



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KIN – 4112-01-01/2013
S/13/001

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	S/13/001 – Wydanie i realizacja koncesji na lotniczą działalność przewozową dla OLT Express Poland sp. z o.o. i OLT Express Regional sp. z o.o.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury.
Kontroler	1. Marek Glapa, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 82491 z dnia 07 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Lotnictwa Cywilnego, ul. M. Flisa 2, 02-247 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezesami Urzędu w kontrolowanym okresie byli: Pan Grzegorz Kruszyński w okresie od 01.01.2010 r. do 16.02.2012 r., Pan Tomasz Kądziołka w okresie od 17.02.2012 r. do 14.10.2012 r. (pełnił obowiązki Prezesa Urzędu), Pan Piotr Ołowski od dnia 15.10.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 334)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie¹ ocenia proces wydawania koncesji dla spółek OLT Express Regional sp. z o.o. (dalej OLT Express Regional) i OLT Express Poland sp. z o.o. (dalej OLT Express Poland) i nadzór sprawowany przez Urząd Lotnictwa Cywilnego nad realizacją warunków wydanych koncesji.

NIK pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia wykonywanie kontroli działalności przewoźników w zakresie certyfikacji i zgodności realizacji przewozów z wymogami prawa.

Urząd nierzetelnie sprawował nadzór nad realizacją warunków koncesji wydanych dla spółek OLT Express Regional i OLT Express Poland. Szczególnie odnosiło się to do spółki OLT Express Regional. Stwierdzono, że Urząd nie wyegzekwował od spółek Jet Air sp. z o.o. (dalej Jet Air) oraz jej następcy OLT Express Regional:

- sprawozdań finansowych za lata 2009-2011 zweryfikowanych przez biegłego rewidenta,
- uwierzytelnionych kopii ubezpieczeń dla części eksploatowanych przez siebie statków powietrznych,
- informacji o zmianach w strukturze kapitałowej spółek, zmianach zarządu i zmianach nazwy spółki.

Działania, jakie podejmował Urząd dla wyegzekwowania ww. dokumentów, były nieefektywne i nie przyniosły pozytywnych rezultatów.

Pomimo stwierdzonego powyżej stanu, jak również bardzo trudnej sytuacji finansowej spółki Jet Air i OLT Express Regional, jaką odnotowywano w latach 2009-2011, Prezes Urzędu nie wykorzystał istniejących narzędzi prawnych - w postaci cofnięcia, zawieszenia lub wydania tymczasowej koncesji, o których mowa w art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze² (dalej: Prawo

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 933, tj., ze zm.

Lotnicze) oraz art. 9 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty³ (zwanego dalej Rozporządzeniem 1008/2008), dla wyegzekwowania realizacji przez spółki przewozów lotniczych zgodnie z warunkami wydanych koncesji.

Prezes ULC wydał koncesje dla OLT Express Regional oraz dla Yes Airways sp. z o.o. (dalej Yes Airways) z naruszeniem przepisów prawa. Koncesja dla OLT Express Regional zmieniona została w dniu 28.02.2012 r. bez weryfikacji oświadczeń członków zarządu spółki. Działanie to było niezgodne z art. 166 ust. 3 pkt. 4 Prawa lotniczego oraz z art. 7 ust. 1 Rozporządzenia 1008/2008.

Prezes ULC, niezgodnie z art. 6 Rozporządzenia 1008/2008, wydał w dniu 29.04.2011 r. koncesję dla spółki Yes Airways. W decyzji o wydaniu tej koncesji, określony przez Prezesa ULC zakres działalności, nie odpowiadał zakresowi określonemu w certyfikacie przewoźnika lotniczego (AOC), co stanowiło naruszenie postanowień ww. artykułu Rozporządzenia 1008/2008. W rezultacie przewoźnik mógł realizować przewozy niezgodnie z warunkami ustalonymi w AOC. Uprawdopodobnia to zakres ubezpieczenia, którym objęte były samoloty eksploatowane przez tego przewoźnika. Stwierdzono, że ubezpieczano przewozy pasażerów, ładunków i poczty, co było zgodne z warunkami koncesji a jednocześnie niezgodne z zakresem działalności określonej w certyfikacie AOC. Zmiana błędnego zakresu działalności nastąpiła dopiero w dniu 9.02.2012 r. podczas trzeciej zmiany koncesji realizowanej na wniosek przewoźnika.

Prezes ULC, na podstawie nierzetelnie sporządzonej oceny planu gospodarczego spółki OLT Express Poland, rozszerzył zakres jej działalności w koncesji wydanej w dniu 20.12.2011 r. Stwierdzono, że spółka wystąpiła z wnioskiem o rozszerzenie koncesji na wykonywanie regularnych przewozów pasażerskich w dniu 7.12.2011 r. przedkładając plan gospodarczy, który miał uwiarygodnić zdolność spółki do sfinansowania tej działalności. Wyniki finansowe jakie uzyskała spółka po dwóch miesiącach realizacji tego planu drastycznie odbiegały od jego założeń. Strata spółki, która prognozowana była na koniec 2011 r. na poziomie 13,5 mln zł zamknęła się kwotą 18,7 mln zł. Oznaczało to, że przedłożony przez spółkę plan oparty był na nierealistycznych założeniach.

Brak zdecydowanych działań ze strony Prezesa ULC dla wyegzekwowania od przewoźników realizacji działalności przewozowej zgodnie z warunkami koncesji i stosownych certyfikatów oraz bezkrytyczna akceptacja ich wniosków o zmiany koncesji doprowadziły, zdaniem NIK, do zbyt późnego zawieszenia koncesji dla skontrolowanych przewoźników. Jako przyczynę tego stanu należy też uznać brak określenia kryteriów oceny sytuacji finansowej przewoźników, w których Prezes ULC winien podjąć działania przewidziane prawem lotniczym, tj. cofnięcie, zawieszenie lub wydanie koncesji tymczasowej.

Pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia NIK działania Prezesa ULC w zakresie kontroli prawidłowości realizowanych przewozów lotniczych przez spółki OLT Express Regional i OLT Express Poland. Kontrole przeprowadzane przez przedstawicieli Urzędu w większości wykonywane były rzetelnie. Wystąpiły jednak przypadki nieprawidłowości polegające na:

- wydaniu certyfikatu AOC dla spółki Jet Air bez wiarygodnej weryfikacji usunięcia niezgodności ustalonych w trakcie procesów certyfikacyjnych,
- niewyegzekwowaniu od spółki OLT Jetair Poland sp. z o.o. (dalej OLT Jetair) zalecenia zgłoszenia do ULC zmiany nazwy spółki, struktury kapitałowej, jak również składu zarządu.

³ Dz. Urz. UE. L. 2008. 293.3

NIK zwraca uwagę na brak przepływu informacji pomiędzy Departamentami Rynku Transportu Lotniczego (LER) i Operacyjno-Lotniczym (LOL) w zakresie zadań realizowanych przez te departamenty. Odnosiło się to do ubezpieczenia przewoźników od odpowiedzialności cywilnej realizowanych przewozów, zakresów działalności określonych w koncesjach, jak i w certyfikatach przewoźnika lotniczego, wyników kontroli działalności przewoźników. Ścisła współpraca pomiędzy tymi jednostkami organizacyjnymi Urzędu, zdaniem NIK, umożliwiłaby skuteczniejszy nadzór ULC nad wykonywaniem działalności lotniczej przewoźników zarówno pod względem zgodności z warunkami koncesji, jak również z przepisami regulującymi tę działalność.

NIK zwraca również uwagę na brak jednolitego procedowania w Departamencie LER w zakresie egzekwowania dokumentów, które winny być przekazywane przez przewoźników. Jaskrawym przykładem tego było niewyegzekwowanie od spółki Jet Air wniosku o zmianę koncesji w związku ze zmianą nazwy spółki, zmianą zarządu i jej struktury kapitałowej. O ile w odniesieniu do spółki Yes Airways Urząd wystąpił o złożenie wniosku o zmianę koncesji w związku ze zmianą nazwy tej spółki na podstawie informacji prasowych i wyegzekwował jej przesłanie, o tyle w odniesieniu do spółki Jet Air, pomimo informacji jaką uzyskał od przewoźnika o zmianie nazwy, nie podjął skutecznych działań dla wyegzekwowania złożenia takiego wniosku. Podkreślenia wymaga, że w wyjaśnieniu przyczyn niewyegzekwowania wniosku o zmianę koncesji w związku ze zmianą nazwy spółki poinformowano o braku możliwości wyegzekwowania tego obowiązku z uwagi na ograniczenia wynikające z ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego⁴. NIK zwraca uwagę, że przepisy prawa lotniczego wyposażają Prezesa ULC w szereg narzędzi prawnych umożliwiających skuteczne egzekwowanie obowiązków ciążących na przewoźnikach lotniczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. OLT Express Regional

1.1. Wydanie koncesji

Opis stanu
faktycznego

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Zarządzeniem Nr 5 z dnia 20 sierpnia 2010 r., ustalił regulamin organizacyjny Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który stanowił załącznik do zarządzenia. Zgodnie z § 16 ust. 2 punkt 2 do zadań Departamentu Rynku Transportu Lotniczego (LER) należały między innymi sprawy dotyczące koncesji i zezwoleń na wykonywanie lotniczej działalności gospodarczej. Zarządzeniem nr 16 Dyrektora Generalnego ULC z dnia 19 października 2010 r. zatwierdzony został wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Rynku Transportu Lotniczego. Zgodnie z zapisami tego regulaminu, do właściwości Wydziału Lotniczej Działalności Gospodarczej (LER-1), należało między innymi prowadzenie całości spraw związanych z koncesjonowaniem przewozów lotniczych i zezwoleniami na prowadzenie lotniczej działalności gospodarczej oraz nadzór nad podmiotami prowadzącymi tego typu działalność (§ 6 ust. 1).

(dowód: akta kontroli str. 3-32)

Wydawanie i zmiana koncesji i zezwoleń uprawniających do wykonywania działalności gospodarczej realizowane było w ULC na podstawie procedury WUWL-01, zatwierdzonej w dniu 03.01.2011 r. przez Wiceprezesa ds. Transportu Lotniczego.

(dowód: akta kontroli str. 272-280)

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267

W dniu 23.12.2011 r. do LER wpłynął wniosek, podpisany przez Prezesa Zarządu OLT Express Regional, o zmianę koncesji w związku ze zmianą nazwy spółki oraz zmianami mającymi znaczący wpływ na finanse firmy.

W dniu 20.01.2012 r. ULC pismem nr ULC-LER-1/4000-0005/01/12 do firmy Jet Air sp. z o.o., poinformował o konieczności przesłania wniosku o zmianę koncesji z wyraźnym wskazaniem elementów koncesji, które winny podlegać zmianie. ULC poinformował, że we wniosku z dnia 21.12.2011 r. podmiotem którego dotyczy wniosek jest OLT Jetair Poland sp. z o.o. a nie Jet Air sp. z o.o., co oznacza, że Urząd nie został poinformowany o zmianie firmy Jet Air na OLT Jetair. Zwrócono się również z prośbą o przedstawienie przez członków zarządu zaświadczeń o niekaralności, oświadczeń o pełnieniu funkcji kierowniczych oraz o członkostwie we władzach podmiotu z udziałem osób zagranicznych, jak również oświadczeń dotyczących posiadanego przez nich obywatelstwa.

W kolejnym wniosku firmy OLT Express Regional, z dnia 09.02.2012 r. o zmianę koncesji bezpośrednio z Jet Air na OLT Express Regional, czytamy między innymi, że:

- w dniu 30.08.2011 r. na mocy aktu notarialnego zmieniona została struktura właścicielska, nazwa firmy i siedziba spółki z Jet Air sp. z o.o. w Warszawie na OLT Jetair sp. z o.o. w Gdańsku,
- w dniu 15.12.2011 r. na mocy kolejnego aktu notarialnego dokonano kolejnych zmian, w tym zmieniono nazwę firmy na OLT Express Regional, zmieniono siedzibę spółki i zmieniono jej strukturę kapitałową,
- ze względu na bardzo krótki czas pomiędzy otrzymaniem wpisu do KRS po pierwszej zmianie a momentem dokonania drugiej zmiany (10 dni kalendarzowych) spółka nie zwróciła się do ULC z wnioskiem o zmianę koncesji.

Pismem z dnia 17.02.2012 r. nr ULC-LER-1/4000-0018/01/12 ULC poinformował OLT Express Regional o konieczności wniesienia opłaty lotniczej z tytułu zmiany koncesji, jak również o przedstawienie oświadczeń członków zarządu o pełnieniu funkcji kierowniczych oraz o członkostwie we władzach podmiotu z udziałem osób zagranicznych. ULC poprosił również o przekazanie przez spółkę tekstu umowy spółki z uwagi na zmianę jej treści. Zmiany dotyczyły: nazwy spółki, jej siedziby, struktury kapitałowej i jej władz.

Decyzją nr ULC-LER-1/4000-0018/02/12 z dnia 28.02.2012 r. Prezes ULC zmienił decyzję z dnia 31.10.2005 r. nr ULC-LER-1/4000/GG/216/05/22 o udzieleniu spółce OLT Express Regional koncesji na wykonywanie przewozu lotniczego.

Pismem nr MS-OLTER-04-02-12, które wpłynęło do ULC w dniu 29.02.2012 r., spółka OLT Express Regional przesłała wnioskowane przez ULC potwierdzenia dokonania wpłat za opłaty lotnicze w związku ze zmianą koncesji, jak również przesłała:

- akt notarialny będący dowodem zmian jakich dokonano w spółce,
- oświadczenie członków zarządu spółki o pełnieniu funkcji kierowniczych.

Decyzją z dnia 14.03.2012 r. nr ULC-LER-1/4000-0018/03/12 Prezes ULC udzielił OLT Express Regional koncesji na wykonywanie przewozu lotniczego, poprzez zmiany w koncesji z dnia 29.03.2004 r. nr ULC-LER-1-480/Ak/165r/04/11.

W dniu 11.04.2012 r. (pismo nr ULC-LER-1/4000-0005/02/12) ULC ponownie wystąpił do spółki OLT Express Regional o złożenie oświadczeń członków zarządu o pełnieniu funkcji kierowniczych oraz członkostwie we władzach podmiotu z udziałem osób zagranicznych. W piśmie tym stwierdzono, że przedstawione przez spółkę w dniu 29.02.2012 r. oświadczenia odnosiły się jedynie do pełnienia funkcji kierowniczych w spółce.

(dowód: akta kontroli str. 33-91)

Wyjaśnienie w sprawie niewyegzekwowania od spółki OLT Jetair wniosku o zmianę koncesji oraz wydania decyzji z dnia 28.02.2012 r. o zmianie decyzji o udzieleniu koncesji spółce OLT Express Regional bez weryfikacji oświadczeń członków zarządu spółki o pełnieniu funkcji kierowniczych oraz członkostwie we władzach podmiotu z udziałem osób zagranicznych złożyła z-ca Dyrektora LER. W odniesieniu do niewyegzekwowania od spółki OLT Jetair wniosku o zmianę koncesji nie wyjaśniła przyczyn tego stanu, wskazując jedynie na uwarunkowania prawne zmiany koncesji w związku ze zmianami w strukturze kapitałowej spółki, zmianie nazwy, czy zmianie składu zarządu. W odniesieniu do braku weryfikacji oświadczeń członków zarządu spółki wyjaśniono, że nie było konieczności weryfikacji tych oświadczeń przy zmianie koncesji. Jako podstawę prawną takiej oceny powołano art. 167 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze, który wylicza elementy obligatoryjne określone w koncesji. Wysznuł wniosek, że w związku z brakiem wyszczególnienia w koncesji składu zarządu spółki nie jest wymagane weryfikowanie takich oświadczeń. Podkreślenia wymaga, że Urząd dwukrotnie, w związku z wnioskami spółki o zmianę koncesji, zażądał od władz spółki omawianych oświadczeń, co oznaczało że tego typu oświadczenia są niezbędne do zmiany koncesji. Ponadto zgodnie z art. 166 ust. 3 pkt. 4 Prawa lotniczego i art. 7 Rozporządzenia 1008/2008 wymagane jest potwierdzenie dobrej reputacji wobec osób, które na stałe i rzeczywiście kierować będą działalnością przedsiębiorstwa występującego o przyznanie koncesji. W spółce nastąpiły zmiany zarówno w nazwie spółki, strukturze kapitałowej, jak również w jej władzach, co wymagało weryfikacji stosownych dokumentów, w tym oświadczeń członków zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 543-546)

1.2. Egzekwowanie dokumentów finansowych.

Bieżący nadzór nad podmiotami wykonującymi lotniczą działalność gospodarczą oraz własną obsługę naziemną realizowano w ULC według procedury WUWL-02, zatwierdzonej przez Wiceprezesa ds. Transportu Lotniczego w dniu 03.01.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 281-288)

Pismem z dnia 29.07.2010 r. nr ULC-LER-1/4000-0048/01/10 ULC zażądał od spółki Jet Air sp. z o.o., na podstawie art. 8 ust. 4 Rozporządzenia 1008/2008, sprawozdania finansowego poddanego badaniu biegłego rewidenta. Jednocześnie poinformował, że w przypadku nieprzekazania ww. dokumentu w terminie 1 miesiąca od daty wezwania, Prezes może podjąć decyzję o cofnięciu lub zawieszeniu posiadanej przez spółkę koncesji nr ULC-LER1-4000/GG/216/05/22 z dnia 31.10.2005 r.

Pismem z dnia 20.08.2010 r. spółka Jet Air przekazała sprawozdanie finansowe z 2009 r. informując jednocześnie, że Zarząd nie posiadał wiedzy o konieczności poddania sprawozdań finansowych badaniu przez biegłego rewidenta. Zwrócił się więc z prośbą o wydłużenie terminu przekazania sprawozdania za 2009 r. do dnia 30.11.2010 r.

Z analizy dokumentów finansowych spółki za 2009 r. przeprowadzonej przez Wydziału Strategii i Analiz Finansowo-Ekonomicznych (LER-3) wynikało, że: „Na podstawie przeprowadzonej analizy należy uznać, iż sytuacja finansowa spółki na koniec 2009 r. uległa pogorszeniu i daleko odbiega od sytuacji planowanej przez spółkę. LER-3 wyda jednak wiążącą opinię i zalecenia po zapoznaniu się z opinią biegłego rewidenta odnośnie sprawozdania finansowego spółki i pełnym sprawozdaniem zawierającym rachunek przepływów pieniężnych.” (pismo nr WEW-LER-3/4000-0024/01/10 z 01.10.2010 r.).

(dowód: akta kontroli str. 92-96)

Z zarządzenia nr 16 Dyrektora Generalnego ULC z dnia 19.10.2010 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Rynku Transportu Lotniczego, wynika, że do właściwości Wydziału Strategii i Analiz Finansowo-Ekonomicznych należą między innymi: badanie zdolności finansowej przedsiębiorcy ubiegającego się o przyznanie: koncesji na wykonywanie przewozu lotniczego, zezwolenia na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego lub zezwolenia na obsługę naziemną, a także analiza i ocena sprawozdania finansowego oraz planu gospodarczego przedsiębiorstwa oraz przygotowanie opinii i wniosków w tym zakresie dla Wydziału Lotniczej Działalności Gospodarczej (LER-1) (§8 ust. 1 pkt. 15), a także monitorowanie oraz analizowanie sytuacji finansowej podmiotów funkcjonujących na rynku lotniczym posiadających wydaną przez Prezesa Urzędu koncesję lub zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej, w tym coroczna analiza ich sprawozdań finansowych oraz ocena zawiadomień składanych przez posiadaczy koncesji o planach zmian w zakresie wykonywania nowych połączeń, zmianach w typach lub liczbie eksploatowanych statków powietrznych, połączeniach lub nabyciu lub zmianach własności akcji w zakresie wpływu na sytuację finansową przewoźnika – po otrzymaniu dokumentów z LER-1 (§ 8 ust. 1pkt. 16).

(dowód: akta kontroli str. 7-9)

Kolejny monit o przekazanie sprawozdania za 2009 r., poddanego kontroli biegłego rewidenta, wysłany został przez LER-1 w dniu 16.03.2011 r. (pismo nr ULC-LER-1/4000-0048/02/10), tj. 3,5 miesiąca po terminie deklarowanym przez spółkę Jet Air, przesłania tych dokumentów. Z uwagi na brak odpowiedzi spółki na ww. monit, kolejnym pismem nr ULC-LER-1/4000-0016/02/11 z dnia 31.05.2011 r. LER-1 zobowiązał spółkę do niezwłocznego przesłania właściwych dokumentów. Poinformował również, że w przypadku braku tych dokumentów: „zmuszony będzie wszcząć procedurę weryfikacji statusu posiadanej przez Spółkę koncesji na wykonywanie przewozu lotniczego.”

Pismem z dnia 07.06.2011 r. (nr ULC-LER-1/4000-0037/01/11) ULC poinformował Zarząd Spółki o wszczęciu postępowania mającego na celu weryfikację statusu posiadanych przez spółkę koncesji, a w związku z tym o pilne przedłożenie dokumentacji finansowej potwierdzającej spełnienie wymogów finansowych niezbędnych do utrzymania koncesji przez Jet Air. Kolejny monit o braku dokumentów finansowych Spółki przesłał LER-1 w dniu 18.07.2011 r. przy piśmie ULC-LER-1/4000-0037/02/11.

W dniu 08.09.2011 r. Zarząd Spółki przesłał do Departamentu LER akt notarialny, będący protokołem z Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, które zmieniło umowę spółki i podjęło szereg innych uchwał (pismo nr JA-T-2011-052). Na mocy tego aktu dokonano między innymi zmiany:

- nazwy spółki z Jet Air na OLT Jetair,
- siedziby spółki z Warszawy na Gdańsk,
- podwyższono kapitał spółki,
- zmieniono strukturę kapitałową spółki.

Kolejny monit w sprawie dokumentów finansowych spółki przesłał LER w dniu 15.09.2011 r. (pismo nr ULC-LER-1/4000-0037/04/11). Poinformował o konieczności niezwłocznego przedstawienia pełnych – poddanych kontroli biegłego rewidenta – sprawozdań finansowych za 2009 i 2010 rok, jak również najnowszego sprawozdania zarządczego w związku z faktem dokapitalizowania spółki w 2011 r.

Z dokumentacji LER wynika, że w dniu 5.12.2011 r. Prezes OLT Jetair przekazał osobiście dokumenty potwierdzające dokapitalizowanie spółki, sprawozdanie finansowe za 2010 r. bilans, rachunek zysków i strat oraz dodatkowe informacje i objaśnienia. Dokumenty te były przedmiotem analizy LER-3, której wyniki przedstawiono w piśmie z dnia 12.12.2011 r. nr WEW-LER-3/4000-0040/01/11.

W konkluzji analizy stwierdzono między innymi: „Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują na bardzo trudną sytuację finansową przewoźnika na koniec 2010 r. Spółka była nierentowna, nadmiernie zadłużona i jednocześnie miała problemy z płynnością. Ponadto spółka wykazywała ujemny kapitał własny ze względu na stratę netto przewyższającą kapitał podstawowy. Przed upadłością uchroniło spółkę dodatkowe dokapitalizowanie dokonane przez nowego inwestora Amber Gold. W 2011 r. z przekazanych potwierdzeń operacji bankowych wynika, że w okresie od czerwca do listopada br. Amber Gold dokonywała sukcesywnych wpłat na podwyższenie kapitału podstawowego na łączną kwotę 10.150 tys. PLN oraz dodatkową kwotę 245 tys. EUR w czerwcu br. Z uwagi, że dokonane dokapitalizowanie ma istotne znaczenie dla sytuacji finansowej przewoźnika (ochrona przed upadłością i przywrócenie płynności finansowej) w rozumieniu art. 8 ust. 6 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz. U. UE L z dnia 31 października 2008 r.) spółka powinna przekazać skorygowany plan gospodarczy oraz dane, o których mowa w załączniku 1 pkt. 2 powyższego rozporządzenia. Jednocześnie spółka jest zobowiązana do przekazania niezwłocznie raportu z badania sprawozdania za rok 2010 wraz z opinią biegłego rewidenta.”

W kolejnym piśmie LER do spółki Jet Air, z dnia 23.12.2011 r. (nr ULC-LER-1/4000-0037/06/11) Urząd zwrócił się z prośbą o niezwłoczne przekazanie skorygowanego planu gospodarczego oraz danych o których mowa w załączniku 1 pkt. 2 Rozporządzenia 1008/2008. Jednocześnie przypomniano o obowiązku bezzwłocznego przekazania raportu z badania sprawozdania za rok 2010 wraz z opinią biegłego rewidenta.

W dniu 21.12.2011 r. Spółka przekazała dokumenty, które były przedmiotem analizy LER-3. Z pisma z dnia 17.01.2012 r. (nr WEW-LER-3/4000-0040/02/11) LER-3 do LER-1, wynika, że dostarczone przez Spółkę dokumenty były już przedmiotem analizy i w mocy pozostają stwierdzenia o konieczności dostarczenia przez Spółkę dokumentów wymienionych w piśmie ULC z dnia 23.12.2011 r.

Kolejny monit o przedstawienie dokumentów finansowych przekazany został przez LER w dniu 11.04.2012 r. przy piśmie nr ULC-LER-1/4000-0005/02/12 do spółki OLT Express Regional. Urząd określił termin przekazania tych dokumentów do dnia 17.04.2012 r.

Pismem z dnia 16.05.2012 r. (nr ULC-LER-1/4000-0005/03/12) LER przesłał do Spółki OLT Express Regional kolejny monit w sprawie przekazania dokumentów finansowych w terminie 5 dni od otrzymania omawianego pisma pod rygorem zawieszenia koncesji.

Pismem z dnia 30.05.2012 r. Spółka OLT Express Regional przesłała po raz trzeci sprawozdanie finansowe za 2010 r. oraz sprawozdanie Zarządu Spółki. Z opinii LER-3 nr WEW-LER-3/4000-0015/01/12 z dnia 04.06.2012 r. wynika, że dokumenty te bądź były już przedmiotem oceny bądź nie wnoszą nic nowego do sprawy. W dalszym ciągu Spółka nie wywiązała się z dostarczenia skorygowanego planu gospodarczego, danych o których mowa w załączniku 1 pkt 2 rozporządzenia 1008/2008, jak również raportu z badania sprawozdania za 2010 r. wraz z opinią biegłego rewidenta. Jednocześnie LER-3 uznał, że: „...zasadnym jest przeprowadzenie kontroli doraźnej zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2003 r. w sprawie kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego w celu weryfikacji stanu finansowego przewoźnika i przestrzegania wymogów finansowych określonych w Rozporządzeniu 1008/2008.”

Pismem z dnia 15.06.2012 r. (nr ULC-LER-1/4000-0047/02/12) ULC poinformował Spółkę o wszczęciu postępowania w sprawie zawieszenia koncesji spółki OLT Express Regional.

W dniu 18.06.2012 r. pismem OLT-ER/Z/0068/2012 Prezes Zarządu OLT Express Regional przesłał wstępne sprawozdanie finansowe za 2011 r., zaś pismem z dnia 22.06.2012 r. (nr OLT-ER/Z/0072/2012) Plan Gospodarczy Spółki za 2012 r.

Dokumenty te były przedmiotem analizy LER-3. Pismem z dnia 26.06.2012 r. nr WEW-LER-3/4000-0018/01/12 LER-3 przedstawił analizę wstępnego bilansu na dzień 31.12.2011 r. oraz rachunku zysków i strat. Z analizy tej wynikało, że: „Bazując na dostarczonych dokumentach finansowych zauważamy, że sytuacja finansowa przewoźnika wobec roku poprzedniego uległa poprawie, niemniej wartości wskaźników finansowych w dalszym ciągu są na niezadawalających poziomach. W zakresie rentowności sytuacja uległa pogorszeniu, spółka po raz kolejny zanotowała stratę netto, przy czym w badanym okresie była ona znacząco głębsza. Strata bieżącego okresu łącznie ze stratą z lat poprzednich „wchłonęły” kwotę podwyższenia kapitału i w konsekwencji kapitał własny był niższy niż podstawowy. Wskaźnik płynności wzrósł, ale wciąż ma zbyt niską wartość. ... W związku z powyższym, sygnalizujemy, że pomimo podwyższenia kapitału podstawowego sytuacja finansowa spółki nie jest zadowalająca.”

W kolejnym piśmie z dnia 26.06.2012 r. (nr WEW-LER-3/4000-0018/02/12) LER-3 dokonał analizy przedłożonego przez spółkę planu gospodarczego. Z analizy tej wynikało, że: „Przedłożony plan gospodarczy nie spełnia wymogów formalnych określonych w części 2 załącznika I do rozporządzenia 1008/2008, bowiem wnioskodawca nie zamieścił wszystkich wymaganych informacji.” W dalszej treści przedstawiono jakiego rodzaju informacje nie zostały zawarte w tym planie. Należały do nich między innymi:

- brak sprawozdania zarządu za 2011 r.,
- dokładne, szczegółowe dane o wszystkich proponowanych zmianach ,
- wykonane i przewidywane koszty oraz przychody firmy,
- przewidywany rachunek przepływów pieniężnych.

Jednocześnie przedstawiono szereg uwag do przedłożonych materiałów, jak również poproszono o uszczegółowienie części z nich, czy też zażądano wyjaśnienia części pozycji prezentowanych w materiałach.

W piśmie z dnia 29.06.2012 r. (nr ULC-LER-1/4000-0047/05/12) LER zwrócił się do Spółki o przedstawienie wszystkich niezbędnych danych, dokumentów, jak również wyjaśnień do przedłożonych materiałów, które to określone zostały w analizie przedstawionej przez LER-3 w dniu 26.06.2012 r.

W dokumentacji LER nie było żadnych pism i dokumentów spółki OLT Express Regional, wskazujących na realizację próśb i żądań ULC w zakresie dokumentacji finansowej spółki po 29.06.2012 r.

W dniu 27.07.2012 r. decyzją nr ULC-LER-1/4000-0047/04/12 Wiceprezes ULC (z upoważnienia Prezesa) zwiesił posiadaną przez spółkę OLT Express Regional koncesję na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego z dnia 31.10.2005 r. oraz z dnia 29.03.2004 r.

W procedurze WUWL-02 pn. „Bieżący nadzór nad podmiotami wykonującymi lotniczą działalność gospodarczą oraz własną obsługę naziemną”, jak również w innych dokumentach ULC, brak było kryteriów oceny stanu finansowego przewoźników, które winny spowodować podjęcie przez Departament LER działań wynikających z przepisów prawa lotniczego polegających na cofnięciu, zawieszeniu lub wydaniu tymczasowej koncesji.

(dowód: akta kontroli str. 97-148)

Wyjaśnienie w sprawie niewyegzekwowania od spółek Jet Air i OLT Express Regional dokumentów finansowych niezbędnych do oceny stanu finansowego spółki, jak również niewykorzystania istniejących instrumentów prawnych do wyegzekwowania tych dokumentów, złożyła z-ca Dyrektora LER. W odniesieniu do niewyegzekwowania dokumentów finansowych nie wyjaśniono przyczyn tego stanu. W odniesieniu do niewykorzystania istniejących instrumentów prawnych stwierdzono, że cofnięcie bądź zawieszenie koncesji z uwagi na nieprzedstawienie tych dokumentów stanowiłoby zbyt drastyczne działanie, którego konsekwencje byłyby identyczne z upadłością przewoźnika.

(dowód: akta kontroli str. 547-548)

1.3. Ubezpieczenie działalności lotniczej.

Z notatki służbowej z dnia 22.02.2013 r., sporządzonej przez kontrolującego, na podstawie dokumentacji przedłożonej przez LER wynika, że LER nie dysponował uwierzytelnionymi kopiami polis ubezpieczeniowych dla następujących statków powietrznych, które znajdowały się w certyfikatach AOC wydanych przez Prezesa ULC dla Yes Air oraz OLT Express Regional:

- dla SP-KWD w okresie od 29.03 do 29.06.2011 r.,
- dla SP-KWE w zakresie przewozu poczty od 29.03.2010 r. do 17.02.2012 r. zaś w zakresie określonym w koncesji od 23.09.2011 r. do 17.02.2012 r.,
- dla SP-KWN w zakresie przewozu poczty od 29.03 do 29.06.2011 r.,
- dla SP-KWF w zakresie przewozu poczty w okresie od 29.03.2011 r. do 17.02.2012 r. oraz w okresie od 23.09.2011 r. do 17.02.2012 r. w zakresie całości realizowanych tym samolotem przewozów,
- dla SP-KTR w okresach od 01.06 do 13.06.2011 r. oraz od 01.09 do 30.09.2011 r.

W odniesieniu do pozostałych trzech samolotów LER dysponował wszystkimi niezbędnymi polisami ubezpieczeniowymi.

(dowód: akta kontroli str. 149-204)

Wyjaśnienie w sprawie przyczyn niewyegzekwowania polis ubezpieczeniowych wskazujących na ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej prowadzonej przez spółkę działalność, złożyła z-ca Dyrektora Departamentu LER. Stwierdziła, że do dnia nowelizacji ustawy Prawo lotnicze nie było przepisów wskazujących wprost na narzędzia dla Prezesa ULC w postaci procedury zawieszania koncesji w przypadku nieskutecznego wezwania przewoźnika do przedstawienia dokumentów ubezpieczeniowych.

(dowód: akta kontroli str. 548-550)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zaniechanie wezwania spółki OLT Jetair sp. z o.o. do przedstawienia koncesji do zatwierdzenia z uwagi na zmianę nazwy spółki, zmianę struktury kapitałowej i zmiany w zarządzie tej spółki. Pomimo podjęcia wiadomości o ww. zmianach w dniu 08.09.2011 r. do dnia 21.12.2011 r., tj. do dnia wpłynięcia wniosku OLT Express Regional o zmianę koncesji, ULC nie podjął działań mających na celu wyegzekwowanie od spółki realizacji przepisu art. 167a ust. 5 Prawa lotniczego i art. 8 ust. 5 Rozporządzenia 1008/2008 r.

2. Wydanie decyzji z dnia 28.02.2012 r. przez Prezesa ULC udzielającej spółce OLT Express Regional koncesji na wykonywanie przewozu lotniczego dokonując odpowiednich zmian w koncesji z 31.10.2005 r. nr ULC-LER-1/4000/GG/216/05/22 bez weryfikacji oświadczeń członków zarządu spółki OLT Express Regional o pełnieniu funkcji kierowniczych oraz członkostwie we władzach podmiotu

z udziałem osób zagranicznych, co było niezgodne z art. 166 ust. 3 pkt. 4 Prawa Lotniczego oraz art. 7 ust. 1 Rozporządzenia 1008/2008. Decyzja wydana została na 1 dzień przed otrzymaniem potwierdzenia wpłat, jak również przekazania oświadczeń członków zarządu spółki. Oświadczenia przesłane w dniu 29.02.2012 r. nie odpowiadały też wymogom formalnym, co spowodowało wystąpienie ULC do spółki, w dniu 11.04.2012 r., tj. po blisko po 1,5 miesiąca od wydania decyzji, o przesłanie właściwych oświadczeń.

3. Niewyegzekwowanie od spółki Jet Air sp. z o.o. i OLT Express Regional sp. z o.o. dokumentów finansowych – od 2009 r. do dnia zawieszenia koncesji - niezbędnych do oceny stanu finansowego spółki. Od połowy 2010 r. ULC nie skorzystał z prawa zawieszenia, cofnięcia lub przyznania tymczasowej koncesji spółce (art. 171 ust. 1 i 2 Prawa lotniczego i art. 9 ust. 1 Rozporządzenia 1008/2008) z uwagi na trudną sytuację finansową spółki, jak również z uwagi na brak reakcji zarządów spółek na kolejne monity o przekazanie stosownych dokumentów finansowych spółki.

4. Niewyegzekwowanie od OLT Express Regional części polis ubezpieczeniowych wskazujących na ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej prowadzonej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

2. OLT Express Poland.

2.1. Wydanie koncesji

Opis stanu faktycznego

Koncesję dla spółki Yes Airways sp. z o.o. (Yes Airways) Prezes ULC wydał w dniu 29.04.2011 r. Jako rodzaj, zakres i przedmiot działania określono: „Nieregularny przewóz lotniczy pasażerów, poczty i ładunków w ruchu krajowym i międzynarodowym, wykonywanym przy użyciu statków powietrznych bez ograniczeń ilości miejsc pasażerskich i MOTOM.”

W dniu 07.12.2011 r. spółka Yes Airways wystąpiła z wnioskiem o rozszerzenie koncesji o przewozy regularne. Jednocześnie poinformowano o rejestracji w KRS uchwały zmieniającej umowę spółki poprzez:

- zmianę nazwy,
- zmianę struktury własności,
- dokapitalizowanie przez nowego udziałowca.

W kolejnym piśmie z dnia 15.12.2011 r. spółka OLT Jetair City sp. z o.o. (OLT Jetair City) uzupełniła wniosek z dnia 07.12.2011 r. o pełny odpis z rejestru KRS.

W piśmie z dnia 19.12.2011 r. spółka OLT Jetair City poinformowała ULC o zmianie nazwy spółki na OLT Express Poland sp. z o.o. (OLT Express Poland) z uwagi na roszczenia prawne związane ze znakiem towarowym „Jetair.”

Decyzją z dnia 20.12.2011 r. Prezes ULC (nr ULC-IER-1/4000-0088/02/11) zmienił koncesję na wykonywanie przewozu lotniczego z dnia 29.04.2011 r. nr ULC-LER-1/4000-0005/01/11 poprzez:

- zmianę nazwy spółki z Yes Airways na OLT Jetair City,
- zmianę struktury kapitałowej koncesjonariusza,
- zmianę rodzaju, zakresu i przedmiotu działalności poprzez dodanie regularnego przewozu lotniczego.

W dniu 29.12.2011 r. do ULC wpłynął wniosek spółki OLT Express Poland (pismo nr Y/100/2011) o aktualizację koncesji dla OLT Jetair City w związku ze zmianą nazwy spółki.

Decyzją z dnia 09.01.2012 r. nr ULC-LER-1/4000-0105/01/11 Prezes ULC, zgodnie z ww. wnioskiem, dokonał stosownej zmiany koncesji.

W dniu 27.01.2012 r. wpłynął do ULC wniosek spółki OLT Express Poland zmierzający do ujednoczenia zapisów koncesji z posiadanym przez spółkę certyfikatem AOC. Wniosek ten został skierowany przez spółkę na skutek interwencji podjętej przez ULC w dniu 24.01.2012 r.

Decyzją z dnia 09.02.2012 r. nr ULC-LER-1/4000-0012/01/12 Prezes ULC dokonał zmiany koncesji poprzez zmianę rodzaju, zakresu i przedmiotu działalności z nieregularnego i regularnego przewozu lotniczego pasażerów, poczty i ładunku na nieregularny i regularny przewóz lotniczy pasażerów.

(dowód: akta kontroli str. 205-225)

2.2. Egzekwowanie dokumentów finansowych.

Pismem z dnia 04.08.2011 r. (nr ULC-LER-1/4000-0064/01/11) LER zwrócił się do spółki Yes Airways o przekazanie sprawozdania finansowego za 2010 r. poddanego badaniu biegłego rewidenta. Poinformowano również spółkę, że w przypadku nieprzekazania w terminie jednego miesiąca od otrzymania pisma stosownych dokumentów, Prezes ULC może podjąć decyzję o cofnięciu lub zawieszeniu koncesji z dnia 29.04.2011 r..

W dniu 30.08.2011 r. za pismem Y/066/2011 przekazano ULC zatwierdzone sprawozdanie za 2010 r. Na podstawie tych dokumentów LER-3 wydał opinię (z dnia 07.09.2011 r. nr WEW-LER-3/4000-0027/02/11) o sytuacji finansowej spółki. Stwierdzono w niej między innymi: „Z uwagi na fakt, iż spółka uzyskała koncesję na wykonywanie przewozu lotniczego 29.04.2011 r. i w roku 2010 nie rozpoczęła jeszcze działalności operacyjnej, ocena kondycji finansowej spółki za rok 2010 prowadzona była na potrzeby uzyskania ww. koncesji i aktualnie jej dokonywanie jest bezprzedmiotowe, w szczególności uwzględniając fakt, że wartości ostateczne za rok 2010 okazały się zbliżone do wstępnego wykonania, a dla spółki nawet bardziej korzystne niż te przedstawione we wstępnym bilansie i rachunku zysków i strat i objęte opinią LER-3 z dnia 22.04.2011 r.”

W piśmie z dnia 16.11.2011 r. (nr ULC-LER-1/4000-0088/01/11) LER zwrócił się do spółki Yes Airways o informację dotyczące zmian właścicielskich w spółce. Poinformował o podjęciu tego typu informacji z prasy. Przypomniał o obowiązku informowania przez koncesjonariuszy z wyprzedzeniem o wszelkich planach łączenia lub nabycia oraz w terminie 14 dni o każdej zmianie własności pojedynczych pakietów udziałów lub akcji, który stanowi 10% lub więcej całego pakietu udziałów lub akcji.

W dniu 16.11.2011 r. w piśmie nr Y/074/2011 spółka poinformowała o nowej strukturze udziałów. W piśmie tym stwierdzono również: „Jednocześnie informujemy, że zmiana udziałowca na obecnym etapie nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstwa zgodnie z posiadaną koncesją, właściwymi certyfikatami jak również nie ma wpływu na sytuację gospodarczą przedsiębiorstwa.”

Kolejnymi pismami (z dnia 02.12.2011 r. i 16.12.2011 r.) spółka poinformowała o podwyższeniu kapitału spółki, zmianie umowy spółki, zmianie struktury udziałowców.

W piśmie z dnia 19.12.2011 r. LER-3 (nr WEW-LER-3/4000-0041/01/11) wydał opinię w sprawie sytuacji finansowej spółki odnośnie wniosku o rozszerzenie wykonywanej działalności o regularny przewóz. Opinia ta wydana została na podstawie przedstawionej przez spółkę dokumentacji zawierającej:

- plan gospodarczy OLT Jetair City z dnia 05.12.2011 r.,
- oświadczenie o strukturze udziałów,
- informacji o podwyższeniu kapitału spółki oraz zmian w umowie spółki.

W opinii czytamy między innymi: „Przeprowadzona analiza wskazuje, że przewoźnik na koniec października 2011 r. znajdował się w trudnej sytuacji finansowej. Spółka była nierentowna, zadłużona i wykazywała niskie wskaźniki płynności. Niemniej jednak plan gospodarczy na rok 2012 zakłada istotną poprawę wyników finansowych. ...W opinii LER-3 przewoźnik wykazał w planie gospodarczym, iż jest zdolny: „... pokryć istniejące i potencjalne zobowiązania w okresie 12 miesięcy od daty wprowadzenia zmian w strukturze kapitałowej spółki.”

W dniu 05.07.2012 r. LER-3 (pismo nr WEW-LER-3/4000-0019/01/12) wydał kolejną opinię o sytuacji finansowej spółki, na podstawie przesłanego sprawozdania finansowego za 2011 r. i planu gospodarczego z grudnia 2011 r. W opinii czytamy między innymi: „Przeprowadzona analiza wskazuje na znacząco gorsze rzeczywiste wyniki finansowe od prognozowanych na koniec 2011 r. Jest to o tyle niepokojące, że prognoza dotyczyła zaledwie dwóch miesięcy. Analiza sprawozdania finansowego na koniec 2011 r. ukazuje, że podwyższenie kapitału podstawowego nie przyniosło spodziewanych rezultatów, tj. wyeliminowanie ujemnej wartości kapitału własnego, poprawa płynności oraz spadek zadłużenia.” Podkreślono, że ostateczna opinia dotycząca sytuacji finansowej przewoźnika zostanie wydana po dostarczeniu przez spółkę stosownych wyjaśnień oraz opinii i raportu biegłego rewidenta.

Podkreślenia wymaga, że prognoza z grudnia 2011 r. dotyczyła zaledwie 2 miesięcy 2011 r. i w tym to okresie prognozowane dane uległy tak drastycznym odchyleniom od faktycznego wykonania. Wskazuje to na oparciu się przez spółkę, przy konstruowaniu planu gospodarczego, na nierealnych założeniach.

Decyzją z dnia 31.07.2012 r. nr ULC-LER-1/4000-0066/01/12 Prezes ULC zawiesił posiadaną przez spółkę OLT Express Poland koncesję z dnia 29.04.2011 r. W uzasadnieniu czytamy między innymi: „W oparciu o przedstawione przez spółkę OLT Express Poland sp. z o.o. dokumenty finansowe organ uznał, iż istnieje realne zagrożenie kontynuacji działalności Spółki w ciągu kolejnych 12 miesięcy, a tym samym uznał, iż niezbędne jest zawieszenie posiadanej przez spółkę OLT Express Poland sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego.” Decyzja wydana też została na podstawie informacji o zobowiązaniach spółki wobec Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Petrolot sp. z o.o., jak również informacji spółki o zaprzestaniu inwestowania w działalność lotniczą spółki przez głównego udziałowca.

(dowód: akta kontroli str. 226-249)

2.3. Certyfikat przewoźnika lotniczego.

W dniu 29.04.2011 r. decyzją nr ULC-LOL-1/430-0003/04/11 Prezes ULC wydał spółce Yes Airways sp. z o.o. certyfikat przewoźnika lotniczego (AOC). Zgodnie ze specyfikacją operacyjną AOC spółka mogła wykonywać przewozy pasażerskie za pomocą statku powietrznego Airbus 320.

Na wniosek spółki OLT Jetair z dnia 15.12.2011 r. Prezes ULC w dniu 20.12.2011 r. wydał decyzję nr ULC –LOL-2/430-0069/01/11, zmieniającą certyfikat AOC poprzez zmianę nazwy spółki z Yes Airway na OLT Jetair City. W pozostałej części decyzja nie uległa zmianie.

W dniu 13.01.2012 r. decyzją nr ULC-LOL-2/430-0069/02/11 Prezes ULC, na wniosek spółki OLT Express Poland dokonał zmiany certyfikatu AOC poprzez zmianę nazwy spółki z OLT Jetair City na OLT Express Poland. W pozostałej części decyzja nie uległa zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 250-261)

2.4. Ubezpieczenie działalności lotniczej.

Analiza dokumentacji w tym zakresie wykazała, że przewoźnik przedstawił kopie ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej. Z treści tych polis wynika, że ubezpieczeniu podlegali pasażerowie wraz z bagażem i rzeczami osobistymi, ładunki cargo, jak również poczta.

(dowód: akta kontroli str. 262-271)

Wyjaśnienie w sprawie przyczyn przyznania koncesji dla spółki w zakresie, rodzaju i przedmiocie działalności niezgodnie z warunkami określonymi w certyfikacie AOC złożyła z-ca Dyrektora Departamentu LER. Wyjaśniła, że koncesję udzielono spółce w zakresie wnioskowanym przez przewoźnika, zaś podmiot posiadając koncesję uprawniającą do przewozu pasażerów, poczty i ładunków nie mógł wykonywać tejże działalności w zakresie innym niż określonym w AOC. NIK stwierdza, że zgodnie z art. 6 Rozporządzenia 1008/2008 przyznanie oraz zachowanie ważności koncesji zależne jest od posiadania ważnego AOC określającego działalność objętą koncesją.

(dowód: akta kontroli str. 550-551)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Przyznanie koncesji dla spółki Yes Airways w dniu 29.04.2011 r. w zakresie, rodzaju i przedmiocie działalności niezgodnie z warunkami określonymi w AOC z tego samego dnia (art. 6 Rozporządzenia 1008/2008). Zgodnie ze specyfikacją operacyjną AOC spółka mogła wykonywać przewozy pasażerskie za pomocą statku powietrznego Airbus 320, zaś w koncesji rodzaj i zakres działania określono, jako: „Nieregularny przewóz lotniczy pasażerów, poczty i ładunków w ruchu krajowym i międzynarodowym, wykonywanym przy użyciu statków powietrznych bez ograniczeń ilości miejsc pasażerskich i MOTOM.” W kolejnych zmianach koncesji w dniu 20.12.2011 r. i 09.01.2012 r., powielano ww. nieprawidłowość, którą skorygowano w dniu 09.02.2012 r.

2. Wydanie pozytywnej oceny z dnia 19.12.2011 r. przez ULC o możliwości pokrycia istniejących i potencjalnych zobowiązań spółki w okresie 12 miesięcy od daty wprowadzenia zmian w strukturze kapitałowej spółki, w oparciu o nierealne założenia planu gospodarczego z grudnia 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

3. Kontrole ULC w podmiotach objętych kontrolą NIK

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2012 przedstawiciele Departamentu Ochrony i Ułatwień w Lotnictwie Cywilnym przeprowadzili 3 kontrole w podmiotach objętych niniejszą kontrolą, których wyniki uzasadniały wydanie pozytywnej opinii dotyczącej wydania certyfikatów ww. przewoźnikom.

(dowód: akta kontroli str. 289-293)

W badanym okresie spółka Yes Airways i jej następczyni podlegały certyfikacji i objęte były kontrolą i nadzorem w zakresie organizacji zarządzania ciągłą zdolnością do lotu (CAMO). W ramach tych czynności przeprowadzono w 2011 r. 4 audyty, zaś w 2012 r. 5 audytów. Podczas tych czynności stwierdzono odpowiednio 32 niezgodności w 2011 r. i 34 niezgodności w 2012 r., które w 2011 r. zamknięte zostały w całości, zaś w 2012 r. nie zamknięto 6 z nich. W dniu 06.09.2012 r. certyfikat PL.MG.067 został zawieszony.

Spółka Jet Air i jej następczynie podlegały certyfikacji i bieżącemu nadzorowi zarówno w zakresie organizacji obsługowych (AMO), jak i organizacji zarządzania ciągłą zdadnością do lotu (CAMO). W latach 2011-2012 w omawianym zakresie przeprowadzono ogółem: w 2011 r. 7 audytów, zaś w 2012 r. 8 audytów. Ogółem ustalono w 2011 r. 99 niezgodności, z których zamknięto wszystkie, zaś w 2012 r. 45 niezgodności, z których również zamknięto wszystkie.

(dowód: akta kontroli str. 294-333)

W badanym okresie spółki podlegały również kontroli ze strony Departamentu Operacyjno-Lotniczego (LOL). Spółka Jet Air podlegała kontroli czterokrotnie zaś spółki: OLT Express Regional, Yes Airways oraz OLT Express Poland dwukrotnie. Pięć spośród tych kontroli były kontrolami doraźnymi, dwie kontrolami w ramach ciągłego nadzoru operacyjnego, zaś trzy dotyczyły procesów certyfikacyjnych.

Analiza raportów z przeprowadzonych kontroli wykazała, że:

- z protokołu kontroli, przeprowadzonej w dniach 14.03-17.03.2011 r. w ramach procesu certyfikacji AOC w spółce Jet Air, wynika, że stwierdzono 14 niezgodności (w tym według kategorii niezgodności: 1 poważna, 1 informacyjna oraz 12 drobnych), dla których sporządzono raporty niezgodności. Zamknięcie wszystkich z tych raportów nastąpiło w terminie późniejszym, niż wydanie certyfikatu AOC. I tak certyfikat ten wydano w dniu 29.03.2011 r., podczas gdy zamknięcie 12 NCR nastąpiło w dniu 18.07.2011 r., jeden zamknięty został w dniu 28.08.2011 r. zaś ostatni w dniu 19.01.2012 r. Z Protokołu nr 1/010/11 zamknięcia procesu certyfikacji z dnia 14.03.2011 r., wynikało między innymi, że: „Na podstawie przedstawionych w tym Protokole materiałów dowodowych oraz oświadczeń członków Zespołu certyfikującego ULC stwierdzam, że proces certyfikacji został zakończony z wynikiem pozytywnym i wnioskuję o wydanie certyfikatu, o którego wydanie podmiot certyfikowany się ubiega.”,
- podczas kontroli doraźnej w spółce Jet Air w dniu 09.06.2011 r. stwierdzono trzy niezgodności, dla których sporządzono trzy raporty niezgodności. We wszystkich przypadkach raporty zostały zamknięte po deklarowanych datach usunięcia niezgodności. I tak: NCR-B1/06/2011 deklarowana data 31.08.2011 r. data zamknięcia NCR 25.04.2012, NCR-1B/06/2011 deklarowane daty 15.07.2011 r. i 31.08.2011 r. data zamknięcia 09.01.2012 r., NCR-C1/06/2011 deklarowane daty 10 i 20.06.2011 r. data zamknięcia 18.07.2011 r.,
- podczas kontroli spółki Jet Air w dniu 13.10.2011 r. zobowiązano spółkę, w formie zaleceń zespołu kontrolującego, do wystąpienia z informacją do ULC o zmianie nazwy firmy i siedziby oraz wystąpienia z nową instrukcją operacyjną do zatwierdzenia. W protokole kontroli nie odnotowano potwierdzenia wykonania działań korygujących,
- podczas kontroli planowej spółki OLT Express Regional w dniu 24.04.2012 r. stwierdzono dwie niezgodności, dla których sporządzono dwa raporty niezgodności. Zarówno w protokole kontroli, jak i w raportach niezgodności nie odnotowano ich usunięcia,
- podczas kontroli spółki Yes Airways, w dniach 18-20.04.2011 r. w ramach procesu certyfikacji AOC, stwierdzono 11 niezgodności, dla których sporządzono raporty niezgodności. Spośród tych raportów jeden (NCR-1/N/04/11) zamknięty został w dniu 23.05.2011 r., tj. po dniu wydania certyfikatu AOC (certyfikat wydano 29.04.2011 r.). Zamknięcie NCR-1/N/04/11 nastąpiło na podstawie informacji przekazanej przez przewoźnika przy piśmie z dnia 29.04.2011 r., które wpłynęło do ULC w dniu 10.05.2011 r.

Dokumentacja pozostałych kontroli bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 335-475)

Wyjaśnienia w sprawie zamykania raportów niezgodności po wydaniu certyfikatów AOC, po deklarowanych terminach ich zamknięcia, nieodnotowaniu w protokołach kontroli usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w procesie kontroli złożył Dyrektor Departamentu LOL. W wyjaśnieniu stwierdził, że zgodnie z procedurą opisaną w Podręczniku Nadzoru Operacyjnego (PNO) wszelkie stwierdzone w procesie certyfikacji odstępstwa i niezgodności, które zakwalifikowane zostały do kategorii krytyczne lub poważne muszą być skorygowane (usunięte) przed wydaniem certyfikatu AOC lub AWC. W odniesieniu do kontroli z dnia 14.03-17.03.2011 r. poinformował, że pierwsze działania naprawcze w stosunku do niezgodności zawartej w NCR-B1/03/2011 były podjęte przed wydaniem certyfikatu, o czym poinformowała spółka w piśmie z dnia 22.03.2011 r. Zdaniem LOL działania podjęte przez operatora były satysfakcjonujące i stwierdzono, że główna przyczyna niezgodności została usunięta. Umożliwiło to wystawienie nowego certyfikatu. Analiza pisma z dnia 22.03.2011 r., przeprowadzona przez NIK, wykazała że na podstawie zapisów w nim zawartych nie istniała możliwość weryfikacji działań podjętych dla usunięcia niezgodności zawartej w NCR-B1/03/2011. Spółka poinformowała jedynie o konieczności opracowania nowego wydania programu bezpieczeństwa i podjęciu decyzji o wykonaniu audytu jakości (w dniu 29.03.2011 r.), którego zakres obejmować miał sprawy związane z ochroną przewozów i bezpieczeństwa lotów. Nie było więc możliwości weryfikacji programu bezpieczeństwa przed wydaniem certyfikatu przewoźnikowi. Tym samym, zgodnie z pragmatyką działania LOL, nie było podstaw do wydania certyfikatu AOC, bo nie usunięto niezgodności zakwalifikowanej jako poważna.

W odniesieniu do kontroli przeprowadzonej w dniu 13.10.2011 r. Dyrektor LOL stwierdził, że nie przedstawiono operatorowi raportów niezgodności, a jedynie zalecenie, które nie wymaga działań korygujących. W dniu 16.12.2011 r. do ULC wpłynęła informacja od Jet Air sp. z o.o. o zmianie zarządu i firmy, która to miała miejsce w dniu 15.12.2011 r. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że zmiana nazwy i zarządu spółki nastąpiła w dniu 30.08.2011 r., kiedy to nazwa spółki zmieniła się z Jet Air sp. z o.o. na OLT Jetair sp. z o.o. W trakcie trwania kontroli nie istniała już więc spółka Jet Air ale OLT Jetair i o taką zmianę wystąpił kontrolujący do operatora. Tak więc informacja, którą przesłał operator w dniu 15.12.2011 r. dotyczyła już kolejnej zmiany nazwy spółki i zarządu. Tym samym ULC nie wyegzekwował od operatora zaleceń kontroli z dnia 13.10.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 555-588)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie certyfikatu AOC w dniu 29 marca 2011 r. dla spółki Jet Air przed weryfikacją usunięcia niezgodności zakwalifikowanej jako poważna, co było niezgodne z pragmatyką działań Departamentu LOL. Stanowiła ona bowiem, że niezgodności zakwalifikowane jako krytyczne lub poważne winny być usunięte przed wydaniem certyfikatu.
2. Niewyegzekwowanie zalecenia zgłoszenia przez spółkę Jet Air zmiany nazwy spółki oraz jej zarządu.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵, wnosi o:

1. Realizację zadań zasygnalizowanych w wyjaśnieniu Z-cy Dyrektora Departamentu Rynku Transportu Lotniczego dotyczących między innymi nadzoru nad przewoźnikami w zakresie ubezpieczenia działalności przewozowej, skutecznego egzekwowania dokumentów wymaganych przez przepisy prawa, jak również podejmowania kontroli dla wyegzekwowania tych dokumentów.
2. Określenie kryteriów oceny sytuacji finansowej przewoźników, które skutkowałyby podejmowaniem przez Prezesa ULC działań polegających na zawieszaniu, cofaniu, weryfikowaniu przyznanych koncesji.
3. Określenie obszarów zacieśnienia współpracy i wymiany informacji pomiędzy departamentami Rynku Transportu Lotniczego i Operacyjno-Lotniczego, dla zwiększenia skuteczności nadzoru nad prawidłowością prowadzenia działalności przewoźników pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, w tym warunkami określonymi w koncesjach i certyfikatach.
4. Wydawanie certyfikatów dla przewoźników lotniczych po usunięciu niezgodności określonych w procesie certyfikacji.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

***Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony na podstawie
uchwały Nr 49/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 19 czerwca 2013 r.***

Warszawa, dnia 23 lipca 2013 r.

DYREKTOR
Departament Infrastruktury
z op.

Andrzej Witkowski
Wicedyrektor

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

