Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

Teresa Liszcz

Praca i kapitał w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Labour and capital in the Constitution of the Republic of Poland

POJĘCIA PRACY I KAPITAŁU

Słowo „praca" występuje w Konstytucji RP kilka razy, poczynając od Preambuły, gdzie jest mowa o wdzięczności „naszym przodkom za ich pracę", art. 24, ustanawiający zasadę ochrony pracy, a kończąc na art. 233, dotyczącym ograniczeń wolności i praw człowieka w stanie klęski żywiołowej, między innymi wolności pracy i prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.[1]

Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma jednak art. 24 Konstytucji, który stanowi:

> Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

W doktrynie i judykaturze przeważa pogląd, że słowo „praca" użyte w tym postanowieniu i w pozostałych artykułach Konstytucji RP oznacza pracę zarobkową, wykonywaną w zamian za wynagrodzenie, na rzecz innych podmiotów, niezależnie od prawnej podstawy jej wykonywania, w szczególności świadczoną w ramach prawnego stosunku pracy (podporządkowanej) lub stosunku służbowego o publicznym charakterze, na podstawie cywilnoprawnych umów o świadczenie usług bądź w obowiązkowym zatrudnieniu.[2]

[1] Poza tym występuje ono również w art. 33 ust. 2, art. 65, art. 66, art. 67 ust. 2, art. 195 ust. 2 Konstytucji.

[2] Zob. J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 61; J. Borowicz, *Wolność pracy*, [w:] B. Banaszak, A. Pre-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

Występuje też pogląd, że pracę na gruncie tego postanowienia konstytucyjnego należy rozumieć jeszcze szerzej – tak jak jest ona pojmowana w różnych systemach filozoficznych i religijnych, z uwzględnieniem pracy na własny użytek w gospodarstwie rolnym czy domowym, a także pracę pracodawców, jeżeli sami pracują.[3] Uważam, że nie ma podstaw do aż tak szerokiego pojmowania pracy na gruncie Konstytucji, bowiem ze sformułowania zd. 2 art. 24 oraz z innych jej postanowień, w których mowa o warunkach pracy, wynagrodzeniu za pracę, dniach wolnych od pracy, wynika – moim zdaniem – jednoznacznie, że chodzi w nich o pracę „najemną", wykonywaną na rzecz innego podmiotu, który zawłaszcza rezultaty pracy, świadcząc w zamian wykonawcy pracy wynagrodzenie, czyli pracę w znaczeniu przeciwstawianym w ekonomii politycznej kapitałowi.

Przy tym ochrona państwa nad pracą oznacza w istocie ochronę „ludzi pracy", czyli osób utrzymujących się z wynagrodzenia za osobiście wykonywaną pracę na rzecz innych podmiotów. Nie można bowiem chronić pracy jako aktywności człowieka ani zdolności do pracy inaczej niż przez ochronę jego samego. Słowo „praca" w tym opracowaniu oznacza więc pracowników i innych „ludzi pracy".

Odrywanie zdolności do pracy i samej pracy od osoby pracującej prowadzi do traktowania ich jako „pewnego rodzaju »towaru«, który pracownik – w szczególności robotnik, »sprzedaje« pracodawcy, a zarazem posiadaczowi kapitału, czyli zespołu narzędzi i środków umożliwiających produkcję".[4] W języku ekonomii „towarowe" podejście do pracy wyraża się w stosowaniu takich pojęć, jak „siła robocza", „zasoby ludzkie", a także rynek pracy[5], co nie znaczy jednak, moim zdaniem, że tym samym zrównuje się pracę i zdolność do pracy ze zwykłym towarem.[6]

Klasyk liberalnej ekonomii pisał, że człowiek „wyszkolony kosztem ciężkiej pracy i w ciągu długiego czasu w jednym z tych zajęć, które wymagają nadzwy-

---

isner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 508; L. Garlicki, *Komentarz do art. 24 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 4; także wyrok SN z 27 października 2004 r., sygn. akt II PK 28/04, OSNP 2005, nr 7, poz. 97; wyrok TK z 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05, OTK ZU 2006, nr 9/A, poz. 126.

[3] Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2013, s. 177 i 178; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I, Warszawa 2013, s. 49 i 65. Takie znaczenie można, moim zdaniem, przypisać słowu „praca" tylko w Preambule Konstytucji.

[4] Jan Paweł II, *Encyklika „Laborem exercens" (O pracy ludzkiej)* pkt 7, Wydawnictwo Znak, Kraków 1996, s. 143 i n. (niekiedy oznaczana skrótem L.E.).

[5] Zob. też tytuł ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2008 r. nr 69, poz. 415, ze zm.

[6] Nie sadzę bowiem, aby można było uznać za liczący się głos w tej sprawie następującą wypowiedź: „Wolny rynek to wolność kształtowania relacji między pracodawcami a pracownikami, w myśl zasady, że praca jest takim samym towarem jak skarpetki, czołgi czy kiszone ogórki. Regulowanie przez państwo wymiaru pracy czy płacy ma taki sam sens, jaki miałyby ministerialne zarządzenia dotyczące kształtu skarpetek czy długości kiszonych ogórków" (B. Mazur, *Czas na pracę*, „Wprost" z 24 września 2000, s. 8).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

czajnej biegłości i sprawności, może być porównywany do jednej z kosztownych maszyn".[7] Aby nabyć tej biegłości i sprawności, „człowiek musi przez czas kształcenia, nauki lub terminowania otrzymywać środki utrzymania, co zawsze jest rzeczywistym wydatkiem, który jest kapitałem trwałym i jakby zawartym w danym człowieku. Te umiejętności są częścią jego majątku, a jednocześnie częścią majątku tego społeczeństwa, do którego człowiek ten należy".[8] Niezależnie od sprzeciwu moralnego, który budzi porównanie wykwalifikowanego pracownika do maszyny, należy docenić w tej wypowiedzi dowartościowanie kwalifikacji pracownika i kosztów ich zdobycia oraz kosztów utrzymania pracownika i jego potomstwa, które ma go w przyszłości zastąpić przy warsztacie pracy, z czego Smith wyprowadził konsekwencje, o których warto, aby pamiętali współcześni ekonomiści.[9] W rozwiniętych krajach coraz bardziej docenia się „kapitał ludzki" i inwestuje w permanentną edukację społeczeństwa.

Rozumiejąc, że ekonomia ma swój język i swoje metody badawcze, należy stwierdzić, że na gruncie prawa, w tym ustawy zasadniczej, gdy mowa o pracy, rozumie się przez to podmioty pracy – pracowników i osoby wykonujące pracę zarobkową (najemną) na innych podstawach prawnych.

Słowo „kapitał" nie występuje w konstytucji ani w prawie pracy.[10] W podręczniku ekonomii kapitał jest definiowany „jako wyprodukowany czynnik produkcji, trwały nakład, który sam jest produktem gospodarki".[11] Mówi się przy tym o różnych rodzajach kapitału, np. o kapitale finansowym, handlowym, przemysłowym, a także trwałym lub obrotowym. W encyklice *Laborem exercens* (dalej: L.E.) kapitał jest utożsamiany z zespołem środków produkcji, który – obok pracy – jest koniecznym czynnikiem procesu produkcji (pkt 11–13). Poza określeniami „kapitał" i „praca" w encyklice tej występują jednakże określenia „świat kapitału", rozumiany jako „wąska, ale bardzo wpływowa grupa właścicieli i posiadaczy środków produkcji", oraz „świat pracy", tj. „szeroka rzesza ludzi tych środków pozbawionych, natomiast uczestniczących w produkcji wyłącznie przez pracę" (pkt 11).

Na gruncie Konstytucji RP ów świat kapitału należy rozumieć jako właścicieli, a raczej szerzej – jako podmioty praw majątkowych do środków produkcji, prowadzących działalność gospodarczą na ich bazie, przy wykorzystaniu pracy

[7] A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954, s. 130 i n.

[8] *Ibidem*, s. 347 i 348.

[9] Np. taką, że „najniższa kategoria zwykłych robotników powinna zarabiać co najmniej dwa razy tyle, ile potrzebuje na własne utrzymanie, aby każdy był w stanie wychować dwoje dzieci" (*ibidem*, s. 87 i 88).

[10] Występuje natomiast w niektórych innych gałęziach prawa, związanych z gospodarką i finansami, np. w prawie spółek handlowych, w prawie ubezpieczeniowym.

[11] Zob. P. Samuelson, W. Nordhause, *Ekonomia*, t. 1, Warszawa 2004, s. 68.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

najemnej, inaczej mówiąc, jako pracodawców. W Konstytucji pojęcie pracodawcy występuje co najmniej dwukrotnie – w art. 59 ust. 1 i 2 (prawo koalicji) oraz w art. 191 ust. 1 pkt 4 („legitymacja trybunalska" związków zawodowych i organizacji pracodawców) – w obydwu przypadkach w kontekście zbiorowych stosunków pracy.

Należy przy tym od razu zastrzec, że pojęcie pracodawcy zarówno na gruncie konstytucji, jak i prawa pracy jest szersze od pojęcia kapitalisty jako podmiotu zatrudniającego, którym jest tylko podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Pracodawcami są bowiem także z jednej strony różnego rodzaju jednostki budżetowe i państwowe osoby prawne nie prowadzące działalności gospodarczej, lecz wykonujące publiczne zadania państwa oraz organizacje społeczne (zrzeszenia) nieprowadzące takiej działalności, a z drugiej – osoby fizyczne (same często należące do świata pracy, zatrudniające inne osoby fizyczne do celów osobistych).

Relacje między pracą a kapitałem występują tylko w zatrudnieniu w sferze gospodarczej, i to z zasady w gospodarce prywatnej. Regulacji dotyczących podmiotów zatrudniających (pracodawców) tej kategorii, a także ich stosunków z pracobiorcami należy poszukiwać przede wszystkim w postanowieniach Konstytucji, określających podstawy ustroju gospodarczego (art. 20, art. 21, art. 22 art. 23), ochronę własności (art. 64), a także w odnoszących się do wszystkich pracodawców (art. 59 i art. 191 ust. 1 pkt 4). I tylko tym relacjom na poziomie konstytucji jest poświęcone niniejsze opracowanie – z racji standardowej objętości – bardzo ogólne.

KONFLIKT PRACY I KAPITAŁU

Zasadą w kapitalistycznym sposobie wytwarzania jest oddzielenie pracy od kapitału.[12] Współdziałanie tych dwóch czynników jest konieczne w procesie gospodarczym, a jednocześnie występuje między nimi naturalna sprzeczność interesów. Jan Paweł II postrzega ten konflikt interesów jako historycznie uwarunkowany, a nie wynikający z samej istoty stosunków między pracą a kapitałem.

Konflikt, o jakim mowa, wyrósł z takich sytuacji, w których robotnicy „świat pracy", oddawali swoje siły do dyspozycji grupy przedsiębiorców, podczas gdy oni, kierując się zasadą najwyższego zysku, usiłowali ustanowić możliwie najniższe wynagrodzenie za pracę wykonywaną przez robot-

[12] Z fuzją pracy i kapitału, bardzo zalecaną przez społeczną naukę Kościoła (L.E.), mamy do czynienia w przypadku rodzinnych gospodarstw rolnych oraz rodzinnych przedsiębiorstw, w których właściciele osobiście pracują wraz z członkami rodziny, a także w niewielkich spółdzielniach pracy, zatrudniających, co do zasady, wyłącznie członków. Podjętą na wielką skalę próbę przezwyciężenia rozdziału pracy od kapitału i alienacji pracy była gospodarka socjalistyczna, oparta na (pozornie) uspołecznionej własności środków produkcji (zob. w tej kwestii L. E., pkt 14).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

ników. Wypada do tego dołączyć inne jeszcze elementy wyzysku, które wynikały z braku bezpieczeństwa oraz zapewnienia warunków zdrowia i życia robotników i ich rodzin (L.E. pkt 11, s. 169).

Papież wiąże ten konflikt z okresem pierwotnej akumulacji kapitału, który wciąż jeszcze trwa w wielu słabo rozwiniętych gospodarczo krajach. Nie ma on natomiast, jego zdaniem, źródła „w strukturze samego procesu produkcji ani też samego procesu w ogólności. Proces ten bowiem wykazuje wzajemne przenikanie się pracy i tego, co przyzwyczailiśmy się nazywać kapitałem – ich związek jest nierozerwalny" (L.E. pkt 13, s. 174).

Papież głosi przy tym bezwzględne pierwszeństwo pracy przed kapitałem.

Zasada ta dotyczy bezpośrednio samego procesu produkcji, w stosunku do której człowiek jest zawsze przyczyną sprawczą, naczelną, podczas gdy „kapitał" jako zespół środków produkcji pozostaje tylko instrumentem: przyczyną podrzędną (L.E. pkt 12, s. 171).

Dalej zaś pisze:

Owo gigantyczne i potężne narzędzie – zespół środków produkcji – który uważa się poniekąd za synonim „kapitału", powstał z pracy i nosi znamiona ludzkiej pracy (*ibidem*, s. 173).

Zwraca uwagę to, że kapitał jawi się zwykle jako pewna anonimowa siła, podobnie traktowani są pracodawcy (z wyjątkiem osób fizycznych zatrudniających pracowników dla celów osobistych), podczas gdy pracownicy to są zawsze indywidualne osoby (skądinąd też niekiedy traktowane jako anonimowa masa – siła robocza). W istocie i za kapitałem stoją ludzie – właściciele, często rozproszeni oraz reprezentujący ich, także wobec pracodawców, menedżerowie.

Przy całym szacunku dla poglądów Autora *Laborem exercens* nie mam wątpliwości, że konflikt między pracą a kapitałem wynika z natury stosunków przemysłowych. Pracodawca, angażując w określone przedsięwzięcie gospodarcze swój majątek i ryzykując jego utratę w razie niepowodzenia, oraz dokładając z reguły także własną ciężką pracę, dąży do osiągnięcia maksymalnego zysku. Zaś zatrudnieni przez niego pracownicy pragną przede wszystkim wyższego wynagrodzenia, dobrych warunków pracy, a także poszanowania ich ludzkiej godności. Wynagrodzenie i warunki pracy (w tym bhp) z punktu widzenia pracodawcy są kosztami jego działalności, które on stara się jak najbardziej ograniczyć. Sprzeczność interesów, w tym dochodowej i kosztowej funkcji płacy, jest więc ewidentna, co nie znaczy, że nieprzezwyciężalna.

W sytuacji, gdy kapitał ma zdecydowaną przewagę, co ma miejsce przede wszystkim w przypadku wysokiego, strukturalnego bezrobocia, dochodzi do ewidentnego wyzysku pracowników. Najbardziej drastyczne przejawy tego wyzysku widoczne są w wielu krajach Azji i Ameryki Łacińskiej. Według udokumentowa-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

nych relacji z Chin, stosuje się tam np. zmiany robocze trwające 3 doby, w ciągu których robotnice śpią przy swoich maszynach, a w Hondurasie, gdy zbliża się termin realizacji ważnego kontraktu, aplikuje się robotnicom amfetaminę, aby wytrzymały 48-godzinne zmiany robocze.[13]

Wierzę, że tego rodzaju przypadków nadużycia władzy pracodawcy wobec pracowników nie ma w Polsce ani w żadnym innym kraju europejskim, co nie oznacza, że nie ma w nich wyzysku pracy. Ciągle aktualne pozostają, moim zdaniem, w odniesieniu do sytuacji w Polsce słowa Jana Pawła II z homilii wygłoszonej na spotkaniu ze „światem pracy" 2 czerwca 1997 r. na Legnickim Polu:

> Z sytuacją bezrobocia jest związane takie podejście do pracy, w którym człowiek staje się narzędziem produkcji, zatracając w konsekwencji swoją osobowość i godność. W praktyce zjawisko to przybiera formę wyzysku. Często przejawia się ono w takich sposobach zatrudniania, które nie tylko nie gwarantują pracownikowi żadnych praw, ale zniewalają go poczuciem tymczasowości i lękiem przed utratą pracy do tego stopnia, że jest on pozbawiony wszelkiej wolności w podejmowaniu decyzji.[14]

W naszym kraju istnieją obecnie silne napięcia „między pracą a kapitałem". Większość pracowników zatrudnionych u prywatnych pracodawców postrzega ich jako „krwiopijców pławiących się w luksusie", kosztem wyzysku pracowników. Pracodawcy ci zaś postrzegają z reguły pracowników jako „obiboków", pijaków, którzy chcieliby pracować bez wysiłku, jak najkrócej i jednocześnie dużo zarabiać.[15]

W mniejszości są wyważone stanowiska, oparte na zrozumieniu tego, że pracownik i pracodawca „jadą na tym samym wozie", który może obu dowieźć do mniejszego lub większego sukcesu albo do porażki, nawet w postaci upadłości pracodawcy i utraty miejsc pracy przez wszystkich jego pracowników. Roztropny pracodawca zdaje sobie sprawę z tego, że to pracownicy wypracowują zysk dla niego i że tym lepiej pracują, im lepsze stwarza im warunki, oraz z tego, że są osobami mającymi swoją godność oraz swoje potrzeby i obowiązki pozazawodowe, w tym rodzinne, których wypełnienie powinno się im umożliwić. Rozsądni pracownicy uświadamiają sobie, że to pracodawca tworzy miejsca pracy, w warunkach ostrej konkurencji, ryzykując swoim majątkiem, ponosząc także wysokie pozapłacowe koszty pracy i liczne obciążenia na rzecz fiskusa oraz że porażka pracodawcy okaże się finalnie także ich porażką.

---

[13] Zob. A. Szołkowski, *Współczesne problemy stosunków między pracą i kapitałem*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" (dalej: PiZS) 2002, nr 4, s. 6.

[14] Jan Paweł II, *Pielgrzymka do Ojczyzny, 31 maja–10 czerwca 1997 roku. Przemówienia i homilie*, Częstochowa 1997, s. 52.

[15] Zob. A. Szołkowski, *op. cit.*, s. 7–8. Zawarty w tym opracowaniu opis relacji między pracą a kapitałem w Polsce jest, moim zdaniem, aktualny, mimo upływu kilku lat od jego publikacji, gdyż żadne zmiany na lepsze w tych relacjach w ciągu tych lat nie zaszły.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

Obserwacja życia gospodarczego i społecznego w naszym państwie wskazuje jednak na to, że sami pracodawcy i pracownicy nie są w stanie przezwyciężyć antynomii pracy i kapitału i doprowadzić do równowagi między nimi. Konieczna jest więc w tym zakresie interwencja państwa.

RÓWNOWAGA I WSPÓŁPRACA PRACY ORAZ KAPITAŁU JAKO PODSTAWA USTROJU SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

Zgodnie z art. 20 Konstytucji ustrojem gospodarczym Rzeczypospolitej jest społeczna gospodarka rynkowa, oparta na własności prywatnej, wolności działalności gospodarczej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Ten ustrój gospodarczy – zawierający w sobie, jako istotny element, ustrój pracy – poza art. 20 − regulują jeszcze: art. 22 (ograniczenie wolności działalności gospodarczej), art. 23 (ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego) i art. 24 (ochrona pracy przez Państwo). Wymienione postanowienia o charakterze ustrojowym znajdują swoje rozwinięcie w bardziej szczegółowych postanowieniach, zawartych w dalszych rozdziałach Konstytucji, w szczególności w art. 59 (prawo koalicji i prawo do rokowań pracowników i pracodawców), art. 64 (ochrona własności i innych praw majątkowych), art. 65 (wolność pracy, minimalne wynagrodzenie za pracę, obowiązki Państwa w zakresie zatrudnienia), art. 66 (prawo do bezpiecznych warunków pracy i do wypoczynku), art. 69 (obowiązek Państwa pomocy niepełnosprawnym w zabezpieczeniu egzystencji i przysposobieniu do pracy), art. 71 (ochrona rodziny), art. 76 (ochrona konsumentów i uczciwej konkurencji).

Istotne znaczenie mają również dla regulacji ustroju gospodarczego najbardziej ogólne zasady konstytucyjne, obejmujące swoim zakresem wszystkie dziedziny życia publicznego, takie jak zasada dobra wspólnego (art. 1 w zw. z art. 82 Konstytucji), zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasada równości (art. 32 i art. 33 Konstytucji), zasada pomocniczości (Preambuła), a przede wszystkim ochrona przyrodzonej godności człowieka jako źródła jego wolności i praw (art. 30 Konstytucji). Te ogólne zasady mają w szczególności znaczenie jako wytyczne przy interpretacji postanowień regulujących ustrój gospodarczy oraz jako podstawy ograniczenia wolności i praw przysługujących pracodawcom i pracownikom.

Z art. 20 Konstytucji wynika, że nasza gospodarka ma być przede wszystkim gospodarką wolnorynkową, której napęd stanowią mechanizmy rynkowe z konkurencją w roli głównej. Mechanizmów tych nie może zastępować swoimi decyzjami państwo, które może na ich funkcjonowanie wpływać tylko pośrednio, w szczególności przez publiczne instrumenty prawnofinansowe, w celu łagodzenia niepożądanych skutków działania wolnego rynku.[16] To znaczy, że

[16] Zob. wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. K 5/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 2, s. 21.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

pod rządami tej konstytucji nie jest możliwy powrót do gospodarki nakazowo-rozdzielczej.

Drugim, obok rynku, filarem społecznej gospodarki rynkowej jest zasada wolności gospodarczej, rozumiana jako „swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, choć przy poszanowaniu interesu publicznego".[17]

Trzeci filar to prywatna własność środków produkcji, tj. własność osób fizycznych oraz osób prawnych prawa prywatnego. Nie znaczy to, że art. 20 nie dopuszcza w gospodarce innych rodzajów własności, w szczególności z samej Konstytucji wynika konieczność istnienia własności Skarbu Państwa (art. 218) i własności komunalnej (art. 165 ust. 1). Jednakże za podstawę ustroju gospodarczego naszego państwa Konstytucja RP uznaje tylko własność prywatną, wykluczając tym samym powrót do gospodarki opartej przede wszystkim na własności „społecznej" (publicznej).[18]

Z art. 20 Konstytucji wynika obowiązek realizowania przez Państwo polityki prowadzącej do zapewnienia dominacji własności prywatnej w gospodarce, czemu służy m.in. prywatyzacja i reprywatyzacja. Niedopuszczalna wydaje się natomiast, ze względu na to postanowienie, „nacjonalizacja na szeroką skalę, np. w odniesieniu do całego działu gospodarki".[19] Ponadto uznanie własności prywatnej za jeden z filarów konstytucyjnego ustroju gospodarczego pociąga za sobą jej szczególną konstytucyjną ochronę, a co najmniej zakaz uprzywilejowania własności publicznej.

Gdyby art. 20 Konstytucji ograniczał się do wskazania tylko tych trzech filarów ustroju gospodarczego (rynek, wolność działalności gospodarczej i własność prywatna), to mielibyśmy do czynienia z klasyczną liberalną gospodarką wolnorynkową, z jednoznaczną dominacją kapitału. Charakter tego ustroju zmienia jednak określenie gospodarki jako „społecznej" oraz wskazanie – jako czwartego jej filaru – „solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych".

Określenie „społeczna gospodarka rynkowa" oznacza przyjęcie współodpowiedzialności Państwa za stan gospodarki (wyrok TK z 24 stycznia 2001, sygn. K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4, s. 39), chociaż jej prawidłowe funkcjonowanie zależy przede wszystkim od uczestników obrotu gospodarczego i partnerów społecznych. W społecznej gospodarce rynkowej nie decyduje o wszystkim „niewidzialna ręka rynku", lecz Państwo, po pierwsze, określa ramy prawne funkcjonowania gospodarki, zgodnie z wytycznymi wynikającymi z zasady ustrojowej,

[17] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 238.

[18] Zob. wyrok TK z 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 6.

[19] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003, s. 81; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 243; M. Granat, *Prawo konstytucyjne – aspekt procesów reprywatyzacji i prywatyzacji w Polsce i państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa*, red. W. Skrzydło, Lublin 2000, s. 7.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

jaką jest art. 20 Konstytucji, a po drugie – interweniuje w jej funkcjonowanie za pomocą odpowiednich dla gospodarki rynkowej instrumentów w celu ochrony słabszych uczestników obrotu, w tym w szczególności pracobiorców.

Oparcie społecznej gospodarki rynkowej na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych oznacza przede wszystkim, że zarówno decyzje polityczne i prawne dotyczące gospodarki, jak i działania partnerów społecznych powinny być oparte na uzgodnieniach tychże partnerów, mających na celu zrównoważenie ich sprzecznych interesów oraz interesu publicznego (dobra wspólnego), które reprezentuje rząd. Według przeważającego poglądu, partnerzy społeczni w rozumieniu art. 20 Konstytucji to nie tylko związki zawodowe oraz organizacje pracodawców, ale także i inne organizacje pracobiorców, rolników i samozatrudnionych, a po stronie kapitału – także np. samorządy gospodarcze.[20]

W polskich warunkach − inaczej niż w państwach o ugruntowanej gospodarce rynkowej, gdzie rząd jest arbitrem między właściwymi partnerami społecznymi – państwo pełni w istocie rolę trzeciego „partnera społecznego"[21], który ma przy tym przewagę nad dwoma pozostałymi, gdyż w razie braku „trójporozumienia" w określonej sprawie, decyduje rząd i parlament. Widać to wyraźnie w strukturze i zasadach funkcjonowania Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych[22], która jest w istocie forum konsultacji rządu z partnerami społecznymi.

Solidarność partnerów społecznych oznacza wzajemne uwzględnianie słusznych interesów partnera, zwłaszcza znajdującego się w trudnej sytuacji, i skłonność do kompromisu dla dobra obydwu partnerów i dla dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 i art. 82 Konstytucji. Solidarność społeczna, określana też niekiedy mianem solidaryzmu, oznacza partycypację partnerów społecznych i wszystkich obywateli w obciążeniach na rzecz społeczeństwa (tak wspomniany wyrok TK w sprawie K 17/00, s. 39) oraz równomierne (proporcjonalne) obciążenie wszystkich warstw społecznych skutkami kryzysu gospodarczego (tak wspomniany wcześniej wyrok w sprawie K 14/99, s. 267).

Nakazy płynące z oparcia, według art. 20 Konstytucji, społecznej gospodarki rynkowej między innymi na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, zdaniem L. Garlickiego, „wyznaczają z jednej strony – moralne po-

[20] Zob. W. Sanetra, *Konstytucyjne prawo do rokowań*, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1998, nr 12, s. 7, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 33.

[21] B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 231, A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 131, a także L. Garlicki, *Komentarz do art. 20 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007, s. 13. Argumentem za tym ma być między innymi to, że państwo w istotnym zakresie uczestniczy w obrocie gospodarczym jako właściciel i jako pracodawca; odmiennie w tej kwestii W. Sanetra,*op. cit.*, s. 7–8.

[22] Komisja działa na podstawie ustawy z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. nr 100, poz. 1080, ze zm.).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

winności «kapitału i pracy», zarazem jednak […] zobowiązują władze publiczne do podejmowania określonych działań regulacyjnych i organizacyjnych, jak też wyznaczają sposób wykładni przepisów szczególnych, zwłaszcza odnoszących się do rozdziału obciążeń między poszczególnych uczestników procesów gospodarczych" (*ibidem*, s. 14). Z art. 20 Konstytucji wynika też obowiązek Państwa stworzenia ram prawnych i instytucjonalnych dla procedury dialogu, rokowań i rozstrzygnięcia spraw spornych (sporów zbiorowych) między partnerami społecznymi.

KONSTYTUCYJNA OCHRONA KAPITAŁU

Ochrona własności prywatnej

Ochrona własności uregulowana jest przede wszystkim w art. 21 i art. 64 Konstytucji, chociaż pewne znaczenie ma w tej kwestii także art. 46 (przepadek rzeczy). Artykuł 21 jest zamieszczony w rozdziale I Konstytucji, bezpośrednio po art. 20. Ma więc przede wszystkim charakter zasady ustrojowej – rozwinięcia wątku jednego z filarów społecznej gospodarki rynkowej. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji, „Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia". Połączenie w jednym ustępie własności i prawa dziedziczenia wskazuje, że chodzi w nim przede wszystkim o ochronę własności prywatnej – zarówno aktualnego właściciela, także w aspekcie swobodnego rozporządzania własnością na wypadek śmierci, w szczególności prawa do przekazania jej swoim potomkom, jak i praw jego spadkobierców. Pozostaje to w logicznym związku z art. 20 Konstytucji, uznającym własność prywatną za jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej. Nie znaczy to jednak, że ochrona z art. 21 Konstytucji nie obejmuje innych rodzajów własności.

Z art. 21 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek Państwa ochrony własności zarówno przez właściwe ustawodawstwo, konkretyzujące treść prawa własności oraz kształtujące materialne i procesowe instrumenty jej ochrony, jak i przez właściwe stosowanie tego prawa przez organy państwa. Z charakteru art. 21 jako zasady ustrojowej wynika, że inne postanowienia konstytucyjne i przepisy ustaw zwykłych powinny być interpretowane z uwzględnieniem jej treści. Jest on też wzorcem konstytucyjnym w sprawach dotyczących własności i dziedziczenia, jeśli nie ma odpowiedniego, bardziej szczegółowego postanowienia konstytucyjnego (w sprawach dotyczących ochrony własności i innych praw majątkowych takim postanowieniem jest art. 64 Konstytucji).

Jeśli chodzi o dziedziczenie, to obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie sukcesji praw i obowiązków w drodze dziedziczenia i swobody rozporządzania swoim majątkiem na wypadek śmierci (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2 i z 21 maja 2001 r., sygn. Sk 15/00, OTK ZU

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

2001, nr 4, poz. 85). Rozszerzenie prawa do dziedziczenia (2 ustęp) „w duchu" art. 21 ust. 1 Konstytucji nastąpiło w wyniku kilku nowelizacji przepisów kodeksu cywilnego dotyczących spadkobrania. Jeden z nich, dotyczący dziedziczenia gospodarstw rolnych (art. 1059), został zmieniony w wykonaniu wyroku TK z 31 stycznia 2001 r. (Dz. U. nr 11, poz. 91), który uznał go za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mocna ochrona prawa dziedziczenia sprzyja powstawaniu dynastii kapitałowych, co z jednej strony stanowi mobilizację do pomnażania kapitału, a z drugiej – sprzyja powstawaniu pewnych dobrych praktyk w relacji z pracownikami.

Szczególne znaczenie dla ochrony własności ma art. 21 ust. 2 Konstytucji, dotyczący wywłaszczenia, którym – w znaczeniu konstytucyjnym – jest każde przymusowe odjęcie własności na cel publiczny i na rzecz podmiotu publicznego, bez względu na jego formę (w drodze decyzji administracyjnej czy też mocą ustawy), z wyjątkiem przepadku rzeczy, który reguluje odrębnie art. 46 Konstytucji.[23] Część autorów wyłącza z pojęcia wywłaszczenia nacjonalizację majątku, czyli przymusowe pozbawienie własności, obejmujące całe sektory gospodarki, które obecnie, pod rządem art. 20 Konstytucji, wydaje się prawnie niedopuszczalne.[24]

Artykuł 21 ust. 2 dopuszcza wywłaszczenie, lecz obwarowuje je warunkami, które mają charakter gwarancyjny w stosunku do wywłaszczanego właściciela. Po pierwsze, wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na podstawie ustawy, która wyraźnie przewiduje możliwość wywłaszczenia tylko na cel publiczny i na rzecz podmiotu publicznego i jedynie wtedy, gdy wywłaszczenie jest niezbędne do realizacji tego celu („jest dopuszczalne jedynie wówczas […]"). Przesłanki te nie mogą być interpretowane rozszerzająco. W ustawach zwykłych przewiduje się z reguły obowiązek zwrotu przedmiotu wywłaszczenia, jeżeli nie został on wykorzystany w celu, w związku z którym nastąpiło wywłaszczenie. Od pewnego czasu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tę zasadę „zwrotu" z samego art. 21 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. Sk 22/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 216, s. 1089).

Kolejnym warunkiem wywłaszczenia w zgodzie z art. 21 Konstytucji jest słuszne odszkodowanie za odjętą własność. Wprawdzie odszkodowanie „słuszne" nie oznacza w każdym przypadku pełnego odszkodowania, jednakże z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że co do zasady powinno to być pełne odszkodowanie, pozwalające odtworzyć odebraną rzecz (wyrok z 28 maja 1990 r., sygn. K 1/90, OTK 1990, s. 27 i 28) i tylko wyjątkowe okoliczności mogą usprawiedliwiać jego ograniczenie.

Ochrona własności i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia jest uregulowana także w art. 64 Konstytucji, który jest traktowany jako rozwinięcie

[23] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, s. 13.
[24] Zob. *ibidem*, s. 14.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

zasady ustrojowej z art. 21 Konstytucji, ujęte w kategoriach praw podmiotowych. Skądinąd również w art. 21 doktryna i Trybunał Konstytucyjny upatrują nie tylko przedmiotowo ujętej zasady ustrojowej i źródła obowiązków państwa, ale też praw podmiotowych do własności i dziedziczenia, co oznacza, że te dwa postanowienia częściowo się pokrywają, a częściowo art. 64 uzupełnia treść art. 21 (zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2, s. 15). Zakres podmiotowy art. 64 jest szerszy niż art. 21, gdyż dotyczy on prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, z tym że ust. 3 art. 64 dotyczy wprost tylko prawa własności.

Doktryna i Trybunał Konstytucyjny wyprowadzają z art. 64 w związku z art. 21 ust. 1 Konstytucji prawo do wolności majątkowej, tj. publicznoprawne prawo podmiotowe, rozumiane jako „prawo jednostki do pozyskiwania i korzystania z dóbr świata zewnętrznego mających wartość ekonomiczną, do zatrzymywania ich dla siebie albo dysponowania na rzecz innych osób, a także do pozostawiania swoim następcom, zgodnie ze swoją wolą i własnym interesem".[25]

Przede wszystkim jednak przepis ten zawiera gwarancje dla poszczególnych praw majątkowych objętych „prawem wolności majątkowej", przede wszystkim dla własności w rozumieniu prawa cywilnego, innych praw rzeczowych, praw majątkowych na dobrach niematerialnych (tzw. własność intelektualna), a także praw względnych (wierzytelności), chociaż „po imieniu" wymienia tylko prawo własności i prawo dziedziczenia, które zresztą pod tą nazwą w prawie cywilnym nie występują. Konstytucyjne prawo dziedziczenia obejmuje z jednej strony swobodę rozporządzania majątkiem na wypadek śmierci, a z drugiej – „zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych" (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5, s. 60).

Artykuł 64 Konstytucji obejmuje swoim zakresem podmiotowym, określonym użyciem wyrazu „każdy", wszystkie osoby fizyczne (także cudzoziemców) oraz osoby prawne prawa prywatnego, które mogą być podmiotami konstytucyjnych wolności oraz praw. Poza ochroną art. 64 pozostają państwowe i komunalne osoby prawne, które nie mogą być podmiotami praw i wolności „człowieka i obywatela".[26] Ochrona własności komunalnej i państwowej wynika odpowiednio z art. 165 i art. 218 Konstytucji.

Artykuł 64 ust. 2 stanowi, że ochrona własności innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia powinna być równa dla wszystkich podmiotów; ma być też równa bez względu na sposób nabycia prawa. Równość obowiązuje jednak

[25] B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 31; zob. też wyrok TK z 31 stycznia 2001 r. sygn. P 4/99, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 5, s. 59).

[26] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 64 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 13 oraz powołane tam literatura i orzecznictwo TK.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

w ramach danej kategorii praw majątkowych, natomiast ochrona poszczególnych rodzajów praw majątkowych (np. własności i ograniczonych praw rzeczowych) może być różna.

Prawo własności, chociaż najsilniejsze spośród praw majątkowych, nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom. Największe ograniczenie, polegające na odjęciu tego prawa, w postaci wywłaszczenia, dopuszcza art. 21 ust. 2. Na inne zezwala art. 64 ust. 3, który bezpośrednio dotyczy tylko własności. Należy zaznaczyć, że własność i inne prawa majątkowe, jako należące do praw ekonomicznych, podlegają słabszej ochronie niż prawa osobiste. Artykuł 64 ust. 3 ogranicza się tylko do wskazania trybu ograniczenia prawa własności – w drodze ustawy i zastrzeżenia, że ograniczenia nie mogą prowadzić do naruszenia istoty prawa własności. Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego[27] przyjmuje się, że w zakresie przesłanek i zasady proporcjonalności do ograniczeń własności należy stosować art. 31 ust. 3, według którego „ograniczenia […] mogą być ustanawiane […] tylko wtedy, 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". Na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 podlegają ograniczeniu inne niż własność prawa majątkowe, skoro w sprawie ich ograniczania nie wypowiada się postanowienie szczególne – art. 64.

Należy zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny nie uznaje za ograniczenie własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 zobowiązywania właściwych podmiotów do ponoszenia ciężarów (danin) publicznych, o których mowa w art. 84 Konstytucji, w szczególności podatków, składek na ubezpieczenie społeczne, pod warunkiem że te daniny – z uwagi na swoją wysokość – nie przybierają charakteru ukrytej konfiskaty mienia (zob. wyroki TK z: 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU 2002, nr 3/A, poz. 33, s. 438–439, 30 stycznia 2001 r., sygn. K 17/00, *op. cit.*, s. 40, 11 grudnia 2001 r., sygn. Sk 16/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 257, s. 1355). Poza tym przy ustanawianiu prawa daninowego obowiązują takie ogólne zasady, jak równość, sprawiedliwość, a ponadto szczególnie rygorystyczne przestrzeganie standardów poprawnej legislacji.

W wyroku z 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09 (OTK ZU 2013, nr 6/A, poz. 80), Trybunał Konstytucyjny nie uznał wprawdzie 75% podatku od dochodów z nieujawnionych źródeł za formę konfiskaty ani za karę administracyjną, jednakże stwierdził, że art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 1998 r. do 31 grudnia 2006 r.) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji z powodu naruszenia zasady poprawnej legislacji.

[27] Zob. orzeczenia przywołane przez L. Garlickiego (*Komentarz do art. 64 Konstytucji*, s. 18).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

Wracając do głównego wątku tego artykułu, należy zauważyć, że to wzgląd na ochronę własności pracodawców przesądził – moim zdaniem – o tym, że w Konstytucji z 1997 r. nie została zamieszczona zasada partycypacji (udziału pracowników w zarządzaniu zakładem pracy). Ochroną praw majątkowych pracodawcy jest też uzasadniany w doktrynie pogląd o niedopuszczalności prowadzenia tzw. strajku okupacyjnego, w czasie którego strajkujący przebywają w pomieszczeniach zakładu pracy, utrudniając pracodawcy zarządzanie jego mieniem.[28]

Wolność działalności gospodarczej wynika przede wszystkim z art. 20 Konstytucji (nie bez znaczenia dla jej obowiązywania są też art. 31 ust.1 – wolność człowieka „w ogóle" i art. 65 ust. 1 Konstytucji), natomiast art. 22 wskazuje na dopuszczalność i zasady jej ograniczania. Sprzężenie w art. 20 wolności działalności gospodarczej z prywatną własnością, jako dwóch filarów społecznej gospodarki rynkowej, oznacza, że swoboda działalności gospodarczej dotyczy tylko prywatnego (niepublicznego) sektora gospodarki (zob. wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82).

Wolność działalności gospodarczej jest traktowana z jednej strony jako zasada ustroju, a z drugiej – jako prawo podmiotowe. Ustrojowa zasada wolności działalności gospodarczej oznacza przede wszystkim obowiązek państwa stworzenia takiego ustawodawstwa gospodarczego, które będzie ułatwiało podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej, w wybranej przez podmiot formie organizacyjnej (zob. wyrok TK z 7 maja 2001 r., OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82, s. 479). Stanowi też wskazówkę interpretacyjną – wątpliwości co do treści stosowanego przepisu należy rozstrzygać na rzecz wolności gospodarczej.

Z racji istnienia podmiotowej wolności działalności gospodarczej władze publiczne obowiązane są po pierwsze powstrzymać się od ingerencji w działalność gospodarczą podmiotów prywatnych, poza przypadkami mającymi konstytucyjne uzasadnienie, a po drugie stworzyć warunki prawno-organizacyjne do korzystania z tej wolności. Traktowanie wolności działalności gospodarczej jako prawa podmiotowego znaczy, że art. 22 może być samoistnym wzorcem kontroli konstytucyjności aktów normatywnych, podejmowanej w trybie skargi konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 22 grudnia 2002 r., sygn. Sk 20/01, OTK ZU 2002, nr 7, poz. 89, s. 1172).

Za składnik wolności działalności gospodarczej uważa się swobodę umów (swobodę kontraktowania), gdyż umowa jest podstawowym instrumentem współdziałania podmiotów gospodarczych na rynku. Trzeba jednak zaznaczyć, że zasada swobody umów ma zakres szerszy, dotyczy bowiem także zawierania umów poza sferą gospodarki. Swoboda umów obejmuje swobodę decyzji podmiotów co do tego, czy zawrzeć określoną umowę, co do wyboru kontrahenta, a także co do treści umowy (zob. wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 82, s. 479).

[28] Zob. M. Kurzynoga, *Warunki legalności strajku*, Warszawa 2011, s. 242–244.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

Wolność działalności gospodarczej, zgodnie z art. 22 Konstytucji, może być ograniczona – jednak tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jako prawo o charakterze ekonomicznym podlega dalej idącym ograniczeniom niż prawa osobiste i polityczne. Wskazuje na to sposób określenia przesłanek jej ograniczenia w postaci elastycznej klauzuli generalnej „interesu publicznego", podczas gdy art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do innych wolności i praw konstytucyjnych enumeratywnie wylicza bardziej szczegółowe przesłanki (porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, wolność i prawa innych osób). Przyjmuje się, że kategoria interesu publicznego obejmuje wszystkie te wymienione w art. 31 ust. 3 okoliczności, ale także inne, mieszczące się w pojęciu interesu publicznego. Do tych ograniczeń stosuje się jednak zasadę proporcjonalności, wyprowadzaną z użytego w art. 22 zwrotu „tylko ze względu na ważny interes publiczny".

Prawnymi instrumentami ograniczania wolności działalności gospodarczej są w szczególności: obowiązek rejestrowania działalności i prowadzenia określonej prawem dokumentacji i sprawozdawczości, m.in do celów podatkowych i w związku z zatrudnianiem pracowników, zezwolenie (koncesja), a nawet wyjątkowo – zakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju (w związku z monopolem państwowym bądź w trybie sankcji w postępowaniu karnym lub upadłościowym). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na art. 17 ust. 2 Konstytucji, dotyczący możliwości tworzenia w drodze ustawy „innych rodzajów samorządu" niż samorządy zawodowe, o których mowa w art. 17 ust. 1. Artykuł 17 ust. 2 zdanie drugie stanowi, że „samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej". Zastrzeżenie to dotyczy między innymi samorządów gospodarczych.

Liczne ograniczenia swobody kontraktowania podmiotów gospodarczych będących pracodawcami wynikają z prawa pracy – przede wszystkim z semiimperatywnego charakteru jego norm, które nie dopuszczają zamieszczania w umowie o pracę postanowień mniej korzystnych dla pracownika od treści właściwych przepisów prawa pracy (art. 18 k.p.). Szczególne ograniczenie wynika z obowiązującej we wszystkich stosunkach zatrudnienia minimalnej wysokości wynagrodzenia, do ustalenia którego zobowiązuje ustawodawcę art. 65 ust. 4 Konstytucji.

Co się tyczy zaś możliwości ustalenia w ustawie górnej wysokości wynagrodzenia, to Trybunał dopuścił taką możliwość w odniesieniu do sektora publicznego, gdzie nie działa zasada wolności działalności gospodarczej, natomiast z uzasadnienia wyroku wynika – moim zdaniem – że nie zaakceptowałby takiego rozwiązania w sektorze prywatnym (zob. cytowany już wyrok z 27 maja 2001 r., K 19/00).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

OCHRONA PRACY

Zasada ochrony pracy

Zasada ochrony pracy jest wyrażona w art. 24 Konstytucji, który stanowi:

> Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy.

Ochrona pracy, czyli ludzi pracy, uzasadniona jest przede wszystkim tym, że człowiek zarabiający na utrzymanie osobistą pracą, wykonywaną na rzecz innego podmiotu, od którego jest uzależniony ekonomicznie lub organizacyjnie, ma co do zasady słabszą od niego pozycję ekonomiczną i socjalną. Ochrona ta jest więc przede wszystkim ochroną słabszego podmiotu w stosunku zatrudnienia. Taką interpretację art. 24 Konstytucji przyjmuje w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, uznając, że na Państwie ciąży obowiązek ochrony pracowników jako słabszej strony stosunków pracy, a więc obowiązek stwarzania gwarancji prawnych ochrony, w tym ochrony przed niezgodnymi z prawem bądź nieuzasadnionymi działaniami pracodawców (zob. wyroki TK z: 18 października 2005 r., sygn. SK 48/03, OTK 2005, nr 9/A, poz. 101 i 12 lipca 2011 r., K 26/09, OTK 2011, nr 6/A, poz. 54).

Artykuł 24, znajdujący się w rozdziale I Konstytucji, określającym fundamenty ustroju Rzeczypospolitej, sam ma również charakter zasady ustrojowej – fundamentu ustroju pracy w RP[29], będącego istotnym składnikiem jej ustroju społecznej gospodarki rynkowej. Stanowi wytyczną polityki Państwa w dziedzinie zatrudnienia oraz źródło jego obowiązku ochrony ludzi pracy i kompetencji do władczego ingerowania w stosunki zatrudnienia, w szczególności przez sprawowanie nadzoru nad warunkami pracy. Dzięki istnieniu w naszej ustawie zasadniczej art. 24 (i innych postanowień dotyczących pracy) można uznać, że stosunki pracy (stosunki zatrudnienia), chociaż mają charakter prywatnoprawnych zobowiązań, są stosunkami „pod specjalnym nadzorem Państwa", w które wkracza ono także przy pomocy instrumentów charakterystycznych dla prawa publicznego (przepisy bezwzględnie obowiązujące, decyzja administracyjna, kara „kryminalna"), w celu ochrony słabszej strony, ale także w interesie publicznym – dla zachowania pokoju społecznego.

Z art. 24 Konstytucji nie wynikają natomiast bezpośrednio prawa podmiotowe ani dla jednostek, ani dla podmiotów zbiorowych występujących w stosunkach zatrudnienia (związki zawodowe, organizacje pracodawców). Dlatego w zasadzie nie może on być samoistnym wzorem kontroli konstytucyjności aktów norma-

[29] Zob. T. Zieliński, *Ustrój pracy w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] B. M. Ćwiertniak (red.), *Prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, polityka społeczna. Wybrane zagadnienia,* Opole 1998, s. 15 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

tywnych w sprawie wszczętej wskutek wniesienia skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji; zob. wyrok TK z 26 października 2006 r., SK 41/05, OTK ZU 2006, nr 9/A, poz. 126). Może natomiast stanowić wzorzec w kontroli konstytucyjności zainicjowanej wnioskiem legitymowanego podmiotu bądź pytaniem prawnym sądu.

Z art. 24 Konstytucji wynika obowiązek Państwa (władz publicznych) ingerowania w stosunki między pracodawcami (podmiotami zatrudniającymi) a pracobiorcami w celu zapewnienia równowagi w tych stosunkach i zapobieżenia wyzyskowi słabszych przez silniejszych. Ta ingerencja ma przede wszystkim postać norm prawnych ograniczających swobodę umów o zatrudnienie. Klasycznym ustawodawstwem ochronnym tego rodzaju jest prawo pracy, złożone prawie wyłącznie z norm o charakterze semiimperatywnym, określających maksimum obowiązków pracownika i minimum jego uprawnień i niedopuszczających zamieszczania w umowie o pracę postanowień mniej korzystnych od nich dla pracownika (art. 18 § 2 i 3 k.p.). Tego rodzaju ochroną nie są, co do zasady, objęte osoby wykonujące pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, z wyjątkiem umowy o pracę nakładczą, do której z mocy art. 303 § 1 k.p. w zakresie i na zasadach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów[30] stosuje się przepisy prawa pracy.

Jedynie prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i odpowiadające mu obowiązki obejmują wszystkie osoby świadczące pracę organizowaną przez inny podmiot i wszystkie podmioty zatrudniające (ar. 303 k.p.). Bezpośrednim źródłem prawa każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest art. 66 ust. 1 Konstytucji, stanowiący normę szczególną w stosunku do art. 24 Konstytucji.

Powszechnie przyjęte, w tym w orzecznictwie TK, szerokie rozumienie pojęcia „praca" w tekście art. 24 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę do objęcia ochroną prawną wszelkich stosunków zatrudnienia, chociaż ochrona ta może i powinna być zróżnicowana w zależności od położenia ekonomicznego i socjalnego osoby świadczącej pracę – im słabsza pozycja, tym silniejsza powinna być ochrona. Obecnie często jest odwrotnie. Pracobiorcy o wyjątkowo silnej pozycji, jakimi są np. menedżerowie i wysocy funkcjonariusze publiczni, korzystają z bardzo silnej ochrony, a zatrudnieni na podstawie tzw. umów śmieciowych są niemal całkowicie jej pozbawieni.

Tymczasem obecne realia są takie, że poważny – i stale rosnący – odsetek pracujących jest zatrudniony na podstawie tych umów, które często w praktyce, jeśli chodzi o obowiązki wykonawcy pracy, trudno odróżnić od umowy o pracę, a jednocześnie pozbawiają one tych zatrudnionych uprawnień pracowniczych.

[30] Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 grudnia 1975 r. w sprawie uprawnień pracowniczych osób wykonujących pracę nakładczą, Dz. U. z 1976 r. nr 3, poz. 19 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

Bierność ustawodawcy wobec problemu ochrony tych zatrudnionych wynika zapewne po części z dbałości o interes podmiotów zatrudniających, dla których wspomniane umowy stanowią podstawę taniego zatrudnienia.

Obowiązek sprawowania przez państwo nadzoru nad warunkami wykonywania pracy

Przepis art. 24 Konstytucji w zd. 2 zobowiązuje ponadto Państwo do sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. „Warunki wykonywania pracy" mogą być rozumiane wąsko – jako „warunki (okoliczności), w których wykonywana jest praca", czyli środowisko pracy, wyposażenie techniczne i organizacja pracy, oceniane w szczególności pod kątem bezpieczeństwa i higieny pracy. Można je także rozumieć szerzej – jako „warunki, na których wykonywana jest praca" (warunki umowy, warunki pracy i płacy), które oznaczają w istocie ogół praw i obowiązków stron stosunku zatrudnienia oraz jego powstanie i ustanie. Opowiadam się, jak większość przedstawicieli doktryny prawniczej[31], za szeroką interpretacją tego pojęcia.

Nadzór zawiera w sobie uprawnienia kontrolne oraz uprawnienia władcze, stosowane wobec pracodawców w określonych przypadkach naruszenia przepisów prawa pracy w celu przywrócenia stanu rzeczy zgodnego z prawem. Organem utworzonym specjalnie do sprawowania kontroli i nadzoru nad warunkami pracy jest w Polsce Państwowa Inspekcja Pracy (PiP), ale w określonym zakresie sprawują go także inne organy (Państwowa Inspekcja Sanitarna, organy nadzoru górniczego, organy nadzoru technicznego). Instrumenty nadzoru PIP to: nakaz i mandat karny oraz prawo wnoszenia do sądu wniosków o ukaranie za wykroczenie przeciwko prawom pracownika.

Państwowa Inspekcja Pracy nadzoruje przestrzeganie przepisów prawa pracy przez pracodawców, a więc, co do zasady, nie obejmuje swoim zakresem działania stosunków zatrudnienia innych niż stosunki pracy, z wyjątkiem nadzoru nad wykonywaniem przez podmioty zatrudniające (organizujące pracę) obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy wykonawcom pracy niebędącym pracownikami (art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. nr 89, poz. 589, ze zm.).

Ochrona trwałości stosunku pracy

Szczególnie często art. 24 Konstytucji stanowi wzorzec w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał Konstytucyjny dotyczących ustania stosunku pracy.[32]

---

[31] Np. L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych,* PiP 1997, nr 11–12, s. 198; L Garlicki, *Komentarz do art. 24 Konstytucji RP*..., s. 6.

[32] Zob. w szczególności wyroki TK: z 27 stycznia 2003 r., SK 27/02, OTK 2003, nr 1, poz. 2; z 18 października 2005 r., SK 48/03, OTK 2005, nr 9A, poz. 101; z dnia 24 października 2006 r.,

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

Zarówno bowiem Trybunał, jak i znaczna część doktryny prawa pracy upatruje w nim źródła obowiązku Państwa ochrony trwałości stosunku pracy.[33] Uważam to stanowisko za trafne, gdyż ochrona pracowników (ludzi pracy) nie byłaby możliwa bez przynajmniej względnej stabilizacji stosunku pracy, a nieograniczone prawo pracodawcy do jednostronnego rozwiązania stosunku pracy (stosunku zatrudnienia) oznaczałoby możliwość pozbawienia w każdym momencie pracownika (i jego rodziny) materialnych podstaw egzystencji.

Ochronę trwałości zatrudnienia należy traktować przy tym jako jeden ze sposobów przeciwdziałania wykluczeniu socjalnemu ludzi pracy. Wolność od wykluczenia społecznego, traktowana od pewnego czasu jako prawo człowieka, jest na gruncie Konstytucji RP wyprowadzana przez doktrynę z konstytucyjnej ochrony godności człowieka, w połączeniu z zasadami dobra wspólnego i sprawiedliwości społecznej.[34] Pracodawca jest, według tej koncepcji, obciążony, w imię zasady solidarności i sprawiedliwości społecznej oraz w ramach obowiązku dbałości o dobro wspólne, publicznoprawnym obowiązkiem dostosowania się do prawnych ograniczeń swobody umów, głównie w zakresie rozwiązania stosunku pracy.[35] Jest on do tego zobowiązany pod rygorem sankcji przewidzianych głównie w prawie pracy (uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne, przywrócenie do pracy, wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy, odszkodowanie), ale także kary za wykroczenia i przestępstwa przeciwko prawom pracownika, do znamion których należy naruszenie przepisów prawnych dotyczących rozwiązania stosunku pracy.

Rozwinięcie art. 24 w innych postanowieniach Konstytucji

Zasada ochrony pracy, jak wszystkie zasady ustrojowe wyrażone w rozdziale I Konstytucji, doznaje rozwinięcia w jej bardziej szczegółowych postanowieniach zawartych w rozdziale II, głównie poświęconych wolnościom i prawom ekono-

SK 41/05, OTK 2006, nr 9A, poz. 126; z 24 czerwca 2011 r., Kp 1/11, OTK 2011, nr 5A, poz. 41; z 12 lipca 2011 r., K 26/09, OTK 2011, nr 6A, poz. 54; z 22 maja 2013 r. P 46/11, Dz. U. z 2013 r., poz. 653.

[33] M. Seweryński, *Wybrane problemy konstytucyjne prawa pracy*, [w:] H. Szurgacz (red.), *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Referaty na XV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych,* Wrocław 2005, s. 17; G. Goździewicz, *Przemiany w zakresie ochrony trwałości stosunku pracy w Polsce – wybrane zagadnienia* [w:] idem (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej,* Warszawa 2010, s. 18; L. Florek, *Konstytucyjne prawnomiędzynarodowe podstawy trwałości stosunku pracy*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Ochrona trwałości*..., s. 42 i n.; W. Sanetra, *Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Ochrona trwałości*..., s. 56.

[34] P. Tuleja, *Prawo jednostki do ochrony przed wykluczeniem a konstytucyjne zadania państwowe*, [w:] Z. Kędzia, A. Rost (red.), *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego,* Poznań 2009, s. 148; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. I, s. 142 i n.

[35] A. Sobczyk, *op. cit.,* t. II, s. 73 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

micznym i socjalnym. Są to przede wszystkim art. 65, art. 66, art. 67 i art. 69. Nie ma tu miejsca na szczegółowe ich omawianie, chciałabym więc zasygnalizować tylko parę kwestii z nimi związanych.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na bardzo ograniczoną konstytucyjną ochronę wynagrodzenia za pracę. Artykuł 65 ust. 4 Konstytucji ogranicza się w tej materii do zobowiązania ustawodawcy do określenia w ustawie minimalnej wysokości wynagrodzenia lub sposobu jej ustalania, nie dając żadnych wytycznych co do tej wysokości, w szczególności nie nawiązując do tzw. minimum socjalnego czy życiowego. Nigdzie w konstytucji nie ma też wzmianki o godziwym wynagrodzeniu za pracę czy wynagrodzeniu odpowiednim do rodzaju, ilości i jakości pracy. Daje to ustawodawcy zwykłemu i twórcom autonomicznych aktów prawa pracy dużą swobodę w tych sprawach. Swoboda ta nie jest jednak nieograniczona, bo prawodawca musi się liczyć z ograniczeniami wynikającymi z takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasada równości i niedyskryminacji (art. 32 i 33) oraz obowiązek poszanowania godności człowieka (art. 30), a także – oczywiście – zasada ochrony pracy (art. 24). Oto co powiedział na ten temat Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 maja 2001 r., K 19/00:

> Niezależnie bowiem od wartości rynkowej praca ma być wynagradzana godziwie w takim rozumieniu, iż wystarcza na zaspokojenie pewnych uzasadnionych potrzeb życiowych jednostki (minimalnego standardu godnego życia). Przepis ten nie jest tylko […] wyjątkiem od zasady swobodnego kształtowania treści umów o pracę […], ale także konkretyzacją ogólnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Nie mam wątpliwości co do tego, że konstytucyjny obowiązek Państwa ustalenia minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę dotyczy wszelkiej pracy zarobkowej, a mimo to ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę[36] obejmuje swoim zakresem obowiązywania tylko stosunki pracy i nie zostały dotąd wydane inne przepisy ustawowe w tej materii, które dotyczyłyby osób zatrudnionych na innej podstawie niż stosunek pracy.[37]

Artykuł 66 Konstytucji, dotyczący ochrony niematerialnych wartości w stosunku zatrudnienia – życia, zdrowia, rozwoju osobistego i życia rodzinnego, w ust. 1 ustanawia prawo każdego do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, odsyłając do ustawy określenie sposobu realizacji tego prawa oraz związanych z tym prawem obowiązków pracodawcy. Zwraca uwagę stanowcze sfor-

[36] Dz. U. nr 200, poz. 1679 ze zm.

[37] Należy jednak zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją, w szczególności z jej art. 65 ust. 4, art. 123 § 2 zd. 1 Kodeksu karnego wykonawczego, który określił minimalne wynagrodzenie zatrudnionych skazanych na poziomie połowy minimalnego wynagrodzenia określonego w tej ustawie (wyrok TK z dnia 10 lutego 2002 r., P 20/09, OTK 2010, nr 2A, poz. 13).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

mułowanie tego prawa, zakładające osiągnięcie określonego rezultatu w postaci obiektywnego stanu bezpieczeństwa i higieny środowiska pracy, a nie tylko dążenie do osiągnięcia tego stanu.

Dobrem chronionym, gdy uwzględnimy art. 24 i 30 Konstytucji, jest tu niewątpliwie osoba pracownika, a nie jego zdolność do pracy, tratowana jako „ szczególne dobro osobiste i wartość ekonomiczna”[38] lub po prostu jako towar. Oznacza to, że ochrony tej nie można różnicować (stopniować), w zależności od (różnej) ekonomicznej wartości zdolności do pracy i pracy konkretnego pracownika. Powinna ona być jednakowa dla wszystkich zatrudnionych, bo jednakowa jest przyrodzona godność każdego człowieka i moralna wartość jego pracy.[39] W zakresie bhp ustawodawca, respektując uniwersalny zakres podmiotowy art. 66 ust. 1 Konstytucji, objął ochroną ogół zatrudnionych, a nie tylko pracowników (art. 304 k.p.).

W ust. 2 art. 66 Konstytucji zostało wyrażone prawo do wypoczynku (nazwane tak wyraźnie w art. 233 ust. 3 Konstytucji), którego elementami są; dni wolne od pracy (określone ustawowo), coroczny płatny urlop wypoczynkowy oraz maksymalne normy czasu pracy. W tym postanowieniu zwraca uwagę przede wszystkim minimalizm w kwestii czasu pracy, fundamentalnej dla stosunków pracy, wyraźny zwłaszcza na tle art. 69 Konstytucji z 1952 r., który określał (na poziomie 8 godzin) maksymalną dobową normę czasu pracy i zapowiadał dalsze skracanie czasu pracy. Obowiązująca konstytucja poprzestaje na zobowiązaniu ustawodawcy do określenia w ustawie maksymalnych norm czasu pracy, nie określając wprost żadnej normy i nie dając żadnych wytycznych prawodawcy. Ograniczenia swobody ustawodawcy w tym zakresie wynikają jednakże z innych postanowień Konstytucji, w szczególności z art. 66 ust. 1 i art. 66 ust. 2 zd. 1 (osadzenia norm czasu pracy w kontekście prawa do wypoczynku) w zw. z art. 68 ust. 1 (prawo do ochrony zdrowia), art. 2 (zasady sprawiedliwości), art. 24 i art. 71 (ochrony rodziny).

Ponadto należy zwrócić uwagę na konstytucyjne zakotwiczenie prawa do „określonych w ustawie dni wolnych od pracy”, a to w związku z powracającymi co jakiś czas dyskusjami w parlamencie na temat pracy – głównie w handlu i usługach – w niedziele i święta.

W odróżnieniu od art. 66 ust. 1, przyznającego „każdemu” prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, postanowienie art. 66 ust. 2 wskazuje jako podmiot prawa do wypoczynku (jak należy sądzić, włącznie z maksymalnymi normami czasu pracy) – „pracownika”. Wprawdzie pojęcie pracownika na gruncie konstytucji nie musi być rozumiane tak samo (wąsko) jak w prawie pracy (osoba zatrudniona na podstawie stosunku pracy), to jednak nie można, moim

[38] Tak J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 383 i s. 384.

[39] Mocno akcentuje to Jan Paweł II w encyklice *Laborem exercens,* pkt 6 i 9.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

zdaniem, zignorować różnicy w określeniu zakresu podmiotowego obu ustępów art. 66 i uznać, że zakresy te są jednakowe.

Artykuł 69 Konstytucji zobowiązuje władze publiczne do udzielania osobom niepełnosprawnym – zgodnie z ustawą – pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobienia do pracy oraz komunikacji społecznej. Mamy tutaj do czynienia z nakazaniem określonego kierunku polityki społecznej, która powinna zmierzać między innymi do wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, o ograniczonej zdolności do pracy, w konkurencji o miejsce pracy. Instrumenty tej polityki są określone przede wszystkim w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.[40] Niedawno art. 69 został wskazany jako jeden ze wzorców konstytucyjnych w sprawie, w której Trybunał Konstytucyjny badał zgodność z Konstytucją znowelizowanego art. 15 tej ustawy, wydłużającego czas pracy osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności (wyrok TK z 13 czerwca 2013 r., K 17/11; Dz. U. z 2013 r., poz. 791, uznający zaskarżony przepis za niezgodny z art. 2 w zw. z art. 69 Konstytucji).

ZBIOROWE RELACJE PRACY I KAPITAŁU

Artykuł 59 jest jedynym postanowieniem Konstytucji, które wprost stanowi o relacjach (zbiorowych) pracy i kapitału. Po pierwsze, zapewnia on wolność zrzeszania się pracobiorcom (nie tylko pracownikom) w związkach zawodowych oraz pracodawcom – w organizacjach pracodawców (ponadto rolnikom – w organizacjach społeczno-zawodowych rolników). Po drugie, przyznaje związkom zawodowym oraz pracodawcom i ich organizacjom (pracodawcy występują tu w roli podmiotu zbiorowych stosunków pracy) prawo do rokowań, w szczególności w celu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień (zbiorowych). Po trzecie, tylko związkom zawodowym przyznaje prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu –w granicach określonych w ustawie, zastrzegając, że ustawa może ograniczyć – ze względu na dobro publiczne – prowadzenie strajku lub zakazać go w odniesieniu do określonych kategorii pracowników lub w określonych dziedzinach.

W zakresie ograniczania owych wolności związkowych art. 59 odsyła do wiążących Polskę umów międzynarodowych, stanowiąc, że zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne w tych umowach. Chodzi tu głównie o konwencje Międzynaro-

[40] Dz. U. z 2011 r. nr 127, poz. 72 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

dowej Organizacji Pracy (MOP) nr 87 z 1948 r.[41] i nr 98 z 1949 r.[42] oraz europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.[43] Zakres dopuszczalnych ograniczeń wynikających z tych aktów prawnomiędzynarodowych jest tożsamy z zasadami ograniczania wolności i praw konstytucyjnych, określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, które zapewne były wzorowane na prawie międzynarodowym dotyczącym praw człowieka. Konwencja MOP nr 87 (art. 3 ust. 2) stanowi przy tym, że władze publiczne powinny powstrzymywać się od wszelkiej ingerencji, która ograniczałaby lub przeszkadzała w swobodnym działaniu organizacji pracowników lub pracodawców, zaś Konwencja MOP nr 98 – że organizacje pracowników i pracodawców powinny korzystać z odpowiedniej ochrony przed wszelkimi aktami ingerencji jednych w sprawy drugich, jeżeli chodzi o tworzenie tych organizacji, ich działalność i zarządzanie nimi.

Należy zauważyć, że art. 59 znajduje się w grupie postanowień Konstytucji dotyczących wolności i praw politycznych. Oznacza to, że wolności związkowe korzystają z silniejszych gwarancji niż wolności i prawa majątkowe.

Chociaż z Konwencji MOP wynika „zasada równości broni", to jest obowiązek państwa ukształtowania uprawnień związków zawodowych i organizacji pracodawców w taki sposób, aby miały podobne możliwości działania w obronie swoich interesów (interesów zrzeszonych w nich podmiotów), to w Konstytucji z 1997 r. występuje pewna asymetria w tym zakresie.

Po pierwsze, wolność tworzenia i działania związków zawodowych (oraz organizacji społeczno-zawodowych rolników), obok wolności zrzeszania się w stowarzyszeniach, ruchach obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeniach oraz fundacjach, została zagwarantowana nie tylko w art. 59, ale także w art. 12, zamieszczonym w rozdziale o ustroju Rzeczypospolitej, określanym jako źródło zasady społeczeństwa obywatelskiego. W postanowieniu tym nie ma natomiast wzmianki o organizacjach pracodawców. To prestiżowe wyróżnienie związków zawodowych i organizacji społeczno-zawodowych rolników wynika, jak sądzę, ze szczególnej roli, jaką odegrał Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność", a także Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność" w obaleniu ustroju komunistycznego.

Po drugie, tylko związki zawodowe mają konstytucyjne prawo do organizowania strajków pracowniczych i innych form protestu. Z tego prawa związków zawodowych wyprowadza się też prawo poszczególnych pracowników do udziału w strajku (do strajkowania). Konstytucja nie przyznaje podobnego prawa, nazywanego w doktrynie lokautem, pracodawcom. Trzeba przy tym zauważyć, że konstytucyjny monopol związków zawodowych na organizowanie strajku i pro-

[41] Dz. U. z 1958 r. nr 29, poz. 125.
[42] Dz. U. z 1958 r. nr 29, poz. 126.
[43] Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

wadzenie sporów zbiorowych sprawia, iż u pracodawcy, u którego nie ma związku zawodowego, nie jest możliwe zawarcie zakładowego układu zbiorowego pracy, a prowadzenie sporu zbiorowego jest co najmniej bardzo utrudnione.

Związki zawodowe oraz pracodawcy i ich organizacje mają natomiast takie samo prawo do tworzenia najważniejszych autonomicznych źródeł prawa pracy, jakimi są układy zbiorowe pracy i inne porozumienia zbiorowe, które dzięki art. 59 ust. 2 uzyskały status konstytucyjnych, powszechnie obowiązujących, choć specyficznych, źródeł prawa pracy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z art. 59, poza zasadami zbiorowego prawa pracy, wyprowadza się też pewne indywidualne uprawnienia, np. do szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy aktywistów związkowych, z uzasadnieniem, że bez tej ochrony przed ewentualnymi szykanami ze strony pracodawcy, nie mogliby oni skutecznie bronić interesów pracowników (zob. wyrok TK z dnia 12 lipca 2010 r., sygn. P 4/10, OTK ZU 2010, nr 6/A, poz. 58).

Na koniec tego fragmentu należy jeszcze zwrócić uwagę, że – z mocy art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji – zarówno „ogólnokrajowe organy związków zawodowych" jak i „ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców" (i organizacji zawodowych) mają prawo występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie zgodności z konstytucją bądź umowami międzynarodowymi aktu normatywnego, jeżeli dotyczy on spraw objętych ich zakresem działania.

PODSUMOWANIE

W Konstytucji RP występuje wiele postanowień dotyczących ochrony pracowników (i innych pracobiorców) jako słabszych podmiotów w relacji z pracodawcami (podmiotami zatrudniającymi). Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie ustrojowa zasada ochrony pracy, wyrażona w art. 24 Konstytucji, oraz ustanowiony w tym samym postanowieniu obowiązek Państwa sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. Artykuł 24 rozpatruje się przy tym w doktrynie i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w ścisłym powiązaniu z takimi fundamentalnymi zasadami ustrojowymi, jak zasada ochrony przyrodzonej godności człowieka (art. 30 Konstytucji), zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), równości (art. 32 Konstytucji) i dobra wspólnego (art. 1 i 82 Konstytucji).

Z zasady ochrony pracy w powiązaniu z innymi postanowieniami Konstytucji (m. in. z art. 65 ust. 1, 4 i 5) oraz z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, w szczególności z Europejskiej Karty Społecznej[44], wyprowadza się nieroszczeniowe prawo do pracy, rozumiane jako prawo do zarabiania na utrzymanie własną, swobodnie wybraną lub przyjętą pracą, a także publicznopraw-

[44] Dz. U. z 1999 r. nr 8, poz. 67 ze zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

ny obowiązek ochrony trwałości stosunku pracy. W doktrynie akcentuje się przy tym, że z przyrodzonej godności człowieka wynika jego wolność od wykluczenia społecznego, a możliwość wykonywania pracy jest najlepszym sposobem przeciwdziałania wykluczeniu.

Inaczej niż w przypadku pracowników, Konstytucja RP nie reguluje wprost ochrony interesów pracodawców (podmiotów zatrudniających), z wyjątkiem art. 59, dotyczącego zbiorowych stosunków pracy. Konstytucyjnych podstaw ich ochrony należy poszukiwać przede wszystkim w postanowieniach ustawy zasadniczej ustanawiających ustrój gospodarczy RP (art. 20 Konstytucji), ochronę własności i innych praw majątkowych (art. 21 i art. 64 Konstytucji) oraz w zasadzie wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji). O ochronie pracodawców nie wspominają też umowy międzynarodowe, nastawione na ochronę praw człowieka, obywatela i pracownika. Dbałość o interesy pracodawców przejawia się natomiast w licznych dokumentach Unii Europejskiej, które akcentują konieczność upraszczania reguł prowadzenia działalności gospodarczej i zmniejszania jej kosztów stałych i administracyjnych, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw.[45]

Konstytucja nie daje podstaw do przeciwstawiania sobie pracy i kapitału. Ustanawiając w art. 20 (i innych związanych z nim postanowieniach) ustrój społecznej gospodarki rynkowej, oparty na mechanizmach rynkowych, własności prywatnej, wolności działalności gospodarczej oraz na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, zakłada współdziałanie pracy i kapitału.

Chroniąc ludzi pracy jako słabszą stronę w relacji z pracodawcami, przede wszystkim za pomocą prawa pracy, ustawodawca nie może jednak lekceważyć mechanizmów rynkowych, wolności gospodarczej i własności prywatnej. Daje temu wyraz Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, stwierdzając np., że „ochrona rentowności zakładów pracy leży nie tylko w interesie pracodawców (przedsiębiorców), ale jest obowiązkiem państwa jako element realizacji zasady społecznej gospodarki rynkowej" (wyrok z 24 lutego 2004 r., K 54/02, OTK ZU 2004, nr 2, poz. 10).

Po lekturze samej Konstytucji RP można dojść do wniosku, że daje ona wyraz zasadzie pierwszeństwa pracy przed kapitałem, głoszonej przez społeczną naukę Kościoła, zwłaszcza przez Jana Pawła II w encyklice *Laborem exercens*. Jeżeli jednak weźmie się pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków pracy, a także zmiany Kodeksu pracy w ostatnich latach, wyraźnie preferujące interesy pracodawców,

[45] Zob. M. Latos-Miłkowska, *Ochrona interesu pracodawcy*, Warszawa 2013, s. 69 i n.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 13/09/2026 06:37:53

w szczególności systematyczne uelastycznianie czasu pracy, wrażenie to znika. Jest raczej tak, że obowiązująca przez dziesiątki lat zasada, która znajduje jeszcze wyraz w art. 13 europejskiej dyrektywy nr 93/104, dotyczącej czasu pracy, że praca powinna być dostosowana do człowieka (m.in. jego potrzeby wypoczynku i świętowania, życia rodzinnego), zostaje wyparta przez nową zasadę, według której to człowiek musi się przystosować do pracy. Artykuł 165 i następne Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej[46] zakładają traktowanie ludzi „jako instrumenty w służbie rynku, promuje bowiem siłę roboczą »przystosowującą się« do czynników rynku".[47]

SUMMARY

The article discusses relations between labour (working people) and capital (businessmen, employers) from the perspective of the Constitution of the Republic of Poland. The notion „labour" in the Constitution denotes any gainful employment done by man for another subject, regardless of the legal basis of doing it. By capital we mean the owners as well as subjects of other property rights to the means of production performing business activity using hired labour. This activity requires cooperation between these two factors, but at the same time there occurs a natural conflict of interests between them. According to Art. 20 of the Constitution, the Polish economic system, defined as "social market economy, is based on private property and freedom of business activity as well as on solidarity, dialogue, and cooperation of social partners (i.e. of labour and capital). The principles of cooperation between labour and capital in the form of prognoses and making collective agreements are defined by Art. 59 of the Constitution. The Constitution protects "capital" by special protection of private property (Art. 21 and Art. 64) and by freedom of business activity (Art. 20 in conjunction with Art. 22). It also protects labour, stating in Art. 24 that "Labour is under protection of the Republic of Poland. The State supervises the conditions of performing labour". Labour protection, i.e. protection of working people is justified mostly by the fact that people earning money for living by working for another subject they are economically dependent on, have weaker economic and social position, which may lead to their exploitation. The duty of the State is to counteract exploitation, which is mostly done by means of semi-imperative rules of labour law and ruling implements of supervision of observance of these rules by the employers. The principle of labour protection from Art. 24 of the Constitution has been developed in its other resolutions concerning labour freedom, minimum remuneration for work (Art. 65), the rights to safe work conditions and to recreation (Art. 66). The Constitution assumes cooperation between labour and capital, trying to preserve balance between the interests of both parties.

[46] Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm.

[47] Zob. A. Supiot, *Pięć kwestii w związku z Konstytucją społeczeństwa europejskiego*, PiZS 2003, nr 7, s. 4.