

Uchwała KK

ws. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności § 2 ust. 4 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz § 2 ust. 4 pkt 1, § 3 i § 4 ust. 7 i 8 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z Konstytucją, Konwencją MOP nr 87 oraz ustawą o związkach zawodowych

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji RP Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” reprezentowana, zgodnie z decyzją Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr 119/11 ws. upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu NSZZ „Solidarność”, przez:

- 1) Piotra Dudę – Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” oraz
- 2) Bogdana Bisia – Zastępcę Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

wnosi o zbadanie zgodności § 2 ust. 4 pkt 1 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. 2015, poz. 1400) oraz § 2 ust. 4 pkt 1, § 3 i § 4 ust. 7 i 8 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. 2015, poz. 1628) w zakresie w jakim przyznają prawo do zawarcia porozumienia dotyczącego sposobu podziału miesięcznie środków na świadczenia opieki zdrowotnej udzielane przez pielęgniarki i położne jedynie przedstawicielom związków zawodowych pielęgniarek i położnych zrzeszających wyłącznie pielęgniarki i położne z:

- 1) art. 59 ust. 1 i wyrażoną tam zasadą negatywnej wolności związkowej, w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i wyrażoną tam zasadą równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym
- 2) z art. 59 ust.4 Konstytucji i wyrażoną tam zasadą ograniczania wolności zrzeszania się w związkach zawodowych wyłącznie w zakresie dopuszczalnym przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe, w związku z art. 2 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 z dnia 9 lipca 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz.U. 1958 r., Nr 29, poz. 125, zał) i wyrażoną tam zasadą swobody przystępowania do związków zawodowych,
- 3) z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. 2014 r., poz. 167 z późn. zm.) i wyrażonym tam nakazem równego traktowania związków zawodowych przez organy państwowe.

Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” upoważnia Jakuba Szmita do reprezentowania Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Płock, dnia 22 października 2015 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

Wniosek

o zbadanie zgodności § 2 ust. 4 pkt 1 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz § 2 ust. 4 pkt 1, § 3 i § 4 ust. 7 i 8 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej z Konstytucją, Konwencją MOP nr 87 oraz ustawą o związkach zawodowych.

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji RP Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” reprezentowana zgodnie z uchwałą Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” nr /15 z dnia 22 października 2015 r. przez:

- 3) Piotra Dudę – Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” oraz
- 4) Bogdana Bisia – Zastępcę Przewodniczącego Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”

wnosi o zbadanie zgodności § 2 ust. 4 pkt 1 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. 2015, poz. 1400) oraz § 2 ust. 4 pkt 1, § 3 i § 4 ust. 7 i 8 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. 2015, poz. 1628) w zakresie w jakim przyznają prawo do zawarcia porozumienia dotyczącego sposobu podziału miesięcznie środków na świadczenia opieki zdrowotnej udzielane przez pielęgniarki i położne jedynie przedstawicielom związków zawodowych pielęgniarek i położnych zrzeszających wyłącznie pielęgniarki i położne z:

4) art. 59 ust. 1 i wyrażoną tam zasadą negatywnej wolności związkowej, w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i wyrażoną tam zasadą równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym;

5) z art. 59 ust.4 Konstytucji i wyrażoną tam zasadą ograniczania wolności zrzeszania się w związkach zawodowych wyłącznie w zakresie dopuszczalnym przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe, w związku z art. 2 Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 87 z dnia 9 lipca 1948 r. dotyczącej wolności związkowej i ochrony praw związkowych (Dz.U. 1958 r., Nr 29, poz. 125, zał) i wyrażoną tam zasadą swobody przystępowania do związków zawodowych;

6) z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (t.j. Dz.U. 2014 r., poz. 167 z późn. zm.) i wyrażonym tam nakazem równego traktowania związków zawodowych przez organy państwowe.

Uzasadnienie

I - zdolność wnioskodawcy do wystąpienia do Trybunału

Kwestionowany § 2 ust. 4 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia dotyczy spraw objętych zakresem działania związków zawodowych. Przepis ten wskazuje, że jednym z etapów zmiany umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (o których mowa w ust. 1 tego paragrafu) jest uzgodnienie porozumienia z przedstawicielami związków zawodowych pielęgniarek i położnych zrzeszających wyłącznie pielęgniarki i położne, działających u świadczeniodawcy. Celem porozumienia jest sposób podziału środków na podniesienie wynagrodzenia pielęgniarek i położnych.

Analogiczne rozwiązania (z tym, że rozszerzone czasowo na okres do 31 sierpnia 2019 r.) zawierają kwestionowane przepisy Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Powoduje to, że w stosunku do wszystkich wskazanych w tytule wniosku przepisów argumentacja uzasadniająca ich sprzeczność z konstytucją jest jednakowa.

W związku z powyższym i dla zachowania większej przejrzystości wniosku, w dalszej części wniosku będą one zbiorczo określane mianem przepisów kwestionowanych.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.) związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Prawo tworzenia i wstępowania do związków zawodowych mają m.in. pracownicy bez względu na podstawę stosunku pracy a przejście na emeryturę lub rentę nie pozbawia ich prawa przynależności i wstępowania do związków zawodowych (art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o związkach zawodowych). Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, o których mowa w art. 2, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4 ustawy o związkach zawodowych). Zgodnie z art. 8 ustawy o związkach zawodowych na zasadach przewidzianych w niniejszej ustawie oraz w ustawach odrębnych związki zawodowe kontrolują przestrzeganie przepisów dotyczących interesów pracowników, emerytów, rencistów, bezrobotnych i ich rodzin.

Teza, iż kwestionowane przepisy rozporządzeń Ministra Zdrowia dotyczą spraw objętych zakresem działania związków zawodowych znajduje również potwierdzenie w treści Statutu NSZZ „Solidarność”. Zgodnie z § 5 ust. 1 Statutu NSZZ „Solidarność” Związek zrzesza m.in. pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Członkami Związku mogą być także m.in. emeryci i renciści. Zgodnie z § 6 pkt 1, 4 i 6 Statutu NSZZ „Solidarność” celem Związku jest obrona godności, praw i interesów pracowniczych (zawodowych i socjalnych) członków Związku, a w szczególności zabezpieczanie praw pracowniczych w zakresie wykonywanej pracy zawodowej, wynagrodzenia, warunków socjalno-bytowych oraz bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrona interesów zdrowotnych, materialnych, socjalnych i kulturalnych członków Związku oraz ich rodzin a także wpływanie na kształt polityki gospodarczej i społecznej. Ponadto w świetle § 7 statutu Związek realizuje swoje cele m.in. poprzez reprezentowanie swoich członków wobec pracodawców, władz i organów administracji państwowej, samorządu terytorialnego oraz organizacji i instytucji społecznych (pkt 1), zawieranie i wypowiedanie układów zbiorowych pracy oraz innych porozumień z

pracodawcami (pkt 2) oraz podejmowanie interwencji w sprawach dotyczących zakresu działania Związku (pkt 4).

II - Sprzeczność z art. 59 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP

Kwestionowane przepisy rozporządzeń Ministra Zdrowia zawierają dyspozycję, w świetle której jedynym podmiotem reprezentującym stronę pracowniczą, uprawnionym do zawarcia porozumienia, którego treścią ma być kwestia podziału środków na wynagrodzenia pielęgniarek i położnych będzie związek zawodowy (a właściwie jego przedstawiciele), który zrzeka wyłącznie pielęgniarki i położne.

Taka reguła w sposób oczywisty i bezpośredni wyklucza z prowadzenia uzgodnień wszystkie inne związki zawodowe działające u danego świadczeniodawcy (który z punktu widzenia prawa pracy jest pracodawcą). Należy wskazać, że kwestionowane przepisy naruszają wyrażoną w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej zasadę równości. Co więcej, w przedmiotowej sprawie zasada ta została naruszona na dwóch płaszczyznach. Przyjmuje się bowiem, że zasada równości wobec prawa odnosi się „nie tylko do obywateli RP, ale do wszystkich podlegających jurysdykcji RP osób fizycznych, a także osób prawnych.” (B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2015, s. 387). Oznacza to, że zasada ta nakazuje traktować w równy sposób zarówno pracowników, jak i związki zawodowe. Przepisy rozporządzeń Ministra Zdrowia naruszają prawo do równego traktowania obu tych podmiotów.

W kwestii naruszenia równego traktowania pracowników warto przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2008 r. (K 23/07). W sprawie tej Trybunał ocenił zgodność z Konstytucją regulacji ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz.U. Nr 79, poz. 550 z późn. zm.) w zakresie w jakim przewidywała powoływanie rad pracowników przez reprezentatywne organizacje związkowe. Podobieństwo zagadnienia, które rozstrzygał Trybunał w przytoczonym wyroku do zgłaszanego w niniejszym wniosku jest bardzo duże. W obu wypadkach prawodawca (wówczas ustawodawca, a w niniejszej sprawie członek Rady Ministrów) wydał akt, w którym przewidział przyznanie uprawnienia do dokonania określonej czynności wyłącznie takim związkom zawodowym, które spełniają określone cechy. Co więcej, w sprawie z 2007 r. związkami takimi były związki reprezentatywne, czyli zostało zastosowane kryterium wyróżnienia związków, które zasadniczo uznawane jest za dopuszczalne jako różnicujące sytuację prawną związków, podczas gdy w kwestionowanych przepisach rozporządzeń Minister Zdrowia wskazał na kryterium nie znajdujące obiektywnego uzasadnienia (szerzej o tym problemie w części wniosku dotyczącej sprzeczności z art. 1 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych). W sprawie K 23/07 Trybunał uznał sprzeczność badanej regulacji z art. 59 ust. 1 w związku z art. 32 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podobny charakter naruszenia ustawy zasadniczej uzasadnia szerokie sięgnięcie do fragmentów uzasadnienia wyroku Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. i przywołania argumentacji, którą posłużył się Trybunał: „Problem konstytucyjny sprowadza się do pytania, czy uprzywilejowanie przy powoływaniu rad pracowników reprezentatywnych organizacji związkowych i tym samym ich członków pozostaje w zgodzie z zasadą negatywnej wolności związkowej (zwanej również w literaturze jako "negatywna wolność koalicji"). Przez negatywną wolność związkową rozumie się swobodę jednostki nienależenia do związku zawodowego bez ponoszenia z tego powodu ujemnych konsekwencji. Wolność ta obejmuje: 1) prawo nieprzystępowania do związku i wystąpienia

ze związku; 2) prawo pozostawania poza związkiem; 3) prawo niekorzystania z pomocy związku zawodowego przez pracownika niezrzeszonego (por. Z. Hajn, Związkowa reprezentacja praw i interesów pracowniczych a zasada negatywnej wolności związkowej, [w:] Reprezentacja praw i interesów pracowniczych, pod red. G. Goździewicza, Toruń 2001, s. 63; tak też: L. Florek, T. Zieliński, Prawo pracy, Warszawa 1999, s. 305-306; J. Stelina, Związkowa ochrona indywidualnych praw pracowników nie zrzeszonych w związkach zawodowych, "Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1994, nr 6, s. 60). Negatywna wolność koalicji przejawia się w swobodzie nienależenia do związku zawodowego i ochronie przed ujemnymi tego konsekwencjami (por. W. Sokolewicz, komentarz do art. 59, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 14). (...) W praktyce oznacza to, że przynależność związkowa albo jej brak nie mogą negatywnie rzutować na status pracownika w zakładzie pracy (por. T. Zieliński, Podstawy rozwoju prawa pracy, Warszawa-Kraków 1988, s. 53-54). Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na przynależność związkową (art. 11³ kodeksu pracy), dotyczy również negatywnego aspektu tej wolności. (...) W rezultacie z woli ustawodawcy, a nie w wyniku zabiegów samego związku zawodowego, pracownicy będący członkami największych związków zawodowych uzyskują wyraźnie korzystniejszą pozycję prawną niż pracownicy niezrzeszeni oraz zrzeszeni w mniejszych organizacjach związkowych. (...) Zróznicowanie uprawnień pracowników w zależności od przynależności związkowej jest także niezgodne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc bez żadnych zróznicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Pogląd ten, sformułowany już w orzeczeniu Trybunału z 9 marca 1988 r., sygn. U. 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1, s. 14) był wielokrotnie powoływany w późniejszym orzecznictwie (zob. m.in. orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K. 17/95, OTK ZU nr 3/1995, poz. 18; a wśród nowszych orzeczeń wyroki TK z: 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; 26 kwietnia 2005 r., sygn. P 3/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 41; 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 33). (...) Wszelkie ograniczenia wolności związkowych muszą nie tylko być zgodne z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi, ale ponadto muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, określającym ogóle warunki ingerencji władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw. To znaczy, że ograniczenia w zakresie korzystania z wolności związkowych mogą być ustanawiane tylko w ustawie i 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności związkowych. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ingerencja w sferę wolności związkowych musi być zgodna z zasadą proporcjonalności. Ingerencja taka jest zatem dopuszczalna, jeżeli jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 września 2006 r., sygn. K 45/04 OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 111). (...) Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zróznicowanie sytuacji pracowników (na zrzeszonych w organizacjach reprezentatywnych i na takich, którzy nie są w nich zrzeszeni – przyp.) i wprowadzone w przepisach ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. nie pozostaje w związku z tą regulacją prawną, która określa uprawnienia pracowników do informacji i konsultacji oraz odpowiadające im

obowiązki pracodawców, ani nie chroni jakichkolwiek innych konstytucyjnych wartości wymagających takiego zróżnicowania. Pozostaje zatem w sprzeczności również z art. 31 ust. 3 Konstytucji.”.

Kwestionowane przepisy rozporządzeń Ministra Zdrowia wywołują identyczne skutki jak uznane za niekonstytucyjne przepisy ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. Powodują one bowiem, że osoby zrzeszone w bardzo konkretnie wskazanym związku zawodowym (kwestionowane przepisy rozporządzeń w praktyce skutkują, tym że jedynymi organizacjami związkowymi, które będą uprawnione do uzgadniania porozumień będą struktury zakładowe Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych) mają, co najmniej pośredni, wpływ na treść porozumienia dotyczącego warunków wynagradzania. Z kolei wpływu takiego pozbawieni zostali pracownicy niezrzeszeni (aczkolwiek w tym wypadku należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych w zakresie praw i interesów zbiorowych związki zawodowe reprezentują wszystkich pracowników, niezależnie od ich przynależności związkowej), ale przede wszystkim pracownicy zrzeszeni w innych związkach zawodowych (a w szczególności pielęgniarki i położne), których porozumienie takie będzie bezpośrednio dotyczyć. W konsekwencji pracodawca doprowadził do sytuacji, w której członkowie konkretnego, wskazanego przez niego związku, będą w tej samej sytuacji korzystniej traktowani niż pozostali pracownicy, tylko ze względu na przynależność do tego związku.

Niezależnie od naruszenia zasady równości w stosunku do pracowników kwestionowane przepisy naruszają także zasadę równości związków zawodowych. Równe traktowanie związków zawodowych oznacza zakaz różnicowania związków pozostających w jednakowej sytuacji. O ile można byłoby wskazywać, że ze względu na zakres podmiotowy porozumienia uzasadnione jest przyznanie uprawnienia do jego uzgadniania związkom zawodowym, które zrzeszają pielęgniarki i położne, o tyle nie można uznać, że wskazanie iż prawo to przysługuje związkom, które zrzeszają wyłącznie pielęgniarki i położne jest w jakikolwiek sposób do pogodzenia z zasadą równego traktowania związków zawodowych. Warto zauważyć, że w zbliżonej sytuacji dotyczącej grupy zawodowej nauczycieli ustawodawca przyznał co prawda określone kompetencje związane z kształtowaniem sytuacji prawnej nauczycieli związkom branżowym, ale wskazał ogólnie na „związki zrzeszające nauczycieli” (np. w zakresie uzgadniania regulaminu wynagradzania nauczycieli co wynika z art. 30 ust. 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.). Tym samym mogą z niego korzystać także związki, które oprócz nauczycieli zrzeszają również innych pracowników danej szkoły. Rozwiązanie przyjęte w kwestionowanych przepisach w sposób nie znajdujący uzasadnienia pogarsza sytuację związków zawodowych zrzeszających oprócz pielęgniarek i położnych także innych pracowników danego świadczeniodawcy. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że ograniczenie zasady równości nie tylko nie spełnia żadnych z przesłanek materialnych zawartych w art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (wprowadzone ograniczenie zasady równości nie jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób), ale przede wszystkim zostało wprowadzone w akcie rangi rozporządzenia podczas gdy art. 31 ust. 3 konstytucji przyjmuje w tym zakresie wyłączność ustawy. W nauce wskazuje się co prawda, że „zwrot ten (...) rozumiany jest w ten sposób, że obejmuje nie tylko przypadki, w których ustawa stanowi jedyne źródło ograniczeń, ale także i takie sytuacje, w których ustawodawca formułuje jedynie podstawowe elementy ograniczeń, zaś ich rozwinięcie, uzupełnione może być już dokonane w innym akcie (podustawowym) (B. Banaszak, Konstytucja

Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 176), jednakże art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 581 z późn. zm.) w najmniejszym nawet zakresie nie zawiera podstaw do ograniczania w rozporządzeniu zasady równości w stosunku do związków zawodowych (zarzut ten dotyczy także naruszenia zasady równości pracowników)

Jako, że swoistym uszczegółowieniem zasady równości w stosunku do związków zawodowych jest art. 1 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych, podniesione powyżej zarzuty zostaną szerzej przedstawione w dalszej części wniosku.

III - Sprzeczność z art. 59 ust. 4 konstytucji w związku z art. 2 Konwencji MOP nr 87

Zgodnie z art. 59 ust. 4 Konstytucji zakres wolności zrzeszania się w związkach zawodowych i organizacjach pracodawców oraz innych wolności związkowych może podlegać tylko takim ograniczeniom ustawowym, jakie są dopuszczalne przez wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe. Konstrukcja tego przepisu, w szczególności w zestawieniu z art. 59 ust. 1, ale także z art. 30 oraz 31 ust. 1 ustawy zasadniczej, prowadzi do wniosku, że „W ślad za ogólną deklaracją wolności człowieka i obywatela (...) potwierdzono uprawnienie każdego człowieka do korzystania z wolności zrzeszania się w legalnych stowarzyszeniach oraz w związkach zawodowych (A. M. Świątkowski, Prawo do wolności zrzeszania się i uprawnień pokrewnych, „Monitor Prawa Pracy, 2015, nr 9, s. 455). Oznacza to, że generalną zasadą jest prawo do pełnego korzystania z wolności związkowej przez zatrudnionych, a jedynie wyjątkowo może być ono ograniczane i tylko w takim zakresie, w jakim przewidują to wiążące Polskę umowy międzynarodowe. Tym samym każde ograniczenie wolności związkowej, które nie znajduje oparcia w umowach międzynarodowych, a tym bardziej jest z nimi sprzeczne, należy traktować jako naruszające art. 59 ust. 4 Konstytucji (a dodatkowo może być traktowane jako naruszenie art. 87 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 1 Konstytucji, w zakresie w jakim postanowienie aktu rangi rozporządzenia jest sprzeczne z ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umową międzynarodową). Polska jest członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy i stroną licznych konwencji tej organizacji. W przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie ma podstawowa konwencja dotycząca wolności związkowej, czyli Konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych. W kwestii wykładni postanowień tego aktu wielokrotnie wypowiadał się Komitet Wolności Związkowych, wskazując jakie działania należy uznać za sprzeczne z nią, jako ograniczające swobodę wyboru organizacji związkowej. Warto w tym miejscu przytoczyć dwa stanowiska Komitetu dotyczące faworyzowania poszczególnych organizacji. W pierwszym Komitet uznał, że „Rozpatrując przypadek, w którym niektóre rodzaje związków zawodowych były z mocy prawa ograniczone, co do funkcji, jakie mogły spełniać, Komitet uznał, że wprowadzone przez prawodawstwo krajowe różnice między związkami mogą w sposób pośredni ograniczać prawo pracowników do członkostwa w organizacji wedle swego uznania. (...) stawiając jeden związek w sytuacji bardziej albo mniej korzystnej niż pozostałe, rząd pośrednio lub bezpośrednio może wpływać na decyzję pracowników, co do wyboru organizacji, do której zamierzają wstąpić, jako że niewątpliwie będą chcieli wstąpić do tej organizacji, która jest w stanie najlepiej zaspokoić ich potrzeby, mimo że gdyby kierowali się tylko swoimi naturalnymi preferencjami wynikającymi z zawodu, wyznania czy poglądów politycznych, wybraliby inny związek.” (pkt 339, Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP, Gdańsk 2013; oryginał: Freedom of

Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva 2006). Równie jednoznacznie brzmi kolejna wypowiedź Komitetu: „traktując dany związek w sposób uprzywilejowany względem innych (...) rząd może wpływać na decyzje pracowników, co do organizacji do której zamierzają wstąpić. Co więcej, świadomie postępujący w taki sposób rząd narusza zasadę sformułowaną w Konwencji nr 87, że władze publiczne mają obowiązek powstrzymania się od jakiejkolwiek ingerencji, która ograniczałaby wynikające z Konwencji prawa lub utrudniała ich zgodne z prawem stosowanie. Pośrednio, postępowanie takie naruszałoby także zasadę, że prawo krajowe nie powinno być tak sformułowane ani stosowane by ograniczać zawarte w Konwencji gwarancji.” (pkt 340, Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP, Gdańsk 2013; oryginał: Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva 2006). Co istotne Konwencja MOP nr 87 dopuszcza prawo państwa – strony Konwencji do określenia (zawężenia) zastosowania jej postanowień tylko w formie ustawowej i tylko w odniesieniu do sił zbrojnych i policji (art. 9 ust. 1).

Z przytoczonych wypowiedzi Komitetu wynika, że przyznanie określonego uprawnienia danemu związkowi zawodowemu z pominięciem pozostałych związków należy traktować jako ograniczenie wolności wyboru związku zawodowego przez pracowników. Jak już zostało wskazane, kwestionowane przepisy rozporządzeń skutkują, tym że w praktyce uprawnione do uzgadniania porozumień będą struktury zakładowe Ogólnopolskiego Związku Zawodowego Pielęgniarek i Położnych, co stanowi nieuzasadnione faworyzowanie tego związku. W konsekwencji rozwiązanie takie ogranicza wolność związkową w zakresie przekraczającym ograniczenia zawarte w wiążących Polskę umowach międzynarodowych.

IV - Sprzeczność z art. 1 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych

Kwestionowane postanowienia rozporządzeń Ministra Zdrowia są sprzeczne z art. 1 ust. 3 ustawy o związkach zawodowych. W literaturze podkreśla się, że z konstytucyjnej zasady hierarchiczności systemu źródeł prawa wynika m.in. „wymóg zgodności aktów niższego szczebla (rangi) z aktami wyższego szczebla; konsekwencją braku takiej zgodności jest wadliwość aktu niższego, w zasadzie pozwalająca sądom na jego uchylenie lub pominięcie przy orzekaniu; wyjątkowo niezgodność z aktem wyższego szczebla może powodować nieważność (ex tunc) aktu niższego szczebla;” (L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu Warszawa 2002, s. 133). W przypadku aktu o randze rozporządzenia jest wskazywane, że jednym z wymagań, którym musi odpowiadać ten akt przy badaniu jego konstytucyjności i legalności jest „niesprzeczność rozporządzenia z unormowaniami o randze ustawowej (a więc nie tylko ze wszystkimi przepisami zawartymi w ustawie, w której zawarto upoważnienie do wydania rozporządzenia, ale też ze wszystkimi innymi obowiązującymi przepisami ustawowymi).” (L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne ..., s. 144). W konsekwencji dopuszczalne jest postawienie zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy rozporządzeń Ministra Zdrowia przepisów ustawy o związkach zawodowych, a w szczególności art. 1 ust. 3 tego aktu. Zgodnie z nim organy państwowe, samorządu terytorialnego i pracodawcy obowiązani są traktować jednakowo wszystkie związki zawodowe. W doktrynie podkreśla się rolę tej regulacji, która stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie na gruncie zbiorowego prawa zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji (zob. uwagi powyżej).

W komentarzu do tego przepisu K. W. Baran zauważa, że „Artykuł 1 ust. 3 u.z.z. statuuje dyrektywę jednakowego traktowania związków zawodowych. W sferze podmiotowej jest ona skierowana do władz publicznych wszystkich szczebli (...). Ma więc w stosunkach przemysłowych wymiar powszechny. Jej nierespektowanie naraża określone osoby na odpowiedzialność karną na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 2 u.z.z. W płaszczyźnie przedmiotowej komentowany przepis wprowadza zakaz jakiejkolwiek dyskryminacji bądź uprzywilejowania związków zawodowych, w zależności od statusu zrzeszonych w nich członków, branży, w której działają, czy też oblicza ideowo-politycznego. W praktyce oznacza to, że organizacje o podobnym statusie prawnym powinny być traktowane podobnie.” (K.W. Baran, Zbiorowe prawo pracy. Komentarz, Warszawa 2010, s. 133). J. Żołyński wskazuje, że „Równe traktowanie związków zawodowych oznacza, że organy państwowe, samorządowe, gospodarcze, pracodawcy i ich organizacje nie mogą w swojej działalności w żaden sposób preferować jednych związków i tym samym dyskryminować innych związków zawodowych.” (Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz, Warszawa 2014, s. 26). Wreszcie Z. Salwa wyraźnie podkreśla, że „W ust. 3 art. 2 (faktycznie chodzi o art. 1, a podanie art. 2 jest omyłką wydawniczą – przyp.) ustawy przyjęta została zasada równości związków zawodowych, przyznająca wszystkim związkom, niezależnie od ich wielkości, kręgu zrzeszonych pracowników (pracownicy danej gałęzi pracy, rodzaju zatrudnienia lub tego samego zawodu), te same prawa i równe traktowanie przez organy państwowe, samorządu terytorialnego i pracodawców. Z przyznanych więc przez ustawę o związkach zawodowych, kodeks pracy oraz inne akty prawne uprawnień, korzystają, w granicach swego działania, w jednakowym stopniu i w jednakowy sposób, wszystkie związki zawodowe. Jakiegokolwiek faktyczne zróżnicowanie korzystania z tych uprawnień lub zróżnicowanie ich w aktach prawnych niższego rzędu, jako sprzeczne z ustawą jest niedopuszczalne. Niedopuszczalne jest również odmienne traktowanie poszczególnych związków zawodowych przez organy państwowe, samorządu terytorialnego i pracodawców.” (Z. Salwa, Komentarz do art. 1 ustawy o związkach zawodowych [w:] G. Bieniek, J. Broł, Z. Salwa, Prawo związkowe z komentarzem, Warszawa 1992, s. 21). Z powyższych wypowiedzi jednoznacznie wynika, że różnicowanie pozycji związków zawodowych przez organy państwowe, w tym poprzez przyznawanie im szczególnych względem innych organizacji uprawnień, należy uznać co do zasady za niedopuszczalne. Zarówno w doktrynie, jak i w decyzjach Komitetu Wolności Związkowych Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy podkreśla się, że wyjątkowo dopuszczalne jest uprzywilejowanie związków reprezentatywnych, przy czym istotne jest, że „Określenie najbardziej reprezentatywnego związku zawodowego winno być dokonane według wcześniej ustalonych kryteriów, pozwalających uniknąć stronniczości lub nadużyć” (pkt 347, Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP, Gdańsk 2013; oryginał: Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva 2006). Nie budzi wątpliwości, że legalnym kryterium wskazywania organizacji reprezentatywnej jest m.in. jej liczebność, czy głosowanie załogi.

W kontekście analizowanej sprawy szczególnie istotne jest wskazanie, że „Ustalone, dokładne i obiektywne kryteria reprezentatywności organizacji pracowników i pracodawców powinny być zawarte w prawodawstwie, a nie pozostawione do uznaniowej decyzji rządu” (pkt 348, Wolność związkowa. Przegląd podjętych decyzji i wprowadzonych zasad przez Komitet Wolności Związkowych Rady Administracyjnej MBP, Gdańsk 2013; oryginał: Freedom of Association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association

Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva 2006). Minister Zdrowia w kwestionowanych przepisach rozporządzeń w sposób pozbawiony uzasadnienia wskazał, na jeden typ związku zawodowego, który może uzgadniać porozumienia płacowe. Tym samym pozbawił konstytucyjnego prawa do prowadzenia rokowań inne organizacje związkowe działające u poszczególnych świadczeniodawców (pracodawców). Przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym uprawniony w tej materii jest tylko związek zrzeszający wyłącznie pielęgniarki i położne pozbawione jest obiektywnego uzasadnienia. Ponownie należy podkreślić, że w szczególności rażąco jest pozbawienie tego prawa takich związków, które zrzeszając pielęgniarki i położne mają wśród swoich członków także osoby zajmujące inne stanowiska w strukturze danego świadczeniodawcy (pracodawcy). Regulacja ta jest zatem oczywistym naruszeniem ustawowego wymogu traktowania przez organy państwa wszystkich związków zawodowych w jednakowy sposób.

Reasumując podniesione zarzuty warto podkreślić, że wzorce do których odnoszone są kwestionowane przepisy są ze sobą powiązane, wynikają jedne z drugich (np. ustawowy nakaz jednakowego traktowania przez organy władzy publicznej związków zawodowych jest uszczegółowieniem, rozwinięciem konstytucyjnej zasady równości). Tworzą one wspólnie pewien spójny system. Kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy rozporządzeń Ministra Zdrowia całkowicie wyłamują się z obowiązujących regulacji, z których wszystkie wynikają z aktów wyższego rzędu. Tym samym konieczne jest wyłączenie z porządku prawnego wadliwych przepisów.