



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 19-06-2020 r.

Adam Bodnar

III.7043.76.2020.LN

**Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury**

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z trwającym procesem konsultacji publicznych projektu ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (projekt z dnia 15 maja 2020 r.) pragnę przekazać następujące uwagi.

Z uzasadnienia projektu wynika, że głównym celem projektowanych zmian w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1967 ze zm.) jest stworzenie niezbędnych warunków umożliwiających Agencji lepsze dostosowanie do warunków rynkowych oraz skuteczniejsze funkcjonowanie w obrocie międzynarodowym.

W mojej opinii realizacja powyższych celów nie wymaga wprowadzenia ograniczenia prawa do strajku, przewidzianego poprzez zmianę obecnego brzmienia art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 123). Ograniczenia prawa do strajkowania muszą być w przekonujący sposób uzasadnione, z przywołaniem ważnych powodów¹.

W świetle powołanego wyżej przepisu niedopuszczalne jest organizowanie strajku w Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Służbie Ochrony Państwa, w jednostkach Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,

¹ Ognevenko przeciwko Rosji – wyrok ETPC z dnia 20 listopada 2018 r., skarga nr 44873/99.

Służby Więziennej, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Krajowej Administracji Skarbowej, w których pełnią służbę funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej, oraz jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej.

Projekt ustawy przewiduje w art. 2 zmianę tego przepisu poprzez dodanie na jego końcu wyrazów „a także w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej przez kontrolerów ruchu lotniczego, informatorów służby informacji powietrznej i personel techniczny.”.

Wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu projektu, przepis ten nie zawiera enumeratywnego wyliczenia służb, w których niedopuszczalne jest organizowanie strajku. Ograniczenie zawarte w tym przepisie ma charakter podmiotowy i wymienia jednostki, w których pełnienie służby lub zatrudnienie wyklucza prawo do strajku. Trzeba wskazać, że w wymienionych w art. 19 ust. 2 ustawy o sporach zbiorowych podmiotach zatrudnione są osoby o różnym statusie, tj.: 1) osoby pozostające w stosunkach administracyjnych, niezaliczane do kategorii pracowników w rozumieniu art. 2 k.p. Nie przysługuje im prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, uczestniczenia w sporach zbiorowych. Nie mają one prawa do strajku; 2) funkcjonariusze, osoby pozostające w służbowych stosunkach pracy. Nie mają oni prawa zrzeszania się w związkach zawodowych lub ich uprawnienie do tworzenia organizacji związkowych i zrzeszania się w związkach zawodowych jest ograniczone. Osoby te nie mogą występować na drogę sporu zbiorowego i nie mają prawa do strajku; 3) pracownicy cywilni, zatrudnieni na umowy o pracę lub powołania. Przysługuje im prawo zrzeszania się w związkach zawodowych, rozwiązywania sporów zbiorowych w trybie regulowanym ustawą [ustawą o podstawie rozwiązywania sporów zbiorowych]. Przysługuje im prawo do strajku. Nie mogą jednak z tego uprawnienia skorzystać z uwagi na zakaz organizowania strajków w zakładach pracy, z którymi pozostają w stosunku pracy²

Niewątpliwie działalność operacyjna Agencji w zakresie zarządzania przestrzenią powietrzną w Polsce jest prowadzona przez wyspecjalizowane służby, w szczególności przez służbę kontroli ruchu lotniczego oraz służbę informacji lotniczej. Nie mają one jednak charakteru służb mundurowych.

Aby służby te zabezpieczały potrzeby Agencji w sposób bezpieczny, ciągły, płynny i efektywny nie jest zatem konieczne uniemożliwienie organizowania strajku pracownikom

² A. Świątkowski, Polskie prawo pracy, Warszawa 2010, s.488.

odpowiedzialnym za wykonywanie zadań Agencji w tym zakresie, tj. kontrolerom ruchu lotniczego i informatorom służby informacji powietrznej oraz personelowi technicznemu, ponieważ kwestie te zostały już w odpowiedni sposób uregulowane w art. 19 ust. 1 ustawy. Przepis ten uznaje za niedopuszczalne zaprzestanie pracy w wyniku akcji strajkowych na stanowiskach pracy, urządzeniach i instalacjach, na których zaniechanie pracy zagraża życiu i zdrowiu ludzkiemu lub bezpieczeństwu państwa. Takie ograniczenie prawa do strajku nawiązuje do koncepcji służb podstawowych/usług istotnych (essential services).

Można mieć poważne wątpliwości, czy w świetle standardów konstytucyjnych wynikających w szczególności z art. 59 ust. 3 i 4 Konstytucji oraz ustalonej praktyki międzynarodowej, która akceptuje ograniczenia prawa do strajku wśród takich grup zawodowych jak policjanci, żołnierze czy służby mundurowe, mogą się znaleźć takie kategorie pracowników Agencji, jak kontrolerzy ruchu lotniczego, informatorzy służby informacji powietrznej oraz personel techniczny.

Pragnę wskazać, że niedawno wpłynęło do mnie pismo Volkera Dicka, który jest Przewodniczącym Europejskiego Związku Kontrolerów Ruchu Lotniczego (ATCUEC), ATCUEC jest uznanym europejskim partnerem społecznym w sektorze lotnictwa cywilnego, zrzeszającym związki zawodowe branży lotniczej z 29 krajów z całej Europy, w tym z Polski. W piśmie zawarty jest apel o wykorzystanie możliwości Rzecznika Praw Obywatelskich w celu uświadomienia odpowiednim władzom negatywnych skutków projektowanego ograniczenia prawa do strajku niektórym kategoriom pracowników Agencji.

W załączeniu przesyłam uprzejmie do wiadomości kopię tego pisma.

Ponadto pragnę wskazać, że odwołanie się do potrzeby lepszego planowania czasu pracy kontrolerów ruchu lotniczego, mającej wpływ na efektywność pracy Agencji, nie może, moim zdaniem, stanowić podstawy uzasadniającej wyłączenie przysługujących im dotychczas uprawnień do korzystania co najmniej raz na 4 tygodnie z niedzieli wolnej od pracy (art.1 pkt 7 projektu ustawy dotyczący art. 151¹² k.p.). Obowiązek zapewnienia pracownikom wolnej niedzieli co najmniej raz na 4 tygodnie ma charakter powszechny, ponieważ nie dotyczy jedynie pracowników wykonujących pracę w systemie weekendowo-świętecznym. Konstytucja RP w art. 66 ust. 2 gwarantuje pracownikowi prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy. Prawo to, obok prawa do corocznego

płatnego urlopu oraz określonych w ustawie maksymalnych norm czasu pracy, stanowi element konstytucyjnego prawa pracownika do wypoczynku, będącego jednym z fundamentalnych praw pracowniczych. Wyłączenie stosowania do kontrolerów ruchu lotniczego przepisu art. 151¹² k.p. wymaga przedstawienia odpowiedniej argumentacji, odwołującej się do odpowiednich badań oraz wiedzy z zakresu psychologii oraz medycyny lotniczej.

Z tych względów, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), uprzejmie zwracam się do Pana Ministra z wnioskiem o rezygnację z projektowanych zmian ograniczenia kontrolerom ruchu lotniczego, informatorom służby informacji powietrznej oraz personelowi technicznemu prawa do strajku (art. 2 projektu ustawy) oraz z wyłączenia prawa kontrolerów ruchu lotniczego do korzystania co najmniej raz na 4 tygodnie z niedzieli wolnej od pracy.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/