



Warszawa, dnia 18 listopada 2016 r.

L.dz. FZZ VIII 791/18/11/2016

Szanowny Pan

ANDRZEJ ADAMCZYK

**MINISTER INFRASTRUKTURY
I BUDOWNICTWA**

**OPINIA DO PROJEKTU USTAWY O POLSKIEJ AGENCJI ŻEGLUGI
POWIETRZNEJ SPÓŁCE AKCYJNEJ (PROJEKT Z 24.10.2016 R.)**

W nawiązaniu do przekazanego projektu ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej Spółce Akcyjnej (dalej zwanej „projektem”), działając w imieniu Forum Związków Zawodowych, wskazujemy na negatywną opinię Forum Związków Zawodowych o projekcie oraz przekazujemy poniższe uwagi do projektu.

1. Realizacji zadań opisanych w Rozdziale 2 raczej nie ułatwi wprowadzenie do Zarządu Spółki osób nawet bez chociażby trzyletniego stażu w branży lotniczej, który nabyli na stanowiskach kierowniczych – art. 23 ust. 3 pkt. 5) projektu ustawy o PAŻP SA. Być może brak odniesienia do branży lotniczej wynika z pośpiechu, w jakim ta ustawa jest przygotowywana, jednakże możliwa jest także sytuacja, że celowo zaniżono tu wymagania. Z pewnością nie byłaby to dobra prognoza dla bezpieczeństwa pasażerów. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku długości stażu pracy – pięcioletni staż pracy liczony ogółem? To już raczej nie pomyłka wynikająca z pośpiechu! W związku z powyższym, zaczyna budzić zdziwienie pozostawienie w projekcie ustawy jakichkolwiek wymagań wobec kandydatów na członka zarządu, w tym, prezesa PAŻP SA.





2. Podobnie zastanawiającą sprawą jest „zapomnienie” o niezbędności prowadzenia działalności inwestycyjnej przez przyszłą PAŻP SA, w tym, o inwestycjach mających na celu podniesienie bezpieczeństwa w obszarze odpowiedzialności Spółki. A, że wszelkie nakłady w bezpieczeństwo stoją w sprzeczności z rachunkiem ekonomicznym, jakim kierują się spółki prawa handlowego (a taką właśnie ma się stać obecna Polska Agencja Żeglugi Powietrznej), może to spowodować zaniżenie standardów bezpieczeństwa celem wyciągnięcia PAŻP/PAŻP SA z trudnej sytuacji ekonomicznej, z której nie potrafi się wydobyć już ponad sześć lat, tj. od 2010 r. Bo przecież jednym z nagłaśnianych powodów przygotowania tegoż projektu ustawy jest zmiana permanentnie (od wprowadzenia wadliwego prawnie regulaminu wynagradzania w 2010 roku) złej sytuacji finansowej PAŻP. A do tego może prowadzić poddanie tak wrażliwych obszarów jak dbałość o zdrowie i życie pasażerów czy związany z bezpieczeństwem państwa lepiej nie przypominać.
3. Dużo szerszym i jeszcze bardziej niebezpiecznym problemem jest brak ustawowych uregulowań zapewniających przejęcie przez PAŻP SA pracowników PAŻP. Doprowadzić to może do wystąpienia sytuacji opisanych w wystąpieniach pokontrolnych związanych z zatrudnianiem niekompetentnych pracowników, oczywiście w tym przypadku nie będzie chodziło o patologie kumoterstwa itd. itp., lecz o brak doświadczonej kadry niezbędnej do zapewnienia bezpiecznego wykonywania przez PAŻP SA powierzonych zadań. Dotyczy to również problemu wyszkolenia nowych pracowników. W przypadku PAŻP/PAŻP SA z uwagi na zdrowie i życie pasażerów oraz bezpieczeństwo państwa odnosi się to do KAŻDEGO obszaru struktury organizacyjnej PAŻP i działalności przyszłej spółki PAŻP SA, w tym jednostek organizacyjnych z obszarów wsparcia czy biurowych. Zauważają już ten problem niektórzy członkowie rządu RP, w ich wypowiedziach pojawiają się odniesienia do zagrożeń dla działalności newralgicznych dla bezpieczeństwa państwa przedsiębiorstw/spółek itd. wywieranych w pośredni sposób (np. na obszary związane z finansami czy klimatyzacją, czy też poprzez





wprowadzenie do wewnątrz „obcych” pracowników, tj. przez zagrożenia nazywane ogólnie „hybrydowymi”) a mogących sparaliżować dane przedsiębiorstwo/spółkę itp. Należy w tym miejscu wspomnieć o postępującej od 2010 r. degradacji finansowej pracowników PAŻP nie będących „najważniejszym” rodzajem kontrolerów ruchu lotniczego. Brak w tymże projekcie jakichkolwiek zapisów zapewniających PAŻP SA przejęcie pracowników PAŻP, którzy mogą być przechwyceni przez bardziej konkurencyjnych innych pracodawców. I paradoksalnie nie dotyczy to kontrolerów ruchu lotniczego, lecz szczególnie zmarginalizowanych i już niejednokrotnie słabiej wynagradzanych pracowników, niż na podobnych stanowiskach w innych zakładach pracy.

4. Również w Rozdziale 2 (choćby np. w art. 10) projektu ustawy o PAŻP SA nie znalazły się nawet propozycje rozwiązań umożliwiających uniknięcie zagrożeń dla suwerenności Państwa poprzez utratę kontroli nad obszarem odpowiedzialności (FIR Warszawa) lub jego częścią. Warto również zwrócić uwagę, na występującą sprzeczność pomiędzy nadanymi kompetencjami, a zadaniami zleconymi PAŻP i jej następczyni prawnej, czyli PAŻP SA, przez ustawodawcę.
5. Kolejnym problemem mogą być również w tymże art. 10 zapisy ust. 6-9. Rozczłonkowanie i atomizacja TWR bez chociażby podległości jednemu organowi właścicielskiemu spowoduje w bardzo bliskiej przyszłości rozliczne konflikty, w tym, interesów. Niemożność realizacji wspólnych przedsięwzięć i zadań wpłynie na obniżenie poziomu bezpieczeństwa pasażerów i bezpieczeństwa Państwa w ogóle. Będą zachodziły konflikty interesów nawet na płaszczyźnie personalnej w niespotykanej dotychczas skali. A wszystko to będzie miało przełożenie na jakość i być może na możliwość skutecznego zapewniania kontroli przestrzeni w powietrznej RP.





6. Kolejnym niebezpieczeństwem jest pozostawienie w ustawie o PAŻP SA „tylnej furtki” dla wprowadzenia spółek kapitałowych, o których mowa np. w art. 10 zapisy ust. 7 i ust. 9, będących pod kontrolą kapitału zagranicznego.
Zaniepokojenie nasze szczególnie budzi jednak nie tyle tempo, ile sytuacja związana z zewnętrznymi zagrożeniami na jakie narażone jest obecnie nasze Państwo. O katastrofalnych skutkach, jakie może spowodować celowa działalność obcego kapitału (mogącego być pod kontrolą obcych i wrogich służb) dla bezpieczeństwa Państwa nikogo już chyba nie trzeba przekonywać. Dlatego też wnosimy o wprowadzenie odpowiednich zapisów zmniejszających chociaż to zagrożenie.
7. Skomplikowanie działalności PAŻP SA w obszarze planowania i realizacji tychże planów (np. jak w art. 17) poprzez wprowadzanie kolejnych „poziomów” decyzyjnych w postaci zarządu, rady nadzorczej czy walnego zgromadzenia doprowadzi w konsekwencji najprawdopodobniej do paraliżu, a następnie upadku PAŻP SA z uwagi na niemożność (w pewnym momencie) wykonania zleconych zadań. A sytuacja taka w związku z koniecznością realizacji zadań na poziomie międzynarodowym może być pretekstem do oddania obszaru odpowiedzialności (FIR Warszawa) zagranicznym podmiotom. Czy będzie to godzić w podstawowe interesy Państwa? Należy tu jeszcze rozważyć wątek finansowy – przejęcie przez podmiot zagraniczny (podmioty) FIR Warszawa pozbawi budżet Państwa znaczących wpływów związanych chociażby z wpływami z różnych rodzajów podatków itd.
8. Podobne niebezpieczeństwo zaszyte jest również w art. 10 ust. 5 projektu ustawy o PAŻP SA. Nadanie uprawnień do podejmowania decyzji o powierzeniu zapewnienia zadań służby żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej przez zagraniczne podmioty dla PAŻP SA, tj. na tak niskim poziomie decyzyjnym jest w kontekście rachunku ekonomicznego na jakim ma opierać się działalność każdej spółki prawa handlowego jest arcyniebezpieczne. Utrata choć części suwerenności Państwa na rzecz zagranicznych podmiotów w obszarze





- kontroli przestrzeni powietrznej RP, a przez to chociażby konieczność uzgadniania działań polskiego lotnictwa wojskowego z jakimś podmiotem nawet nie mającym siedziby na terenie RP, może w przypadku wystąpienia zagrożenia doprowadzić nawet do osłabienia obrony RP a przez to również i NATO. Brak w opiniowanym projekcie ustawy o PAŻP SA odpowiednich zapisów gwarantujących zachowanie suwerenności Państwa w zakresie zapewniania żeglugi powietrznej w obszarze odpowiedzialności FIR Warszawa poprzez niemożność utraty przez PAŻP SA kontroli nad polską przestrzenią powietrzną.
9. Podobne niebezpieczeństwa generuje ust. 9 art. 10 projektu ustawy o PAŻP SA. Zapis dot. zapewniania lotniskowej służby informacji powietrznej (że może być zapewniana także przez inne podmioty niż PAŻP lub spółki od niej zależne) umożliwia skuteczne uzależnienie PAŻP SA od np. podmiotów zagranicznych w zakresie wykonania zleconych zadań. W obecnej sytuacji geopolitycznej oraz powiązań kapitałowo-politycznych z wielkim prawdopodobieństwem można stwierdzić, że wystąpią sytuacje, w których poprzez takie podmioty (zagraniczne) wrogie służby będą wpływać destrukcyjny wpływ na możliwość wykonywania zleconych PAŻP SA zadań. Zresztą wystarczy, aby zadania te były wadliwie lub z opóźnieniem wykonywane. Tu również należałoby wprowadzić odpowiednie zapisy zabezpieczające strategiczne interesy Państwa, w tym związane z bezpieczeństwem Państwa.
 10. Należy również w tym miejscu wspomnieć o art. 15 ust. 2. Proponowany zapis jest równie niebezpieczny – w oparciu o tenże proponowany zapis, w bardzo krótkim czasie może dojść do sytuacji, w której PAŻP SA utraci pozycję dominującą wobec którejś z utworzonych przez siebie spółek. Scenariusz taki jest uprawdopodobniony zarówno przez ramy czasowe (postanowienia obejmują jedynie okres tworzenia spółki PAŻP SA) wynikające z zapisu (po tym początkowym okresie PAŻP SA nie jest już zobowiązana do utrzymania dominującej pozycji (kodeks spółek handlowych), jak i przewagę kapitałową obcych (i być może wrogich) podmiotów gospodarczych nad od lat borykającą się





- z kłopotami finansowymi PAŻP. Może to doprowadzić do konfliktu interesów (politycznych, ekonomicznych, czy też związanych z bezpieczeństwem Państwa) PAŻP SA z teoretycznie zależną spółką kapitałową, skutkujących brakiem możliwości zapewnienia bezpiecznej itd. żeglugi powietrznej przez PAŻP SA.
11. Należy jeszcze zwrócić uwagę na art. 7 ust. 1 opiniowanej ustawy. Zapis ten w przypadku chociażby utraty kontroli nad zależną spółką kapitałową staje się zapisem martwym (z uwagi na brak wpływu PAŻP SA na tylko już wtedy teoretycznie zależny podmiot gospodarczy działający podobnie jak PAŻP SA na podstawie prawa handlowego). A z uwagi na brak odpowiedzialności ustawowej nałożonej na chociażby spółki kapitałowo zależne od PAŻP SA (uwaga ta odnosi się również do pkt. 5, 6, 8, 9, 10 niniejszego pisma) czy też podmioty zagraniczne, a jednocześnie tylko PAŻP SA będzie ponosić konsekwencje za brak lub kłopoty w zapewnieniu kontroli powietrznej w FIR Warszawa. Konsekwencje takiej sytuacji poniesie nie tylko PAŻP SA. W ostatecznym rozrachunku poniosą je obywatele RP w związku z obniżeniem poziomu bezpieczeństwa Państwa.
 12. Znacznie mniejszy kaliber zagrożeń może generować Rozdział 3 projektu ustawy. Zawarte w nim zapisy dot. liczby członków władz spółki (PAŻP SA) nie zawierają jakiegokolwiek postanowienia uzależniającego liczbę członków poszczególnych organów spółki od jakichkolwiek obiektywnych czynników. Może to oczywiście prowadzić do powtórzenia (na znacznie większą skalę z uwagi na brak bezpośredniego wpływu władz RP na władze spółki. Pośredni wpływ poprzez nadzór właścicielski nad spółką jest absolutnie niewystarczający i dezorganizujący) dotychczas występujących w PAŻP patologii (zdiagnozowanych i opisanych w wystąpieniach pokontrolnych, chociażby z dnia 7.03.2011r., DKN-583-10(15)/10). Stąd prosta droga do nieekonomicznego (politycznego?) rozrostu osobowego organów projektowanej PAŻP SA. Czy jest to sprzeczne z jednym z argumentów (ekonomicznym) przytaczanych jako uzasadnienie zmiany obecnej formy własności PAŻP związanym z koniecznością





- ograniczenia kosztów? Jest sprzeczne. Podobnie argumentowano przed wydzieleniem PAŻP z PP „Porty Lotnicze”...
13. Brak w opiniowanej ustawie (celowy brak?) postanowień związanych z obszarem dotyczących pracowników przekształcanego PAŻP. Pomimo tego, że w innych ustawach (jak chociażby ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji Dz.U. 2016 r. poz. 981 z późn. zm.) takie postanowienia istnieją. Dotyczy to np. zapewnienia reprezentowania interesów pracowniczych przez Przedstawicieli Załogi we władzach spółki PAŻP SA tj. w zarządzie (całkowity brak) i radzie nadzorczej (pośrednio przez brak odpowiednich zapisów wymuszających na walnym zgromadzeniu powołanie takiego Przedstawiciela skutkować będzie pozbawianiem pracowników PAŻP należnych im praw, wynikających chociażby z art. 14 ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji) przywodzi na myśl albo systemy totalitarne albo spółki stosujące system pracy niewolniczej.
 14. Podobnie niezrozumiałe jest pominięcie w projekcie ustawy o PAŻP SA ustawowej roli związków zawodowych reprezentujących przecież wszystkich pracowników, w tym przypadku, w procesie tworzenia regulaminu organizacyjnego PAŻP SA. Pomijając opiniodawczą rolę działających w PAŻP (i w PAŻP SA? Chociaż być może ustawodawca planuje usunięcie związków zawodowych z PAŻP SA, wtedy rzeczywiście nie można będzie mówić o jakimkolwiek opiniowaniu projektu regulaminu organizacyjnego z uwagi na brak związków zawodowych) ustawodawca pozbawia przyszłych pracowników PAŻP SA nawet obecnego, iluzorycznego wpływu na środowisko pracy. Nie bez znaczenia będzie również dotychczasowy bagaż złych doświadczeń, który ugruntował w pracownikach obecnej PAŻP przekonanie o dokonywaniu (dziesiątki razy – przez niecałe 10 lat) zmian organizacyjnych z przyczyn innych niż ekonomiczne czy funkcjonalne. Zmiany wprowadzane w PAŻP (i jakże często w trakcie następnej zmiany cofane) niejednokrotnie były przedmiotem kontroli, których wyniki są zbieżne ze stanowiskiem związków





- zawodowych działających w PAŻP i ogółu pracowników. Wystarczy chociażby wspomnieć o braku przejrzystości podczas tworzenia zmian w regulaminie organizacyjnym. O niejednokrotnym braku przesłanek ekonomiczno funkcjonalnych już wspominaliśmy powyżej. A wszystko to będzie przecież skutkowało obniżeniem efektywności pracy w związku z wprowadzeniem elementu niepewności i strachu.
15. Sprzyjać powyższemu będzie też brak jakichkolwiek osłon dla pracowników przekształcanej PAŻP z uwagi na niezawarcie z winy pracodawcy, tj. PAŻP, nowego układu zbiorowego pracy w miejsce wypowiedzianego przez tenże PAŻP zakładowy układ zbiorowy pracy.
 16. Należy jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że PAŻP, podobnie jak PP „Porty Lotnicze” z uwagi na wypełnianie zadań związanych między innymi, z obronnością Państwa i nieekonomicznymi inwestycjami podwyższającymi bezpieczeństwo ruchu lotniczego, został ustawiony przez ustawodawcę na pozycji monopolistycznej również z uwagi na obowiązek prowadzenia działalności bez zysku i strat regulowanej przez przepisy międzynarodowe. Tworzenie nowej formuły prawnej przewidzianej dla spółek działających w środowisku konkurencyjności (PAŻP S.A.) jest chociażby z powyższych względów zupełnie niezasadne. Znacznie bardziej skutecznym rozwiązaniem byłoby „wyjęcie” PAŻP spod ograniczeń ustawy budżetowej, które to ograniczenia rzeczywiście blokują rozwój firmy, zamiast ryzykować powtórzenie porażki z 2007 roku (ustawa o PAŻP) związanej z kolejnym przekształceniem własnościowym.

Reasumując, projekt ustawy o PAŻP SA zamiast zabezpieczać strategiczne interesy RP, generuje niebezpieczeństwa na różnych płaszczyznach, w tym związanych z bezpieczeństwem Państwa czy też z realizacją strategicznych interesów.

Zastrzeżenie budzi wybór dla Agencji formy spółki prawa handlowego, „wyjętej” spod kontroli bezpośredniej Państwa. Odrębną kwestią, wspomnianą powyżej jedynie marginalnie, jest konieczność wypełnienia sojuszniczych zobowiązań ciężących





na RP wobec innych państw NATO. Utrata kontroli powietrznej w FIR Warszawa na rzecz zagranicznych podmiotów na pewno nie podniesie poziomu bezpieczeństwa RP i Sojuszu. Należy również wspomnieć poprzedni eksperyment z roku 2007 „wyjęcia” Agencji Ruchu Lotniczego ze struktur Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” (utworzenie PAŻP), który doprowadził do przewidywanej wtedy przez nasz Związek Zawodowy sytuacji w której z uwagi na trudności finansowe należy dokonać ratunkowego przekształcenia.

Z poważaniem,

Dorota Gardias

PRZEWODNICZĄCA
FORUM ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH

