państwo obszaru Schengen, lub

f) w ruchu bezwizowym, o ile postanowienia umowy o ruchu bezwizowym przewidują możliwość wykonywania pracy przez cudzoziemców.

Z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę jest zwolniony cudzoziemiec:

1) posiadający w Rzeczypospolitej Polskiej zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 53 ust. 1 pkt 10, 11, 13 i 16–8 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach;

2) będący małżonkiem obywatela polskiego lub cudzoziemca, o którym mowa w pkt 1 i ust. 1 pkt 1–6, posiadający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielone w związku z zawarciem związku małżeńskiego;

© for this edition by CNS

Obywatele Unii Europejskiej mogą podejmować zatrudnienie na terytorium innego państwa członkowskiego zgodnie z obowiązującymi tam przepisami[36]. Zabronione zostały praktyki polegające na dyskryminacji lub ograniczaniu dostępu do zatrudnienia cudzoziemców mających obywatelstwo Unii Europejskiej. Zakaz wprowadzania tego typu ograniczeń odnosi się już do etapu rekrutacji, gdzie przesłanką naboru na stanowisko nie może być kwestia posiadanego obywatelstwa. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się jedynie różnicowanie przy zastosowaniu kryterium znajomości języka państwa, w którym praca będzie wykonywana, choć dyskryminująca będzie już ocena, gdzie pracownik zdobył znajomość języka czy wymóg posiadania lokalnego certyfikatu znajomości danego języka[37].

W kontekście powyższych rozważań za sprzeczne z regulacją unijną można uznać brzmienie art. 4 i art. 5 ustawy o służbie cywilnej[38]. Przepisy te jako zasadę wprowadzają zatrudnianie w administracji obywateli polskich. Natomiast wyjątkowo dyrektor generalny urzędu może ogłosić nabór na stanowiska, o które poza Polakami mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Musi jednak na to uzyskać wcześniejszą zgodę Szefa Służby Cywilnej.

---

3) będący zstępnym, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 8 lit. b, obywatela polskiego lub cudzoziemca, o którym mowa w pkt 1–2 i ust. 1 pkt 1–6, posiadający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

4) posiadający zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej udzielone na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 7 lub 14 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach;

5) przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wiz, o których mowa w art. 61 ust. 3 lub art. 71a ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, jeżeli bezpośrednio przed wydaniem tych wiz był zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na podstawie pkt 1–4;

6) posiadający ważną Kartę Polaka;

7) ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy lub będący małżonkiem, w imieniu którego został złożony wniosek o nadanie statusu uchodźcy, pod warunkiem posiadania zaświadczenia wydanego na podstawie art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1695, z późn. zm.);

8) uprawniony do przebywania i wykonywania pracy na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależącego do Unii Europejskiej lub Konfederacji Szwajcarskiej, który jest zatrudniony przez pracodawcę mającego siedzibę na terytorium tego państwa oraz czasowo delegowany przez tego pracodawcę w celu świadczenia usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

9) w stosunku do którego umowy międzynarodowe lub odrębne przepisy dopuszczają wykonywanie pracy bez konieczności posiadania zezwolenia.

[36] Rozporządzenie Rady (EW) 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. UE L z dnia 19 października 1968 r.)

[37] Sprawa *Roman Angonesense* v *Cassa di Risparmio do Bolonzo SpA*, C-281/98.

[38] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. Nr 227, poz. 1505).

© for this edition by CNS

W precedensowej sprawie Sąd Rejonowy dla Warszawy Śródmieścia zajmował się sytuacją obywatela Włoch, który pozwał Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Włoch starał się w tym resorcie o zatrudnienie na stanowisku związanym z realizacją unijnych projektów. Obcokrajowiec spełniał wszystkie kryteria: wykształcenia, doświadczenia oraz językowe. Ministerstwo odmówiło jednak przyjęcia jego kandydatury z uwagi na nieposiadanie polskiego obywatelstwa. Sąd przyznał Włochowi odszkodowanie w wysokości potrójnego minimalnego wynagrodzenia (prawie 4 tys. zł) tytułem rekompensaty za nierówne traktowanie, sygnalizując tym samym, że polskie ustawodawstwo może być sprzeczne z art. 45 ust. 4 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[39].

W trakcie trwania zatrudnienia zabroniona jest jakakolwiek dyskryminacja z uwagi na posiadane przez pracownika obywatelstwo odnosząca się do całokształtu warunków zatrudnienia i pracy. Za sprzeczną z regulacją unijną została uznana sytuacja, w której cudzoziemcy byli zatrudniani na podstawie umów terminowych, podczas gdy umowy pracowników krajowych były zawierane na czas nieokreślony[40]. „Jeżeli wójt chciałby przyjąć do pracy Niemca na stanowisku urzędniczym, nie może zaproponować mu umowy cywilnoprawnej"[41]. Niniejsza teza została potwierdzona stanowiskiem Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2009 roku w sprawie zatrudnienia cudzoziemców w samorządach i służbie cywilnej. W treści tego dokumentu wskazano, że ani ustawa samorządowa, ani ustawa o służbie cywilnej nie przewidują możliwości wykonywania przez pracowników samorządowych i członków korpusu służby cywilnej pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, w związku z czym za bezpodstawną uznano możliwość zatrudniania w tych instytucjach osób nieposiadających obywatelstwa polskiego na podstawie tego typu umów[42].

Za dyskryminujące należy uznać również przepisy, które ograniczają liczbowo lub procentowo zatrudnianie pracowników z krajów Unii Europejskiej w jakimkolwiek przedsiębiorstwie, regionie, czy gałęzi przemysłu[43]. W głośnej sprawie *Bosmana* (C-415/96) Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że przepis ten ma zastosowanie do zatrudniania zawodowych sportowców przez kluby piłkarskie, zakazując wprowadzania limitów dotyczących piłkarzy z krajów członkowskich

---

[39] M. Rzemek, *Administracja odmawia cudzoziemcom pracy*, „Rzeczpospolita", 2 grudnia 2010 r., C7.

[40] Sprawa *Pilar Alle and Carmel Mary Coonan v Universita degli studi di Nenezia*, C-33/88. Podaję za: M. Mirtchanov, *Zatrudnianie Polaków za granicą i obcokrajowców w Polsce*, Warszawa 2006, s. 41.

[41] B. Sadowski, *Cudzoziemcy tylko na angażach pracowniczych*, http://www.rp.pl/artykul/55707,347464.

[42] B. Skorek, *Stanowisko Departamentu Prawnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 5 sierpnia 2009 r. w sprawie zatrudnienia cudzoziemców w samorządach i służbie cywilnej*, http://www.rp.pl/arykul/33818,345232.

[43] Art. 4 rozporządzenia 1612/68.

© for this edition by CNS

UE zatrudnianych w klubie zarejestrowanym i prowadzącym rozgrywki na terenie Unii[44].

Ze względu na odmienne obywatelstwo pracownik migrujący nie może być traktowany inaczej niż pracownicy krajowi w sferze wynagrodzenia, rozwiązania stosunku pracy, w sytuacji stania się osobą bezrobotną, przywrócenia do pracy, jak i ponownego zatrudnienia[45]. Cudzoziemcom z krajów Unii poszukującym zatrudnienia należy zagwarantować taką samą pomoc, jaką urzędy pracy zapewniają swoim obywatelom[46].

Dyskryminujące jest również niesprawiedliwe uprzywilejowanie pracowników w określonych sytuacjach. Przykładowo TK uznał przywilej dostarczania darmowej energii elektrycznej dla pracowników kooperujących z przemysłem energetycznym, lecz nieobjętych układem zbiorowym pracy za przyznany niesprawiedliwie, z oczywistym brakiem uzasadnienia i z naruszeniem równości. Niesprawiedliwość wynikała tu z nieuzasadnionego przerzucania finansowania darmowych dostaw energii na ogół społeczeństwa[47].

3. ISTOTA WOLNOŚCI I JEJ OGRANICZENIA

Wolność pracy polega na „przyznaniu każdemu człowiekowi możności pracy tam, gdzie sobie tego życzy, kiedy sobie tego życzy i jak sobie tego życzy, a w konsekwencji wyboru zawodu, rodzaju zajęcia, osoby pracodawcy, miejsca pracy oraz zaprzestania jednego zatrudnienia na rzecz drugiego"[48]. „Pełna »wolność pracy« to nie tylko brak przymusu, ale również brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawnym wykonywania określonego zawodu, czy zatrudnienia, nie przymuszając ich jednocześnie do robienia czegoś innego"[49]. Praca pojmowana jako wolność oznacza, że państwo zrzeka się, przynajmniej w jakimś zakresie, ingerencji w sferę wyboru i wykonywania swobodnie wybranej przez jednostkę pracy.

Państwo winno zapewniać ochronę pracy nie tylko w zakresie czynności związanych z nawiązywaniem i rozwiązywaniem stosunku pracy, lecz niezbędna jest ochrona również tzw. niepracowniczych form zatrudnienia. Jednocześnie

[44] L. Mitrus, *Art. 39*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Tom I*, red. D. Miąsik, N. Półtorak, Warszawa 2008, s. 826.

[45] *Ibidem*, s. 827.

[46] Art. 5 rozporządzenia 1612/68.

[47] M. Witkowska, *Zasada równości w stosunkach pracy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2011, nr 1, s. 220.

[48] G. Lyon-Caen, *La liberté du truvail et le droit français du travail*, [w:] *La liberté du travail*, Liege 1969, s. 22–23. Podaję za: Z. Góral, *Swoboda doboru pracowników i wolności pracy*, [w:] *Polskie prawo pracy w okresie transformacji w oświetleniu prawa wspólnotowego*, red. H. Lewandowski, Warszawa 1997, s. 22.

[49] Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., K. 33/98, OTK 1999 Nr 4, poz. 71.

© for this edition by CNS

ochrona powinna być zróżnicowana, to znaczy uwzględniać specyfikę tych form, zwłaszcza umów cywilnoprawnych, i zapewniać świadczącym pracę na ich podstawie pewne adekwatne prawa pracownicze, aby nie następowało dysponowanie „pracobiorcami" przez pracodawców w sposób ograniczający ich interesy"[50].

Na gruncie Konstytucji można wyróżnić dwa aspekty tej wolności: pozytywny, sformułowany w art. 65 ust. 1 Konstytucji, i negatywny (art. 65 ust. 2). Pierwszy przypadek dotyczy swobody jednostki w decydowaniu o podejmowanej pracy i należy go rozumieć jako prawo do swobodnego (wolnego) dostępu do zatrudnienia oraz prawo do wyboru zatrudnienia, czyli rodzaju pracy. Swobodny dostęp do pracy wymaga stworzenia takich warunków otrzymywania pracy, które są wolne od wszelkiej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia[51]. Drugi przypadek oznacza zasadę dobrowolności pracy, a więc swobodę w zakresie decyzji o jej podjęciu lub niepodjęciu. W ten sposób wyartykułowany zostaje zakaz pracy przymusowej lub obowiązkowej. Dokonane tu rozróżnienie jest powszechnie akceptowane w literaturze, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[52]. Innymi słowy

aspekt pozytywny „wolności jednostki" polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymywać się od podejmowania jakiejkolwiek działalności. Aspekt negatywny „wolności jednostki" polega na prawnym obowiązku powstrzymania się — kogokolwiek — od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki. Obowiązek taki ciąży na państwie i na innych podmiotach — nie wyłączając samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego. Odstąpienie od respektowania „aspektu negatywnego" wolności konstytucyjnych jest możliwe tylko na zasadach, w zakresie i w formie przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji […][53].

Pojęcia „pracy" nie należy rozumieć wyłącznie przez pryzmat rejestru zawodów i specjalności[54] opracowywanych przez Ministerstwo Pracy. Klasyfikacja ta, aktualizowana co 2–3 lata, tworzona przy udziale innych resortów, urzędów pracy i stowarzyszeń zawodowych, nie nadąża za dynamicznymi zmianami na rynku pracy. Przykładowo zawód lobbysty, który formalnie został utworzony na mocy ustawy lobbingowej z dnia 7 lipca 2005 roku[55], został wpisany do klasyfikacji dopiero 1 lipca 2010 roku. Brak danej profesji w rejestrze oznacza jedynie, że jest ona wyjęta spod działań instytucji rynku pracy[56].

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego

[50] A. Dral, B. Bury, *op. cit.*, s. 244–245.

[51] M. Tomaszewska, *op. cit.*, s. 336.

[52] Zob. np. Z. Góral, *op. cit.*, s. 22, wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 r., K 30/98.

[53] Wyrok TK z dnia 18 lutego 2002 r., P 21/02.

[54] Rejestr ten jest ujęty w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz.U. Nr 82, poz. 537).

[55] Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.).

[56] B. Kalinowska, *Lista zawodów się wydłuża*, „Rzeczpospolita", 2 września 2009 r.

© for this edition by CNS

zawartego w art. 65 ust. 1 Konstytucji pojęcia „pracy" nie można ograniczyć wyłącznie do świadczenia pracy w ramach szeroko rozumianego stosunku zatrudnienia, ma ono bowiem zastosowanie również do wyboru zawodu. W tym też zakresie konstytucyjnie gwarantowana jest wolność wyboru. Niemniej jednak większość nawet codziennych czynności można byłoby zakwalifikować jako „pracę", co prowadzić by mogło do absurdalnych wniosków i żądań. Dlatego też konstytucyjne pojęcie „pracy" interpretować trzeba z uwzględnieniem dorobku doktrynalnego i judykacyjnego prawa pracy (wyrok TK z 25.4.2005 r., SK 51/03).

Warto w tym miejscu także przypomnieć, że wykładnia norm konstytucyjnych charakteryzuje się pewną specyfiką, w związku z czym ograniczenie rozumienia wolności pracy tylko i wyłącznie do stosunku pracy w ujęciu prawa pracy jest nieuprawnione. Piśmiennictwo jest zgodne, że termin „praca" należy interpretować możliwie szeroko, a więc odnosić do socjologicznego rozumienia pracy[57], wobec czego jest nią każda forma aktywności zawodowej, polegająca na świadczeniu pracy na rzecz innego podmiotu, która stanowi podstawowe źródło utrzymania świadczącego pracę i jego najbliższych. Wyróżnić można — obok zatrudnienia pracowniczego realizowanego przepisami prawa pracy[58] — zatrudnienie niepracownicze typu cywilnoprawnego (np. osoby wykonujące pracę zarobkową na podstawie umowy o pracę nakładczą, umowy agencji, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem — tzw. kontrakt menedżerski — czy innej umowy nienazwanej o świadczenie usług), administracyjnoprawne (np. żołnierze zawodowi, policjanci, funkcjonariusze UOP, Straży Granicznej czy Straży Pożarnej), ustrojowe (np. pełnienie funkcji przez posłów i senatorów) i penalne (wykonywanie pracy w ramach kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania)[59].

Praca penalna nie jest jednak pracą wykonywaną w warunkach wolnościowych, stąd nie obejmuje jej konstytucyjna zasada wolności pracy. Trudno też uznać, aby tego rodzaju aktywność stanowiła źródło utrzymania więźnia, który przecież żyje na rachunek państwa i jest utrzymywany z podatków. Przy odbywaniu kary pozbawienia wolności może zostać zarządzona praca przymusowa. Nie jest to sprzeczne z konwencjami MOP, ponieważ więzień nie ma statusu pracownika (choć nie może być najęty jednostkom prywatnym spółkom lub stowarzyszeniom)[60].

W. Maciejko pojęcie pracy rozumie szerzej, nie ograniczając go wyłącznie do pracy podejmowanej z pobudek ekonomicznych w celu zapewnienia własną pracą źródła dochodu zarówno pracującemu, jak i jego rodzinie. W końcu kradzież,

---

[57] J. Borowicz, *Wolność pracy*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 508. Także L. Garlicki, *Artykuł 65*, s. 5.

[58] Czyli podejmowanego na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (art. 2 kodeksu pracy).

[59] J. Borowicz, *Wolność pracy*, s. 508.

[60] A. Patulski, *Wolność pracy, prawo do pracy, zakaz pracy przymusowej*, [w:] *Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, red. A. Świątkowski, Kraków 1995, s. 60.

© for this edition by CNS

oszustwo czy hazard mogą dawać podstawy materialnego bytu rodzinie, chociaż raczej mało kto uzna tego typu sposób zarobkowania za pracę. Dlatego też o pracy możemy mówić w sytuacji, gdy mamy do czynienia z „pracą uczciwą", a więc moralnie akceptowalną. „[t]am gdzie motywacja ta jest w społecznym odczuciu zła, karygodna, naganna czy niedogodna, o pracy mówić nie będziemy"[61].

Pracą w rozumieniu konstytucyjnym nie jest samodzielne prowadzenie zajęć dydaktycznych przez doktoranta. Stosunek prawny łączący uczelnię i osobę zdobywającą stopień naukowy doktora ma charakter szczególny i odrębny od stosunku pracy, ponieważ jest regulowany przepisami szczególnymi a nie normami kodeksu pracy. Dlatego też stosunek ten należy klasyfikować jako administracyjno-prawny ze wszystkimi wynikającymi z tego tytułu konsekwencjami[62].

C. Skrzeszewski twierdzi, że „ w zasadzie nie wolno nikomu zabronić pracy, gdyż jest to uprawnienie osobowe, wypływające z prawa natury, a nie koncesja społeczeństwa na rzecz jednostki"[63]. W praktyce ograniczenia w dostępności świadczenia pracy obowiązują na gruncie prawnym. Już przecież sama ustawa zasadnicza stanowi, że stałe zatrudnianie dzieci do lat 16 jest zakazane[64]. Tego typu zakaz znajduje uzasadnienie w prawie międzynarodowym, gdzie standardem jest określanie minimalnego wieku, po którego przekroczeniu dopuszczalne jest podjęcie pełnego, produktywnego zatrudnienia. Najczęściej wiek ten jest ustalany w taki sposób, aby harmonizował z wiekiem ukończenia edukacji na poziomie podstawowym.

Problematyczne jest natomiast wprowadzenie ograniczenia swobody zatrudnienia wobec osób, które przekroczyły pewien wiek. Kwestia ta uzależniona jest od specyfiki postrzegania świadczenia emerytalnego. Jeśli bowiem ustawodawca przyjmie założenie, że emerytura jest świadczeniem należącym się pracownikowi po przepracowaniu określonej liczby lat (wysługi) lub jest wynikiem opłacania przez pewien okres składek emerytalnych, które po określonej dacie można zacząć „konsumować", wówczas system prawny dopuszcza jednoczesne pobieranie świadczenia emerytalnego i dalsze świadczenie pracy przez emeryta. W tym ujęciu emerytura i wynagrodzenie za pracę stanowią niezależne od siebie świadczenia o różnych funkcjach. Emerytura jest więc tutaj świadczeniem samodzielnym i dodatkowym.

---

[61] W. Maciejko, *op. cit.*, s. 3. Uznanie tej przesłanki jako niezbędnej dla ustalenia wzorca pojęcia „praca" może w przypadku pewnych rodzajów prac zawodzić. Pewne kontrowersje w odbiorze społecznym rodzi zawód komornika, który przez podejmowane czynności ingeruje w prawo własności dłużnika, choć jego działanie nie stanowi przestępstwa. Jeszcze więcej kontrowersji wzbudziłoby zapewne zakwalifikowanie prostytucji jako zawodu czy przynajmniej rodzaju wykonywanej pracy. Mało kto uznaje tego typu pracę za uczciwą czy moralnie akceptowalną. Z tego względu ustawodawca nie zdecydował się do tej pory zalegalizować prostytucji w naszym kraju, choć jednocześnie nie zakazał jej wykonywania. Karalne jest wyłącznie czerpanie zysków z tego rodzaju działalności.

[62] Zob. wyrok TK z 25.4.2005 r., SK 51/03.

[63] C. Skrzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1985, s. 596.

[64] Zakaz ten jest powtórzony na gruncie Kodeksu pracy w art. 190 ust. 2.

© for this edition by CNS

Do innych konsekwencji prawnych prowadzi przyjęcie założenia, że z chwilą osiągnięcia określonego wieku dochodzi do utraty sprawności organizmu pracownika w takim stopniu, że nie jest on w stanie wykonywać swoich obowiązków związanych z zatrudnieniem w ogóle lub w dotychczasowym wymiarze. Tacy pracownicy otrzymują w związku z tym świadczenia emerytalne, których funkcją jest zastępowanie zarobku w sytuacji braku zdolności do w pełni produktywnej pracy. Innymi słowy osiągnięcie wieku emerytalnego rozpoczyna okres swego rodzaju inwalidztwa, co uzasadnia przekształcenie prawa do pracy w prawo do finansowego wsparcia[65]. Według tej koncepcji świadczenie emerytalne ma zatem charakter zastępczy (substydiarny).

Jak wskazuje Z. Góral,

> wyłączenie w przepisach prawnych (lub wprowadzenie w tym zakresie pewnych restrykcji) możliwości jednoczesnego pobierania emerytury i wykonywania pracy zarobkowej […] nie może być traktowane w kategoriach naruszenia wolności pracy […] wówczas, gdy przejście na emeryturę zależy wyłącznie od woli zainteresowanego. Jeśli decyzja jest podejmowana w warunkach braku wyboru, pojawiają się co do tego wątpliwości[66].

W. Szubert twierdzi, że pozbawianie ludzi starszych prawa do pracy nie jest uzasadnione ich odczuciami i potrzebami, jak i interesem gospodarki narodowej[67]. Wydaje się, że wprowadzenie tego typu ograniczenia byłoby sprzeczne z postanowieniami samej ustawy zasadniczej i wyrażonej w niej istoty wolności pracy, ponieważ nie wprowadzono górnej granicy wieku dla chcących świadczyć pracę.

Polski ustawodawca zdaje się jednak traktować emeryturę jako subsydium. Dnia 3 grudnia 2010 roku Sejm znowelizował bowiem przepisy zmieniające zasady przechodzenia na emeryturę. Według wprowadzonych zmian po dniu 1 stycznia 2011 roku osoba, która wystąpi do ZUS o przyznanie świadczenia emerytalnego, będzie zmuszona do rezygnacji z dotychczas świadczonej pracy. W przeciwnym razie ZUS zawiesi wypłatę tego świadczenia[68].

---

[65] Z. Hajn, *op. cit.,* s. 40.

[66] Z. Góral, *op. cit.*, s. 32.

[67] W. Szubert, *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 109.

[68] W takiej sytuacji może się znaleźć aż 60 tys. osób. M. Rzemek, *Emerytura albo etat — trzeba będzie wybrać*, „Rzeczpospolita" 284(8795), s. C1. Świadczenie emerytalne traktowane jest jako subsydiarne także przez Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99 podzielił pogląd I. Jędrasik-Jankowskiej (*Prawo do emerytury i rent z ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 1992, s. 41–42), że „istotną […] cechą ubezpieczeń społecznych jest ochrona przed skutkami zdarzeń losowych […] zdolności produkcyjnych człowieka". Teoretycznie emeryci będą mogli zatrudnić się u dotychczasowego pracodawcy (zachowując prawo do emerytury), lecz na to będzie potrzebna oczywiście jego zgoda. Problem będą mieć zwłaszcza osoby z administracji państwowej, gdzie trzeba będzie przeprowadzać konkursy, a nie jest pewne, że emeryt, stając w szranki z młodszymi, taki konkurs wygra. Ograniczenie możliwości kontynuowania stosunku pracy może sprawić, że emeryci uciekną do szarej »strefy«". L. Kostrzewski, P. Miączyński, *Wysadzeni z etatu*, „Gazeta Wyborcza", 22 grudnia 2010 r., s. 1.

© for this edition by CNS

Europejski Trybunał Sprawiedliwości na gruncie dyrektywy 2000/78[69] uznał jednak za uzasadnione zróżnicowane traktowanie pracowników ze względu na wiek, „gdy ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania dane cechy są istotnym i determinującym wymogiem zawodowym". W sprawie Colina Wolfa[70] ubiegającego się o zatrudnienie w służbie pracowniczej, którego aplikacja została odrzucona przez dyrekcję służb pożarniczych miasta Frankfurt nad Menem z uwagi na ukończenie przez kandydata 30. roku życia, co stanowiło przeszkodę dla jego zatrudnienia, zgodnie z prawem krajowym Hesji, ETS przyznał rację miastu. Trybunał zaakceptował funkcjonowanie regulacji prawnych zezwalających na wprowadzanie progów wiekowych w zatrudnieniu, przy czym takie limity muszą spełniać test proporcjonalności i mogą polegać na „określeniu górnej granicy wieku przy rekrutacji, z uwzględnieniem wykształcenia wymaganego na danym stanowisku lub potrzeby racjonalnego okresu zatrudnienia przed przejściem na emeryturę". Tym samym ETS uznał, że specyfika pracy w straży pożarnej uzasadnia odmienne traktowanie kandydatów będących w różnym wieku[71].

Trybunał Konstytucyjny uznał również, że różnicowanie sytuacji pracowników przechodzących na rentę lub emeryturę, w szczególności pozbawienie niektórych prawa do jednorazowej odprawy, nie narusza zasady równości wobec prawa. Jej istotą nie jest bowiem traktowanie wszystkich jednakowo, a jedynie równe traktowanie określonej grupy obywateli, wyróżnionej ze względu na cechę prawnie relewantną. TK zezwolił na dokonywanie różnicowania sytuacji w ramach poszczególnych grup pracowniczych ze względu na przyczyny ustania stosunku pracy[72].

Swoboda wyboru pracy jest immanentnie związana ze swobodą podejmowania kształcenia w danym zawodzie. W przeszłości dochodziło w Polsce do nadużyć w tym zakresie, na przykład przez ustalanie limitów przyjęć na studia medyczne w oparciu o kryterium płci[73]. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że reglamentacja wykonywania poszczególnych zawodów jest niezbędna i zupełnie oczywista w rozwiniętych społeczeństwach demokratycznych państw. Z tego też względu dozwolone jest przez ustawodawcę określanie warunków dopuszczenia do wykonywania zawodu i zakreślenia jego ram, kierując się przy tym interesem

---

[69] Dyrektywa Rady UE 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r., ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

[70] *Colin Wolf v Stadt Frankfurt Am Main*, wyrok ETS z dnia 12 stycznia 2010 r., sygn. C-229/08.

[71] Polskie regulacje odnoszące się do zatrudniania np. w służbach pożarowych nie przewidują górnej granicy wieku dla kandydatów, lecz wprowadzają jedynie egzaminy sprawnościowe, które obiektywnie stwierdzają stan przydatności kandydata do tej służby w dniu zdawania egzaminu.

[72] M. Witkowska, *op. cit.*, s. 216 z powołaniem się na wyrok TK z dnia 6 lutego 2002 r., K 11/01.

[73] Zob. M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom I. Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 464–465.

© for this edition by CNS

innych podmiotów[74]. Do zadań państwa należy stworzenie ogólnych podstaw podziału pracy w społeczeństwie i gwarancji, że poszczególne funkcje społeczne będą wykonywane przez osoby legitymujące się odpowiednim przygotowaniem. Na obecnym etapie rozwoju społeczeństw i gospodarki ustawowa reglamentacja wykonywania danego zawodu nie może być postrzegana w kategoriach naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji. Konstytucja zapewnia każdemu prawo wyboru dowolnego zawodu i wykonywania go po spełnieniu wymagań określonych przepisami ustaw.

Współcześnie jako naturalne przyjmuje się, że tylko lekarze mogą świadczyć usługi medyczne, tylko inżynierowie o odpowiednich kwalifikacjach mają prawo zatwierdzania projektów budowlanych, tylko adwokaci i radcowie prawni mogą reprezentować strony w postępowaniu przed sądem w sprawach cywilnych. Niemal każdego roku stanowione są przepisy normujące działalność kolejnych grup zawodowych (farmaceutów, doradców podatkowych, hotelarzy itd.)[75].

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że konstytucyjna gwarancja „wolności wykonywania zawodu" zakłada potrzebę istnienia unormowań regulujących wykonywanie zawodu oraz określających status osób wykonujących daną profesję, zwłaszcza gdy chodzi o zawody zaufania publicznego. W ten sposób TK usprawiedliwił odmowę wpisu na listę adwokatów kandydata, który nie spełnił jednej z przesłanek wymienionej w art. 65 pkt 1 ustawy — Prawo o adwokaturze, tj. nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata, wskazując, że stawianie tego typu wymagań jest uzasadnione zarówno ochroną interesu publicznego, jak i praw oraz wolności innych obywateli[76]. W treści uzasadnienia Trybunał wskazał, że uzależnienie wpisu na listę adwokatów (i radców prawnych pozostających w stosunkach pracy) od nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu to nie dyskryminacja, lecz wprowadzenie do mechanizmu dopuszczania do zawodu kryterium w pełni odpowiadającego charakterowi zawodu adwokata (radcy prawnego)[77].

Wolność wykonywania zawodu nie może być utożsamiana ze swobodą w pełnieniu funkcji w danym zawodzie. Wykonywanie funkcji (zajmowanie stanowiska) może być w związku z tym ograniczane przez ustawodawcę. Z tego względu np. kierownik (kierowniczka) apteki po osiągnięciu wieku emerytalnego może pełnić dotychczas zajmowaną funkcję kierowniczą w aptece tylko w przypadku uzyskania na to zgody wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego. Zgoda nie jest jednak potrzeba dla dalszego wykonywania zawodu farmaceuty[78].

---

[74] Wyrok TK z dnia 19 marca 2001 r., K 32/00.

[75] J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w*., Kraków 2004, s. 505.

[76] Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00.

[77] M. Witkowska, *op. cit.*, s. 215.

[78] Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2000 r., K 15/99.

© for this edition by CNS

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 kwietnia 1999 roku[79], „wolność wyboru i wykonywania zawodu nie ma w polskim porządku prawnym charakteru absolutnego". Gdyby uznać inaczej, to w naszym porządku prawnym zamiast wolności mielibyśmy do czynienia z dowolnością pracy. O wyjątkach mowa jest już w treści art. 65 ust. 1, który dopuszcza ich tworzenie, tyle że w aktach prawnych o randze ustawowej. Istotny jest przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji umożliwiający formułowanie ograniczeń w sytuacji, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą ponadto naruszać istoty wolności i praw. Kryteria te mają postać wartości konkurujących z zakresem korzystania przez jednostkę ze swych wolności i praw, które wyraźnie korespondują z ujęciem zawartym w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (U 5/97, OTK ZU 1997 Nr 4, poz. 46, s. 251). Zdaniem TK przy ograniczaniu praw jednostki musi dojść do odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służyć ma ograniczenie oraz wagi interesów naruszanych przez zastosowane ograniczenie.

Wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności. Oznacza to że:

1. środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów;
2. muszą być one niezbędne do ochrony interesu, z którym są powiązane;
3. ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela[80].

Konstytucja wspomina o możliwości nałożenia na jednostkę obowiązku podjęcia pracy, z tym, że tego typu obowiązek może zostać wprowadzony wyłącznie w drodze ustawy. Wyliczenie sytuacji, w których zaktualizować się może wspomniany obowiązek, jest utrudnione, gdyż każdorazowo decyzję tę podejmować będzie ustawodawca w zależności od istniejących okoliczności i potrzeb. Z pewnością taka możliwość wystąpi w czasie obowiązywania któregokolwiek ze stanów nadzwyczajnych[81], zresztą art. 233 ust. 3 Konstytucji *expressis verbis* wskazał, że wolność do pracy może zostać ograniczona w przypadku wystąpienia stanu klęski żywiołowej.

Wyliczenie wszystkich wyjątków od wyrażonej w Konstytucji wolności pracy i ich omówienie przekroczyłoby znacznie ramy niniejszego opracowania. Nie sposób jednak zupełnie pominąć tej problematyki, zwłaszcza, że stanowi ona dopełnienie istoty tej wolności.

---

[79] K 33/98, OTK 1999 Nr 2, s. 334.

[80] Orzeczenie TK z dnia 9 sierpnia 1998 r., K 28/97, OTK 1998 Nr 4, poz. 50, s. 303.

[81] B. Banaszak, M. Jabłoński, *Art. 65*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP* z 1997 roku, red. J. Boć,Wrocław 1998, s. 122.

© for this edition by CNS

Ustawodawca formułuje bezwzględne zakazy zatrudniania pewnych kategorii potencjalnych pracowników. O małoletnich była mowa we wcześniejszych rozważaniach, warto tu jeszcze wspomnieć, iż przepisy prawa pracy ustanawiają zakaz zatrudniania kobiet przy pracach uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia, nawet gdyby wyrażały zgodę na tego typu zatrudnienie. „*Ratio legis* tych unormowań jest roztoczenie nad kobietą specjalnej ochrony, uzasadnianej specyficznymi właściwościami jej organizmu, który przygotowany jest do pełnienia m.in. funkcji prokreacyjnej i macierzyńskiej”[82].

Swego rodzaju ograniczenie w swobodzie wykonywania zawodu stanowi konstytucyjna zasada *incompatibilitas*, która zakazuje m.in. posłom i senatorom łączenia mandatu z pewnymi funkcjami państwowymi i zawodami oraz formułuje zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z osiąganiem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego (art. 103 i art. 107 Konstytucji). Zakaz ten ma również bezwzględny charakter.

Łączenia zawodów zabrania np. ustawa o radcach prawnych[83], zgodnie z którą osoby wykonujące zawód sędziego, prokuratora, notariusza, komornika, asesora sądowego, prokuratorskiego i notarialnego bądź odbywające aplikację sądową, prokuratorską lub notarialną nie mogą jednocześnie zostać wpisane na listę radców prawnych ani wykonywać zawodu radcy prawnego (art. 26).

Dość często spotykanym ograniczeniem wolności pracy jest wyrażany na gruncie wielu ustaw zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia. Obejmuje on zazwyczaj osoby pełniące funkcje publiczne, od których wymaga się szczególnego zaangażowania w wykonywaną pracę. Zakazy te obowiązują w celu ograniczenia możliwości podważenia zaufania do przedstawicieli pewnych profesji, zapewniają godne pełnienie danego urzędu, służą zachowaniu bezstronności oraz zmniejszają ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Przykładowo prokuratorzy nie mogą zajmować żadnego innego stanowiska, za wyjątkiem stanowiska pracownika naukowo-dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego, jeżeli jego zajmowanie nie przeszkadza w wypełnianiu obowiązków prokuratora. Podobne zakazy dotyczą sędziów. Zakazy dodatkowego zatrudnienia obowiązują również członków korpusu służby cywilnej, funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych. W stosunku do radnych wprowadzono zakaz nawiązania stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskali mandat, a także zakaz pełnienia funkcji kierowniczych w gminnych jednostkach organizacyjnych.

Ustawodawca narzuca też niekiedy sposób wykonywania określonej pracy czy zawodu. Adwokaci, w przeciwieństwie do radców prawnych, nie mogą wykonywać swego zawodu w ramach stosunku pracy. W przypadku niektórych pragmatyk służbowych czy ustaw normujących służbę w formacjach zmilitaryzowanych

[82] M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *op. cit.*, s. 459.
[83] Dz.U. 2010 Nr 10, poz. 65.

© for this edition by CNS

narzuca się z góry formę prawną zatrudnienia bez pozostawienia kandydatowi jakiejkolwiek możliwości jej wyboru[84].

Przez ustawy próbuje się także ograniczać tzw. „wieloetatowość", czyli możliwość podejmowania i wykonywania pracy tego samego rodzaju, jednakże u różnych pracodawców. Zjawisko to obserwuje się wśród tych grup zawodowych, które świadczą pracę w mniejszym wymiarze niż przedstawiciele innych profesji[85]. Na przykład nauczyciele akademiccy zatrudnieni w uczelni publicznej mogą podjąć lub kontynuować zatrudnienie tylko u jednego dodatkowego pracodawcy prowadzącego działalność dydaktyczną lub naukowo-dydaktyczną, co wymaga dodatkowo zgody rektora[86].

Szczególnym przypadkiem pozbawienia pracownika swobody kształtowania stosunku pracy (braku wpływu na rozpoczęcie i zakończenie pracy, rodzaju i warunków jej świadczenia) jest sytuacja osób wykonujących prace jednostronnie wyznaczane. Zasady wykonywania tego rodzaju prac, związanych ze szczególną dyscypliną wymaganą od pracownika i podejmowanych w innych celach niż zdobycie środków na utrzymanie, określa jednostronnie podmiot kierujący nad prawidłowością realizacji obowiązków pracowniczych, który nie jest równorzędnym partnerem dla zatrudnionego, lecz podmiotem nadrzędnym, wydającym polecenia w sposób władczy. Do tego rodzaju prac zaliczyć należy przykładowo: pracę żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową, wykonywanie nieodpłatnej kontrolowanej pracy społecznie użytecznej (jako jednej z postaci kary ograniczenia wolności — art. 35 § 1 kodeksu karnego[87]), pracę osób w warunkach pozbawienia ich wolności[88].

Zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia działalności gospodarczej może przybrać postać kary orzekanej przez sąd, gdy przy popełnieniu przestępstwa sprawca nadużył stanowiska lub zawodu albo gdy okaże się, że ich dalsze pełnienie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem[89]. Kara, której konsekwencją będzie zakaz wykonywania zawodu, może zostać wymierzona także przez organ dyscyplinarny[90]. Zakaz ten dotyczy osób, które utraciły kwalifikacje moralne czy umiejętności zawodowe

---

[84] J. Borowicz, *op. cit.*, s. 521.

[85] R. Czeladko, *Akademicki spór o etat*, „Rzeczpospolita", 7 listopada 2010 r.

[86] Art. 129 ustawy z dnia 27 sierpnia 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.).

[87] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

[88] J. Borowicz, *op. cit.*, s. 515.

[89] Art. 39 pkt 2 w zw. z art. 41 kodeksu karnego.

[90] Art. 65 pkt 5 ustawy o radcach prawnych wprowadza m.in. karę w postaci pozbawienia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego (bez prawa do ubiegania się o ponowny wpis na listę radców prawnych), a w stosunku do aplikantów radcowskich — wydalenia z aplikacji Kary te orzeka okręgowy sąd dyscyplinarny okręgowej izby radców prawnych, której obwiniony jest członkiem w chwili wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (art. 70).

© for this edition by CNS

pozwalające kontynuować pracę wymagającą wysokiego poziomu wiedzy i stosowania zasad etycznego postępowania.

Wreszcie zdarza się i tak, że podstawą ograniczenia wolności pracy jest orzeczenie lekarskie o stanie zdrowia pracownika, które uniemożliwia kontynuowanie zatrudnienia na określonym stanowisku czy w zawodzie (np. przenoszenie sędziów w stan spoczynku ze względu na stan zdrowia).

4. WOLNOŚĆ PRACY JAKO PRAWO PODMIOTOWE

Obowiązująca Konstytucja nie zawiera wyrażonej *expressis verbis* formuły prawa do pracy. Ustrojodawca celowo odszedł od takiej redakcji przepisu ustawy zasadniczej, aby jednostka nie uzyskała roszczenia do zapewnienia jej zatrudnienia.

Na prawo do pracy można jednak patrzeć nie tylko przez pryzmat jego szerokiego rozumienia, którego synonim oznacza prawo do żądania i otrzymania zatrudnienia, lecz zasadne jest zwrócenie uwagi na węższe znaczenie omawianego prawa „jako prawa do pomocy [wyr. — P.K.] w uzyskaniu zatrudnienia i korzystania ze świadczeń pieniężnych w razie pozostawania bez pracy”[91]. Przy tym ujęciu trudno nie dostrzec, że na gruncie Konstytucji z 1997 roku prawo do pracy w wąskim rozumieniu zostało proklamowane w art. 65 w ust. 5, gdzie zawarto jego gwarancje w postaci prowadzenia przez państwo polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia. Taka redakcja przybierająca postać zasady polityki państwa oznacza jednak wyłącznie obowiązek podejmowania przez państwo pewnych kierunkowych działań, z których nie wynika indywidualne roszczenie jednostki do ich dochodzenia[92].

W państwie społecznej gospodarki rynkowej zadaniem władzy jest jedynie „zmierzanie” do osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia. Ponadto cel ten nie może być realizowany w sposób sztuczny. Termin „pełnego zatrudnienia” ma swoje zakotwiczenie w naukach ekonomicznych i zakłada istnienie bezrobocia, tyle że w kontrolowanym rozmiarze[93]. Zatrudnienie musi być bowiem produktywne, czyli wydajne i owocne. Sprzeczne z Konstytucją jest w związku z tym akceptowanie pracy pracowników wykonujących przeciętnie, rutynowo swoje obowiązki, gdyż polityka kadrowa powinna dążyć do zatrudnienia ludzi lepiej przygotowanych,

[91] T. Zieliński, *Prawo do pracy — problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 1, s. 16.

[92] „Socjalne państwo prawne, uznając znaczenie praw socjalnych, traktuje je inaczej niż prawa i wolności polityczne i osobiste. Nie rodzą one po stronie jednostki roszczeń o określone zachowanie się państwa, czy jakieś konkretne świadczenie, ale stanowią nałożenie na państwo obowiązku podjęcia działań na rzecz ich realizacji”. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 377).

[93] M. Matey, *op. cit.*, s. 771.

© for this edition by CNS

gotowych do nowych wyzwań, ambitnych[94]. Wydaje się, że w kraju kapitalistycznym, w którym rządzą twarde prawa rynku, zapewnienie każdemu pracy nie jest w ogóle możliwe. Tezę tę potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2004 roku (K 54/023). Nie oznacza to jednak, że art. 65 ust. 5 Konstytucji nie ma normatywnego znaczenia. Jest to bowiem przepis programowy wskazujący na zasadnicze kierunki działań władzy publicznej. Za J. Trzcińskim należy w związku z tym wskazać, że w normach programowych „jest zawarte minimum praw obywatelskich, jako odpowiednik minimum obowiązków organów władzy publicznej" (wyrok TK z 13.3.2000, K 1/99). Adresatem nakazu wyrażonego przez tę normę jest państwo, a ściślej mówiąc organy władzy publicznej, które zostały zobligowane do prób osiągnięcia stanu najbliższego ideałowi przez zwalczanie bezrobocia i podejmowanie działań o charakterze pozytywnym polegającym m.in. na wspieraniu i organizowaniu:

— poradnictwa zawodowego,
— szkolenia zawodowego,
— robót publicznych,
— prac interwencyjnych.

Powyższe sytuacje mają jedynie przykładowy charakter, lecz władze publiczne mają obowiązek korzystania z tych narzędzi w pierwszej kolejności w sytuacji występowania bezrobocia. Nie muszą jednak ich realizować przez wydawanie ustaw. Państwo powinno zatem świadczyć bezpłatnie pewne usługi na rzecz osób poszukujących pracy w celu ułatwienia znalezienia zatrudnienia, pomagać w wyborze odpowiedniego zawodu oraz miejsca zatrudnienia oraz podawać do publicznej wiadomości informacje zgłaszane do urzędów na temat wolnych miejsc pracy[95]. Do zadań państwa należy również utrzymywanie bezpłatnych instytucji pośrednictwa pracy, zapewnianie ludziom mającym trudności w znalezieniu pracy odpowiednich zasiłków, pożyczek i innych świadczeń pieniężnych, których funkcją jest łagodzenie negatywnych skutków bezrobocia, ułatwianie pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych[96].

Niewywiązywanie się z tych obowiązków można oceniać w kategoriach naruszenia Konstytucji przez organy władzy publicznej, lecz tylko wyjątkowo. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest założenie, na podstawie którego TK nie jest powołany do oceny celowości działań ustawodawcy i stwierdzania, czy wybrał on najlepsze, najskuteczniejsze i najbardziej sprawiedliwe rozwiązanie.

---

[94] „Wypowiedzenia umów o pracę (zawartych na czas nieokreślony) powinny być uznawane za uzasadnione, gdy pracodawca pragnie zatrudnić kandydata lepszego w miejsce dotychczasowego, który nie ma przygotowania do wykonywania bardziej skomplikowanych zadań w nowych warunkach współczesnej cywilizacji". T. Zieliński, *op. cit.*, s. 14.

[95] Z. Góral, *op. cit.*, s. 35.

[96] T. Zieliński, *op. cit.*, s. 12.

© for this edition by CNS

Trybunał Konstytucyjny powinien ograniczyć swoją rolę kontrolną do oceny, czy zastosowane przez ustawodawcę środki były oczywiście i w sposób jednoznaczny przydatne do realizacji celu, którym miało być zwalczanie bezrobocia. Powoduje to, że tylko w sytuacji, gdyby założenia ustawodawcy były oczywiście błędne i nieracjonalne w widocznym na pierwszy rzut oka stopniu, byłoby można uważać je za sprzeczne z art. 65 ust. 5 Konstytucji (wyrok TK z dnia 24.2.2004 r., K 54/02).

Fakt sformułowania obowiązków państwa w normie programowej dyskwalifikuje możliwość wystąpienia przez jednostkę ze skargą konstytucyjną w sytuacji braku podejmowania działań zmierzających do pełnego zatrudnienia[97].

Także ochrona pracy przewidziana w art. 24 Konstytucji nie oznacza ochrony konkretnych praw podmiotowych lub interesów obywateli, gdyż obejmuje jedynie ogół środków i działań podejmowanych przez organy władzy publicznej

w celu zapewnienia poszanowania pracy i przyjmowania rozwiązań prawnych czyniących z niej podstawę egzystencji człowieka, zapewnienia trwałości stosunku pracy oraz bezpiecznych warunków jej wykonywania, do tego ochronę świadczeń związanych z pracą, a także zapobieganie bezrobociu[98].

5. PODSUMOWANIE

Zasada wolności pracy jest możliwa do realizacji w państwie, w którym obywatelom zapewnia się realną „wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy". Jak wskazuje T. Zieliński, w okresie chronicznego bezrobocia wolność ta staje się jedynie pustą deklaracją.

Wolność pracy jest w praktyce fikcją, gdy ludzie pozostający bez pracy zmuszeni są podejmować jakiekolwiek zatrudnienie i godzić się na warunki jednostronnie przez pracodawców dyktowane. Z tego samego powodu fikcją jest też „gwarancja" prawa do wykonywania zawodu swobodnie wybranego, gdy ludzie o wysokich kwalifikacjach (m.in. absolwenci) wykonują z konieczności pracę niewymagającą specjalnego przygotowania. Stanowi to obrazę ich zawodowej godności. W pojęciu wyboru mieści się zawsze możliwość korzystania z różnych ofert[99].

Innymi słowy w warunkach wysokiego bezrobocia dochodzi do dysonansu między formalną wolnością pracy a realnym prawem do pracy[100]. Brak pracy poważnie narusza godność osobistą człowieka, który może co najwyżej korzystać z zasiłków pomagających mu przetrwać trudne czasy. Utrzymujący się brak pracy prowadzi natomiast do frustracji, utraty wiary we własne siły, a nawet do głębokiej depresji.

---

[97] L. Garlicki, *Artykuł 65*, s. 4. Inaczej W. Sanetra, *Prawa (wolności) pracownicze w Konstytucji*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1997, nr 11, s. 5.

[98] A. Dral, B. Bury, *op. cit.,* s. 239.

[99] T. Zieliński, *op. cit.*, s. 10.

[100] A. Patulski, *op. cit.*, s. 70.

© for this edition by CNS

Wolność pracy jest wartością przyrodzoną człowiekowi i wynika z natury ludzkiej. Z tego też względu proklamacja tej wolności w aktach normatywnych nie jest konieczna, a jej formalne wyrażenie na poziomie norm konstytucyjnych i tak z reguły nie przyznaje jednostce żadnych konkretnych roszczeń. Z drugiej strony konstytucjonalizacja tej wolności nakłada na państwo obowiązek podejmowania wszelkich działań w celu jej urzeczywistnienia przez stworzenie zespołu norm prawnych pozwalającą tę wolność chronić. Nie jest to jednak wystarczające, wolność pracy jest bowiem w ogromnym stopniu powiązana ze stanem gospodarki danego państwa. Dlatego też tylko państwo dbające o status ekonomiczny swoich obywateli, prowadzące właściwą politykę zabezpieczenia społecznego może być uznane za w pełni realizujące tę konstytucyjną wolność.

THE CONSTITUTIONAL FREEDOM OF LABOR

Summary

The introduction highlights the importance of the freedom of labor for people and the development of this freedom in legislation. This is followed by constitutional and international normalization of the freedom of labor based on the example of selected countries. Finally, it characterizes the subject of freedom in Art. 65 of the Constitution, and outlines the essence of the freedom of labor and its limitations. The final part of the article refers to the freedom to work as an individual.

© for this edition by CNS