



Związek ochrony pracy
w ujęciu art. 24 Konstytucji RP
z zapewnieniem ochrony socjalnej
osób wykonujących zatrudnienie niepracownicze

Daniel Eryk Lach



Jończyk 2013:

Wprowadzenie

➤ **Ochrona pracy:**

- ✓ *jest kategorią prawną, konstytucyjną i nadrzędną wobec konkretnych regulacji i praktyk stosowania prawa,*
 - ✓ *jest adresowana do zatrudniającego, zwanego w prawie pracy pracodawcą,*
 - ✓ *jest ochroną zatrudnionego (nie tylko pracownika w rozumieniu kodeksu pracy) **ze względu na zabezpieczenie społeczne**, a zatem nie może być ograniczona do wybranej formy zatrudnienia.*
-



Jończyk 2013:

Wprowadzenie

- **Ochrona pracy oznacza ochronę zdolności do zatrudnienia (jako warunku zatrudnienia), a niedostatek ochrony pracy (w normie i praktyce) szkodzi zatrudnieniu, i tym samym stanowi zagrożenie dla finansowania ochrony socjalnego ryzyka.**
- **Standard (zakazy i nakazy) ochrony pracy należy rozumieć jako ustanowiony w interesie publicznym i adresowany do podmiotu zatrudniającego (bez względu na stosowaną formę zatrudnienia).**



Jończyk 2013:

Wprowadzenie

- ***Motyw i publiczny interes** w regulacji ochrony pracy łączymy z **zabezpieczeniem społecznym**, z powszechnym systemem ochrony socjalnego ryzyka (...), które są finansowane ze składkowej i podatkowej daniny w ciężar zatrudnienia.*
- ***Zatrudnienie podlega płacowej daninie i ma normatywny związek z zabezpieczeniem społecznym**, z instytucjami publicznymi, a zatem zatrudnienie w jakiegokolwiek formie musi być chronione ze względu na tę publicznoprawną relację.*
- *„Zatrudnienie” ma zasadniczo aspekt gospodarczy (...), ale w aspekcie gospodarczym mieści się nie tylko „praca” zatrudnionego, lecz także „płaca” w obu jej wyrażeniach (brutto i netto), czyli łącznie ze składkową i podatkową daniną przeznaczoną do finansowania zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza ryzyka niezdrowia i niezdolności do zatrudnienia.*



Ochrona pracy w doktrynie prawa pracy

➤ Ochrona pracy:

- *Całokształt gwarancji prawnych służących zabezpieczeniu zdrowia i życia ludzkiego w procesie pracy / przepisy prawa pracy mające na celu **zabezpieczenie pracowników przed utratą życia lub zdrowia w pracy lub w związku z pracą oraz zminimalizowanie niekorzystnego wpływu środowiska pracy na fizyczne i psychiczne zdrowie pracowników** (Szubert 1966).*
 - **Wąsko:** BHP i regulacje dot. wypadków przy pracy i chorób zawodowych.
 - **Szeroko:** także regulacja czasu pracy, przerw, okresów odpoczynku, szczególna ochrona pracy kobiet i młodocianych.

ale:

- *Ochrona pracy to **ochrona interesów pracowników**, obejmująca wszelkie działania, które mają na celu **zabezpieczenie potrzeb i interesów pracowniczych** (Salwa 1978).*



Ochrona pracy w Konstytucji

➤ Art. 24 Konstytucji RP:

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

➤ Art. 66 Konstytucji RP:

1. **Każdy ma prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.** Sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa.
2. **Pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów; maksymalne normy czasu pracy określa ustawa.**

➤ Art. 31 Karty Praw Podstawowych UE - *Należyte i sprawiedliwe warunki pracy:*

1. **Każdy pracownik ma prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność.**
 2. **Każdy pracownik ma prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy, do okresów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu.**
-



Ochrona pracy jako zasada ustrojowa

➤ Art. 24 Konstytucji RP:

- *Z uwagi na jego naturę prawną (tzn. jego treść i jego miejsce w systematyce konstytucji), należy go traktować jako **jedną z zasad ustroju Rzeczypospolitej**.*
- *Jest czymś więcej niż sformułowaniem zasady polityki państwa (tzn. wskazaniem kierunku i sposobu działania organów władzy publicznej), bo **podstawową funkcją tego przepisu jest wskazanie szczególnej roli „pracy” i zapewnienie jej prawnej ochrony**.*
- *W tym sensie art. 24 **wyznacza ramy czy granice korzystania z wolności działalności gospodarczej i wykonywania prawa własności**, bo – zwłaszcza w zdaniu drugim – **ustanawia kompetencję władz państwowych do ingerowania w kształt stosunków pracy*** (Garlicki / Zubik 2016).



Przedmiot ochrony pracy w Konstytucji

➤ Art. 24 Konstytucji RP:

- *Pojęciu „warunków pracy”, tak jak użyto go w art. 24, należy nadać znaczenie szersze, odnosząc je do „ogółu praw i obowiązków osób wykonujących pracę oraz podmiotów zatrudniających” (Florek 1997, Liszcz 2000, Garlicki / Zubik 2016).*
- *Ochronie podlegać ma wszelka praca, niezależnie od przewidzianych w ustawodawstwie form prawnych nawiązania stosunku prawnego, między ją wykonującym oraz tym podmiotem, dla i na rzecz którego ma być ona wykonywana (Garlicki / Zubik 2016).*
- *W konstytucyjnym rozumieniu tej ochrony obejmuje ona nie tylko pracowników i inne osoby zatrudnione, ale także byłych pracowników i osoby wcześniej zatrudnione. Obejmuje ona „ludzi pracy”, do których „należą również osoby niemające innych źródeł utrzymania, które z przyczyn od nich niezależnych nie są zatrudnione, mimo że są zdolne i gotowe do podjęcia pracy (bezrobotni i poszukujący pracy)” (Sanetra 2016).*



Przedmiot ochrony pracy w Konstytucji

➤ Art. 24 Konstytucji RP:

▪ Samozatrudnienie?

- ***Każda praca***, zarówno pod względem formy jej wykonywania (umowa o pracę, umowa cywilnoprawna, prowadzenie działalności gospodarczej, wolontariat) oraz rodzaju pracy (w tym praca w gospodarstwie rolnym czy praca mobilna), jak i podmiotów ją wykonujących (chodzi przede wszystkim o pracowników świadczących pracę nakładczą, ale również o osoby samozatrudnione, a nawet pracodawców (Banaszak 2009, Sobczyk 2016, Tuleja 2020, 2023).
- Pracą w ujęciu konstytucyjnym jest **dwustronna i trwała relacja prowadząca do powstania zależności ekonomicznej** (Krzywoń 2017).
- Granicę wyznacza choćby **zasada pomocniczości**. Tym samym władcza ingerencja państwa nie powinna sięgać tam, gdzie jednostki dla utrzymania siebie i rodziny podejmują własną działalność zarobkową (Garlicki / Zubik 2016).



Przedmiot ochrony pracy w Konstytucji

➤ Art. 24 Konstytucji RP:

- *Reguluje **ochronę pracy**, tak w wymiarze prawnym, gospodarczym, społecznym i ekonomicznym. Wykracza zatem poza kwestie ingerencji władzy publicznej we właściwe zorganizowanie sposobu wykonywania pracy* (Garlicki / Zubik 2016).
- *Ochrona pracy wykracza **poza indywidualne interesy pracodawców i pracowników**, przez co powinna być traktowana w kategoriach **dbania o dobro wspólne*** (Krzywoń 2017).
- *Traktując ochronę pracy w należyty szeroki sposób, **praca doznaje ochrony jako przejaw funkcjonowania gospodarki rynkowej*** (Koczur 2022).



Przedmiot ochrony pracy w Konstytucji

➤ Art. 24 Konstytucji RP:

- *Ochrona pracy odnosi się do szerszego kontekstu niż tylko ochrona praw osób zatrudnionych. (...) regulacje dotyczące tej sfery aktywności zatrudnionych mają również swój **wymiar makroekonomiczny**. Wyznaczają zatem warunki prowadzenia działalności gospodarczej oraz możliwości rozwoju całego państwa, czy też **zapobiegają rozwarstwieniu społecznemu** (Garlicki / Zubik 2016).*
- ***Celem ochrony pracy jako wartości** powinno być również **przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu**. (...) niepożądane wykluczenie powstaje **przy niemożności efektywnego realizowania przez jednostkę praw ekonomicznych i socjalnych** w sferach życia społecznego, które są dla niej fundamentalne (Krzywoń 2017).*
- *Konstytucyjna ochrona pracy ma na celu ostatecznie **ochronę godności człowieka** (art. 30) (Garlicki / Zubik 2016).*



Przedmiot ochrony pracy w Konstytucji

➤ Art. 24 Konstytucji RP:

- *Drugie zdanie wskazuje na **podstawowe znaczenie państwa jako regulatora stosunków pracowniczych**. W tym sensie ta część art. 24 bezpośrednio wiąże się z przepisami konstytucyjnymi rozdziału II konstytucji, które odnoszą się do **ochrony praw osób zatrudnionych** (art. 59, art. 65–67, art. 69). (Garlicki / Zubik 2016).*
- *Zasada ochrony pracy jest **związana z prawami socjalnymi**, wyrażonymi w art. 65, 66, 68 i 69 Konstytucji (Tuleja 2023).*



Ochrona socjalna

- Ochrona socjalna = ochrona socjalnego ryzyka – przedmiot zabezpieczenia społecznego.
- *Zabezpieczenie społeczne:*
 - i. **idea** „bezpieczeństwa socjalnego” – „*wolność od lęku i nędzy*” (pkt 6 Karty Atlantyckiej, 1941),
 - ii. **całość instytucji i urządzeń prawnych, służących zabezpieczaniu losu i bytu jednostki** poprzez udzielanie świadczeń socjalnych (pieniężnych lub rzeczowych, a także w formie usług) o charakterze ochronnym – ratunkowym, spełnianych dopiero w sytuacji ziszczenia się określonych niekorzystnych sytuacji:
 - System ubezpieczeń społecznych i systemy szczególne (rolniczy, „mundurowe”),
 - System opieki zdrowotnej,
 - System świadczeń dla osób bezrobotnych,
 - System pomocy społecznej.



Prawo do zabezpieczenia społecznego

➤ Art. 67 Konstytucji RP:

1. **Obywatel** ma **prawo do zabezpieczenia społecznego** w razie **niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego**. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.
2. **Obywatel** pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma **prawo do zabezpieczenia społecznego**, którego zakres i formy określa ustawa.

➤ Art. 68 Konstytucji RP:

2. **Obywatelom**, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają **równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych**. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.
-



Zakres i formy zabezpieczenia społecznego

- Ustawa określa „warunki” / „zakres” / „formy”:
 - *Wybór ustawodawcy dotyczy w większym zakresie **doboru środków prawnych i ekonomicznych** niż decyzji co do celów zabezpieczenia społecznego* (Haczkowska 2014).
 - *Do **istoty** prawa do zabezpieczenia społecznego należy **ochrona obywateli** w razie wystąpienia określonych ryzyk ubezpieczeniowych, powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się* (TK SK 45/04 i in., Garlicki / Jarosz-Żukowska 2016).
- **Ochrona pracy jako cel zabezpieczenia społecznego.**



Zakres i formy zabezpieczenia społecznego

- Ustawa określa „warunki” / „zakres” / „formy”:
 - *Określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego musi się opierać na aksjologii konstytucji* (Garlicki / Jarosz-Żukowska 2016).
- **Ochrona pracy jako wartość konstytucyjna i zasada ustrojowa zabezpieczenia społecznego (współ)kształtująca jego zakres i formy.**



Zakres i formy zabezpieczenia społecznego

- Ochrona pracy jako zasada ustrojowa zabezpieczenia społecznego (współ)kształtująca jego zakres i formy:
 - *Objęcie konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego obywatela, a nie tylko „ubezpieczonego” oznacza, że **ustawodawca nie ma pełnej swobody w określaniu kręgu uprawnionych** (TK K 1/14 i in., Ślęzak 2009, Garlicki / Jarosz-Żukowska 2016).*
 - *Nie sposób uznać, że pojęcie pracy należy utożsamiać z wąsko rozumianą pracą podporządkowaną na podstawie stosunku pracy, skoro od chwili zmian ustrojowych wykonywanie pracy następuje na różnych podstawach (w tym pozapracowniczych). Chroniona jest zatem utrata dochodu w związku z niezdolnością wykonywania **zatrudnienia** (Ślęzak 2016).*



Zakres i formy zabezpieczenia społecznego

- Kształtowanie / modyfikowanie zakresu i form zabezpieczenia społecznego:
- (...) na gruncie art. 70 ust. 2 konstytucji z 1952 r. TK podkreślał, że jego treść „nie oznacza zakazu modyfikacji prawa ubezpieczeń, wręcz odwrotnie – **nowe zasady ustroju społecznego Rzeczypospolitej Polskiej nakazują reformę prawa ubezpieczeń społecznych po myśli tych zasad i z uwzględnieniem stopnia rozwoju gospodarczego kraju**” (TK K 10/92, Garlicki / Jarosz-Żukowska 2016).
 - Regulując prawo podmiotowe do zabezpieczenia społecznego **ustawodawca nie może abstrahować od założeń obowiązującego systemu zabezpieczenia społecznego, którymi związał się w ramach przyznanej mu swobody legislacyjnej, a tym bardziej naruszyć istoty tego prawa** (TK P 6/12, SK 29/12, Ślęzak 2016).
 - Do **istoty** prawa do zabezpieczenia społecznego należy **ochrona obywateli** (...) (TK SK 45/04 i in., Garlicki / Jarosz-Żukowska 2016),
 - **nakaz utrzymania / rozszerzania zakresu podmiotowego?** (Oniszczyk 2005).



Zakres i formy zabezpieczenia społecznego

- Kształtowanie / modyfikowanie zakresu i form zabezpieczenia społecznego:
 - *Prawo do zabezpieczenia społecznego powinno być realizowane w sposób **optymalny**, co oznacza, że możliwe odstępstwa od tego nakazu muszą być **rozpatrywane przez pryzmat innych wartości konstytucyjnych bądź zasad** (np. równowagi finansów publicznych, zasad: zaufania do państwa i prawa, ochrony praw nabytych, określoności prawa, sprawiedliwości społecznej, równości wobec prawa (Ślebzak 2016 i wskazane orzeczenia TK).*
 - *Przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca związany jest także z wynikającym z **zasady równości** nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (Ślebzak 2016).*



Wnioski

➤ Ochrona pracy:

- ✓ Jako **zasada ustrojowa** może i powinna być rozumiana szeroko:
 - podmiotowo – wszelka aktywność zawodowa, niezależnie od jej formy prawnej,
 - przedmiotowo – wszelkie interesy związane z taką aktywnością, w tym adekwatna ochrona socjalna.
- ✓ **Cel:** ochrona godności człowieka i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.
 - **Jedna z wytycznych konstytucyjnych współkształtujących zakres i formy zabezpieczenia społecznego.**



Kwestie do dyskusji

- **Zabezpieczenie społeczne dla wszystkich obywateli aktywnych zarobkowo, bez względu na formę aktywności?**
 - ✓ **Zasada równości:**
 - **jednakowość** ochrony? → identyczność obowiązków i uprawnień?
 - **zróżnicowanie** ochrony? → według jakich kryteriów?
 - Formy aktywności?
 - Wieku (studenci)?
 - Źródła / wysokości przychodów (*mini-job*)?
 - ...



Kwestie do dyskusji

- **Zabezpieczenie społeczne dla wszystkich obywateli aktywnych zarobkowo, bez względu na formę aktywności?**
- ✓ **Obowiązek a dobrowolność** uczestnictwa w systemie:
 - „Prawo” do zabezpieczenia społecznego + Swoboda ustawodawcy odnośnie do kształtowania / modyfikowania zakresu podmiotowego („formy”) → dobrowolność uczestnictwa?
 - Dla kogo? Jakie kryterium? → forma aktywności, wiek, źródło / wysokość przychodów (*Versicherungsfreiheit*), ...?
 - Dopuszczalność modyfikowania zakresu podmiotowego „*in minus*”? → zasada ochrony pracy, nakazy: optymalnego ukształtowania systemu i utrzymania / rozszerzania zakresu podmiotowego.



Kwestie do dyskusji

➤ Finansowanie:

- ✓ **ukształtowanie składki** w kontekście szerokiego zakresu podmiotowego („warunki”):
 - podstawa (zbiegi tytułów, przychód / dochód vs. ew. ryczałt),
 - stopa %,
 - granica wymiaru (*Beitragsbemessungsgrenze* [art. 19 u.s.u.s.]),
- ✓ **wysokość składki a adekwatność ochrony socjalnej** (w kontekście istoty prawa do zabezpieczenia społecznego → „zakres”),
- ✓ **znaczenie makroekonomiczne „składki”** (koszt „pracy” vs. stabilność systemów świadczeniowych).



Dziękuję za uwagę!

lach@amu.edu.pl
