



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN – 4101-010-02/2014

P/14/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony na podstawie Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 lutego 2015 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/037 – Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury.
Kontroler	Kazimierz Cymerys, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 91327 z dnia 16.09.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (dalej: PAŻP lub Agencja).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Kapis, Prezes Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. W latach 2012-2013 funkcję Prezesa PAŻP sprawowali: - od 26.08.2008 r. do 29.04.2013 r. Krzysztof Banaszek, - od 30.04.2013 r. do 30.06.2013 r. Maciej Piotrowski, - od 31.07.2013 r. do 31.10.2013 r. pełnił obowiązki Prezesa, a następnie od 1.11.2013 r. został powołany na stanowisko Prezesa PAŻP Krzysztof Kapis.

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, organizację i finansowanie szkoleń w Państwowej Agencji Żeglugi Powietrznej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

Agencja posiadała opracowane procedury szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych oraz plany szkoleń, na podstawie których w 2012 r. szkoleniami objęto 1.054 pracowników, w 2013 r. - 1.452, a w I półroczu 2014 r. - 754 osoby. Łącznie w tym okresie przeprowadzono 386 szkoleń. W Ośrodku Szkolenia Lotniczego w 2012 r. przeszkolono 598 osób, w 2013 r. - 623, a w I półroczu 2014 r. - 388 osób.

Szkolenia i inne formy podnoszenia kwalifikacji dotyczyły m.in.: szkoleń językowych, z obsługi IT², z obszaru zarządzania projektami, z obszaru CNS³, szkolenia związane z zarządzania ruchem lotniczym, z obszaru przygotowania operacyjnego, szkolenia obronne, szkolenie z obszaru finansów i księgowości oraz szkolenie z prawa lotniczego, międzynarodowego, cywilnego, handlowego i szkolenia meteorologiczne dla pracowników służby FIS⁴.

W 2012 r. wydatkowano na podnoszenie kwalifikacji pracowników 7,1 mln zł, w 2013 r. – 6,3 mln zł, a w I półroczu 2014 r. – 2,4 mln zł.

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

² IT – urządzenia informatyczne.

³ Służba zapewniająca realizację funkcji łączności, nawigacji i dozorowania

⁴ FIS – Służba Informacji Powietrznej.

Na obniżenie oceny pozytywnej wpływ mają ustalenia kontroli świadczące o wystąpieniu nieprawidłowości w systemie szkolenia praktykantów oraz kontrolerów ruchu lotniczego.

Z kontroli wynika, że system szkolenia praktykantów na kontrolerów, nie uwzględniający faktycznych potrzeb w zakresie zatrudnienia nowych pracowników, nie wpływał na zmniejszenie negatywnego zjawiska polegającego na niewystarczającym stanie zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego, w kontrolowanym okresie, dla wykonywania wszystkich zadań, bez konieczności stosowania nadgodzin.

Stwierdzono, że mimo występujących od kilku lat braków w zatrudnieniu kontrolerów ruchu lotniczego, stosowano system naboru i szkolenia praktykantów na kontrolerów, który nie zmniejszał w wystarczającym stopniu braków kadrowych, w tej grupie pracowników. W stosunku do planów zatrudnienia na koniec 2012 r. brakowało co najmniej 35 kontrolerów, na koniec 2013 r. 91 kontrolerów, a na koniec września 2014 r. 39 kontrolerów. W tych liczbach nie ujęto faktycznych braków w organach kontroli lotnisk (TWR). Na przykład dla lotniska w Lublinie zaplanowano 1 etat, a faktyczne braki wynoszą 13 kontrolerów, a dla lotniska w Modlinie zaplanowano 4 etaty, a faktyczne braki wynoszą 18 kontrolerów. Należy zaznaczyć, że mimo funkcjonowania tych lotnisk, na wieżach kontroli w Lublinie i Modlinie (wg stanu na koniec września 2014 r.) nie zatrudniono na stałe żadnego z kontrolerów.

Powyższy stan spowodował konieczność delegowania kontrolerów do obsługi kontroli lotnisk z innych służb. Skutkowało to występowaniem znacznej liczby godzin nadliczbowych. W okresie 2012 r. – 2014 (I półrocze r.) wystąpiło 99.313 godzin nadliczbowych, których koszt wyniósł 30,2 mln zł.

Kontrola wykazała (na próbie 20 kontrolerów, którzy posiadali największą liczbę godzin nadliczbowych, że w latach 2012 – 2014 (3 kwartały) kontrolerzy wypracowali od 229,5 do 537,5 godzin nadliczbowych. W 18 przypadkach, w 2012 r. i w okresie 3 kwartałów 2014 r., przekroczono limit 300 godzin. Nieprawidłowość ta stanowi naruszenie Regulaminu Pracy PAŻP oraz Kodeksu Pracy.

W 2013 r. limitu godzin nadliczbowych nie przekroczono, tylko dlatego, że w połowie grudnia podniesiono jego wysokość do 400 godzin.

Kontrola wykazała ponadto, że mimo prowadzenia kilkuletniej korespondencji dotyczącej otwarcia nowych lotnisk w Modlinie i w Lublinie uruchomiono szkolenia praktykantów do zatrudnienia nowych kontrolerów ruchu lotniczego na tych lotniskach dopiero po wyznaczeniu PAŻP do obsługi kontroli tych lotnisk i to w liczbie niewystarczającej do pełnej obsługi kontroli lotnisk.

Spowodowało to, że mimo uruchomienia tych lotnisk w lipcu i grudniu 2012 r. w służbach kontroli tych lotnisk nie zatrudniono na stałe żadnego z kontrolerów, a aktualnie prowadzone szkolenia praktykantów jeszcze przez dłuższy okres czasu nie zabezpieczą etatów w tych służbach.

Z kontroli wynika także, iż szkolenia związane z uruchamianym nowym Systemem Zarządzania Ruchem Lotniczym PEGASUS_21 prowadzono, w niektórych okresach, w sposób niesystematyczny, nie skorelowany z terminami uruchamiania poszczególnych podsystemów oraz w terminach krótszych od wymaganych dla pełnego opanowania obsługi systemu, co powodowało konieczność powtarzania niektórych szkoleń. Ponadto szkolenia prowadzono na symulatorze MICRONAV, który tylko w ok. 30% odwzorowywał pracę systemu P_21.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Diagnozowanie i planowanie potrzeb w zakresie rozwoju zawodowego pracowników

Opis stanu
faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie Polska Agencja Żeglugi Powietrznej działała m.in.; na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r.⁵, Statutu Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej⁶ i Regulaminu Organizacyjnego Agencji z dnia 1 kwietnia 2007 r., w którym przedstawiono schematy organizacyjne oraz zakresy zadań jednostek organizacyjnych Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

(dowód: akta kontroli str. 4-13)

W latach 2012-2014 r. (I półrocze), szkoleniem pracowników w PAŻP zajmowały się działy;

- Dział Planowania i Organizacji Szkoleń Personelu (ALL1), który m.in.: sprawował nadzór nad planowaniem i organizowaniem - we współpracy z właściwymi instruktorami i jednostkami operacyjnymi - szkoleń dla pracowników, przygotowaniem ogólnych rocznych planów szkoleń, kierowaniem i zarządzaniem procesem informowania personelu i kierownictwa o zbliżającym się upływie ważności uprawnienia oraz zaplanowaniem stosownych szkoleń odświeżających z odpowiednim wyprzedzeniem, w optymalnych grupach szkoleniowych;
- Ośrodek Szkolenia Lotniczego (ALL), który m.in.: realizował zadania związane z planowaniem, organizowaniem, przygotowaniem i realizacją szkoleń dla pracowników ATM/CNS⁷ z zachowaniem aktualnych wymogów wynikających z zewnętrznych i wewnętrznych uregulowań prawnych. Nadzór nad przygotowaniem, wdrażaniem i realizacją szkoleń symulatorowych, w tym współpraca z OJT⁸ nad przygotowywaniem szkoleń pre-OJT⁹, uwzględniających zmiany w systemie zarządzania ruchem lotniczym i odwzorowujących środowisko pracy kontrolera ruchu powietrznego. Ośrodek Szkolenia Lotniczego prowadzi szkolenia wewnętrzne – realizowane zgodnie z zapisami procedury PP-HRM-07 „Szkolenia wewnętrzne”. Na dzień 29.09.2014 r. w Ośrodku zatrudnionych było 127 osób;
- Dział Projektów Szkoleniowo-Rozwojowych i Wyjazdów Służbowych (ALR), który m.in.: realizował zadania związane z procesem przygotowania i realizacją planu szkoleń, definiowaniem potrzeb finansowych w tym zakresie oraz efektywnym zarządzaniem przyznanymi środkami. Ponadto zajmował się współpracą z kadra kierowniczą i zarządzającą w celu doprecyzowania potrzeb szkoleniowych, uzgadnianiem projektów dedykowanych określonym grupom pracowników oraz weryfikacją planów rzeczowo-finansowych w tym zakresie, a także przyjmowaniem wniosków o skierowanie pracowników na szkolenia, konferencje i wyjazdy służbowe oraz sprawdzaniem zasadności uczestnictwa w tych szkoleniach lub konferencjach. Procesem przygotowania i realizacji planu szkoleń zajmuje się 9 osób. W „Karcie zadań” dla każdego pracownika,

⁵ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej - Dz.U. z 2006 r. Nr 249, poz.1829, ze zm.

⁶ Statut PAŻP wprowadzony Rozporządzeniem Ministra Transportu z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej – Dz.U. z 2007 r. Nr 56, poz. 378.

⁷ ATM – Służba powołana w celu zapewnienia zarządzania ruchem lotniczym,
CNS – służba zapewniająca realizację funkcji łączności, nawigacji i dozorowania.

⁸ Wykwalifikowany trener w rzeczywistym ruchu lotniczym.

⁹ Praktykant – kontroler ruchu lotniczego odbywający szkolenie praktyczne.

w zależności od zajmowanego stanowiska określono zakres obowiązków związanych z procesem przygotowania i realizacji planu szkoleń;

- Dział Rekrutacji i Doboru Personelu i Rozwoju Personelu (ALD), który m.in.; kierował procesami oceny personelu, przygotowywaniem i kierowaniem procesami oceny adaptacyjnej i okresowej, zapewnieniem wniosków, opinii i raportów w zakresie indywidualnych ścieżek kariery, rekomendowaniem kierunków rozwoju zawodowego pracowników z uwzględnieniem analizy profili kompetencyjnych personelu.

(dowód: akta kontroli str.14-48, 234-250, 252-253)

1.2. W PAŻP prowadzono analizy potrzeb szkoleniowych. Identyfikacją potrzeb szkoleniowych zajmuje się Dział Projektów Szkoleniowo-Rozwojowych i Wyjazdów Służbowych (ALR). W złożonym wyjaśnieniu dotyczącym procesu planowania potrzeb szkoleniowych pracowników, Kierownik Działu Projektów Szkoleniowo-Rozwojowych i Wyjazdów Służbowych stwierdziła m.in. cyt. „Kierownicy MPK-ków (miejsc powstania kosztów) składają plany rzeczowe w zakresie szkoleń na kolejny rok. Następnie pracownicy Działu ALR wyceniają poszczególne szkolenia oraz tematykę we współpracy z inicjatorami. Sprawdzane są szkolenia które będą realizowane na podstawie zawartych już umów. Sprawdzane są uzasadnienia szkoleń, następnie Dział ALR konsoliduje cały plan rzeczowo finansowy. Koszty szkoleń ustalane są na podstawie: kosztów szkoleń w zawartych już umowach i analizach. Dane finansowe są przekazywane przez Dział ALR do Biura Finansów w formie elektronicznej. Z arkusza excelowego są przenoszone do systemu Oracle. Jednocześnie plan w zakresie szkoleń w formie papierowej przekazywany jest do zatwierdzenia do Dyrektora Biura Szkolenia i Rozwoju Personelu ATM/CNS. Biuro Finansów konsoliduje otrzymane dane i wytwarza dokument – plan Finansowy PAŻP na dany rok który zatwierdza Prezes PAŻP. Po akceptacji planu finansowego i rzeczowego następuje realizacja szkoleń”.

(dowód: akta kontroli str. 705-706)

1.3. Podczas procesu planowania szkoleń kierownicy działów, w których są zatrudnieni pracownicy prowadzą analizy potrzeb szkoleniowych w obszarach związanych z działalnością Agencji, zadaniami pracowników, rozwojem kompetencji pracowników. Szkolenia wynikające z przepisów, które dotyczą utrzymania/nabycia odpowiednich uprawnień przez kontrolerów ruchu lotniczego planowane są w Ośrodku Szkolenia Lotniczego (ALL) w terminach wynikających z przepisów i takich terminach, aby KRL we właściwym czasie otrzymał odpowiedni wpis o uprawnieniach wynikających z posiadanej licencji. Natomiast szkolenia, co do których Agencja nie posiada zatwierdzonych programów szkolenia zgłaszane są do Działu Projektów Szkoleniowo-Rozwojowych i Wyjazdów Służbowych (ALR). W niektórych przypadkach, aby zapewnić optymalne wyszkolenie personelu licencjonowanego dokonywane są ustalenia oraz następuje ciągła współpraca między ALR, a ALL i kierownikami wnioskującymi o dany rodzaj/zakres szkolenia. Kierownicy działów, w których są zatrudnieni kontrolerzy ruchu lotniczego są odpowiedzialni za odpowiednie wyszkolenie i przygotowanie podległych pracowników do wykonania powierzonych im zadań, a jednostki ALL i ALR odpowiadają za realizację zgłoszonych i uzasadnionych potrzeb szkoleniowych. Podczas procesu planowania, kierownicy stwierdzają jakie kompetencje do udoskonalenia, aktualizacji wiedzy są potrzebne konkretnemu pracownikowi i zgodnie z tą ideą dokonują odpowiedniego zgłoszenia do planu szkoleń.

(dowód: akta kontroli str.259)

W Ośrodku Szkolenia Lotniczego plan szkoleń wewnętrznych opracowywany jest na podstawie zgłoszeń przekazywanych przez kierowników jednostek organizacyjnych na formularzu F01-PP-HRM-07. Formularz zawiera informacje dot. rodzaju szkolenia (symbol programu szkolenia), imię i nazwisko prowadzącego szkolenie, przewidywany termin realizacji, orientacyjny czas trwania szkolenia, liczbę uczestników szkolenia. ALL¹⁰ analizuje zgłoszenia (formularze) w zakresie uprawnień do prowadzenia szkolenia zaproponowanych prowadzących szkolenie oraz programu szkolenia. Następnie ALL1 opracowuje zbiorczy plan szkolenia na dany rok, który przekazuje do zatwierdzenia Dyrektora AL¹¹.

(dowód: akta kontroli str.253, 260-263)

W PAŻP ustanowiono zasady kierowania pracowników na szkolenia oraz kierowania i finansowania innych form podnoszenia kwalifikacji, które realizowano przez Dział ALR. Zarządzeniem nr 297 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z dnia 14 grudnia 2012 r. wprowadzono „Regulamin świadczeń w zakresie studiów oraz kursów języka angielskiego dla pracowników PAŻP.

Opracowano „Procedury szkoleń zewnętrznych” - dokument obowiązuje od 27.08.2010 r.

Dokument pn. „Procedura - szkolenie wewnętrzne” obowiązuje od 27.08.2012 r. Dokument zawiera (wykaz formularzy i załączników), tj. część administracyjną dokumentu, wykaz dokumentów nadzorowanych, potwierdzenie przeglądu dokumentów, roczny plan szkoleń wewnętrznych, program szkolenia, cele szkolenia, ankietę oceny szkolenia, arkusz hospitacyjny, zgłoszenie, dziennik zajęć, zaświadczenie, listę instruktorów/trenerów, listę pracowników PAŻP uprawnionych do prowadzenia szkoleń wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 50-101, 102-183, 211-221)

1.4.1. Realizacja szkoleń dla pracowników PAŻP

Stwierdzono że w latach 2012 - 2014 r. w Agencji zaplanowano i przeprowadzono szkolenia, które obejmowały m. in.: szkolenia krajowe, szkolenia zagraniczne, szkolenia ŚTWNiP¹², szkolenia-studia i kursy (dofinansowane). Obszar szkoleń obejmował m.in. następującą tematykę; Aviaton English dla KRL¹³, specjalistyczne szkolenia dla pracowników z obszarów finanse, prawo, zarządzanie. Szkolenia z obszaru CNS: obsługa urządzeń lotniczych nawigacyjnych tzw. Lun, systemów specjalistycznych CNS, szkolenia odświeżające, szkolenia związane z zakupem ŚTWNiP. Szkolenia związane z ruchem lotniczym: szkolenia prowadzone przez ośrodek Eurocontrol/IANS, w zakresie OAT i tankowania w powietrzu. Ponadto realizowano szkolenia obronne dla pracowników PAŻP, z zakresu BHP dla pracowników komórek organizacyjnych, realizujących zakupy usług i towarów, zawierania umów i ich negocjowania oraz dot. zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str.221, 222-230)

Szkolenia związane z zakupem środków trwałych są ujmowane w „opisach przedmiotu zamówienia” przez inicjatorów poszczególnych inwestycji. Następnie wyznaczony jest realizator przedmiotowej umowy (pracownik Biura AZ¹⁴ lub AW¹⁵). Każda umowa przypisana jest do konkretnego realizatora zadania, (kierownika

¹⁰ Dział Planowania i Organizacji Szkoleń Personelu ATM/CNS w Ośrodku Szkolenia Lotniczego.

¹¹ Dyrektor Biura Szkolenia i Rozwoju Personelu ATM/CNS – Dyrektor Ośrodka Szkolenia Lotniczego.

¹² Środki Trwałe i Wartości Niematerialne i Prawne.

¹³ KRL – Kontrolerzy ruchu lotniczego.

¹⁴ AZ - Biuro Administracyjne.

¹⁵ AW – Biuro Rozwoju i Wdrożeń.

projektu), zgodnie z podziałem. Realizator zadania jest odpowiedzialny za umieszczenie stosownych zapisów (warunki i terminy przeprowadzenia szkolenia) w umowie realizacyjnej inwestycji oraz rozliczenia finansowe, w tym także rozliczenia szkolenia, jeśli dana umowa zawiera takie zadanie. Dział ALR potwierdza na fakturach wykonanie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 221-222)

Analiza tematyki ujętej w planach szkoleń oraz ich realizacja, w latach 2012, 2013 oraz 2014, odpowiadały potrzebom zgłoszonym przez pracowników oraz osoby zarządzające, ponieważ służyły realizacji zadań statutowych Agencji. Ponadto stwierdzono że tematyka szkoleń oraz wykonanie tych szkoleń, w ww. latach, obejmowały zdobycie wiedzy jak i umiejętności praktyczne.

(dowód: akta kontroli str. 264-267)

Dział Projektów Szkoleniowo-Rozwojowych i Wyjazdów Służbowych, w latach 2012-2014, zrealizował plany szkoleń w poniższym zakresie.

W roku 2012 przeszkolono ogółem 1.054 osoby, zrealizowano 192 szkolenia, m.in. o następującej tematyce: modelowanie danych z użyciem XML, zmiany w podatku dochodowym i ubezpieczeniach społecznych, zarządzanie. Nie zrealizowano 122 zaplanowanych szkoleń.

W roku 2013 przeszkolono ogółem 1.452 osoby, zrealizowano 122 szkolenia, m.in. o następującej tematyce: kontrola projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków unijnych, dozór i eksploatacja urządzeń instalacji energetycznych do 1kv, bezpieczna flota, szkolenie w zakresie obsługi konserwacji, napraw urządzeń chłodniczych, stosowanie, użytkowanie i programowanie sterowników. Nie zrealizowano 84 szkoleń.

W roku 2014 (I półrocze) przeszkolono ogółem 754 osoby, zrealizowano 72 szkolenia, m.in. o następującej tematyce: szkolenia językowe, szkolenie dotyczące przeciwdziałaniu mobbingowi i molestowaniu seksualnemu, szkolenie dla służby FIS: meteorologia lotnicza, szkolenie związane z zakupem i uruchomieniem nowego DME Kmiecina. Nie zrealizowano 25 szkoleń, anulowano 2 szkolenia.

(dowód: akta kontroli str.278-336, 587, 483-550, 588-589)

W Ośrodku Szkolenia Lotniczego, w latach 2012-2014, zrealizowano plany szkoleń w poniższym zakresie:

W roku 2012 przeszkolono 598 osób, nie zrealizowano 2 szkoleń, jak wynika z „Ramowego planu pracy” ALL na 2012 r., dla KRL przez TWR¹⁶ oraz przez FIS¹⁷. Brak programu szkolenia był przyczyną nie przeprowadzenia zaplanowanych szkoleń.

W roku 2013 przeszkolono 623 osoby, nie zrealizowano 2 szkoleń, jak wynika z „Ramowego planu pracy” ALL na 2013 r. w zakresie szkolenia wstępnego+RATING oraz szkolenia z nowej konfiguracji przestrzeni dla Personelu ACC¹⁸ i APP¹⁹. Przyczyną nie zrealizowania szkoleń było przeniesienie ich do realizacji na 2014 r.

W roku 2014 przeszkolono 388 osób (wg. stanu na 2.10.2014 r.), nie zrealizowano 1 szkolenia jak, wynika z „Ramowego planu pracy” ALL na 2014 r., w zakresie ACC

¹⁶ TWR – Organ Kontroli Lotniska (wieża).

¹⁷ FIS – Służba Informacji Powietrznej

¹⁸ ACC – Centrum Kontroli Obszaru.

¹⁹ APP – Organ Kontroli Zbliżania.

z podziału przestrzeni. Przyczyną nie zrealizowania szkolenia było przeniesienie go do realizacji w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.268-277)

1.4.2. Szkolenie kontrolerów ruchu lotniczego

Zgodnie z art. 3 i 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej²⁰ Agencja zapewnia bezpieczną, ciągłą, płynną i efektywną żeglugę powietrzną w polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniającej służbę żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego. W celu realizacji tych zadań Agencja m.in. zapewnia służbę ruchu lotniczego oraz inne służby żeglugi powietrznej poprzez prowadzenie szkoleń.

Dla zapewnienia właściwej liczby kontrolerów ruchu lotniczego Agencja prowadziła corocznie średnio dwa nabory praktykantów, którzy następnie uczestniczyli w dwuetapowym szkoleniu; najpierw jako praktykanci ruchu lotniczego, a następnie praktykanci – kontrolerzy ruchu lotniczego. Po ok. dwuletnim kształceniu szkolenie kończyło się egzaminem i uzyskaniem licencji kontrolera ruchu lotniczego.

Niepełny stan zatrudnienia w grupie kontrolerów ruchu lotniczego wynika m.in. z niskiej realizacji szkolenia praktykantów. Praktykanci szkoleni są w dwóch etapach. Najpierw jako praktykanci ruchu lotniczego, a następnie jako praktykanci - kontrolerzy ruchu lotniczego.

W grupie praktykantów ruchu lotniczego planowano zatrudnić (prowadzić szkolenie) na koniec 2012 r. – 31, na koniec 2013 r. - 22, a na koniec 2014 r. – 46 praktykantów. Faktyczne zatrudnienie wyniosło odpowiednio 54, 43 i 62,9 (na koniec września 2014 r.) praktykantów, dla których był to dopiero I etap szkolenia. Natomiast w grupie praktykantów – kontrolerów ruchu lotniczego planowano zatrudnić (prowadzić szkolenie) na koniec 2012 r. - 92,5, na koniec 2013 r. – 64 i na koniec 2014 r. 72 praktykantów. Faktyczne zatrudnienie wyniosło odpowiednio 20,5, 33,5 i 43 (na koniec września 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1016-1070)

Planowanie zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego odbywało się na podstawie zapotrzebowania zgłaszanego przez poszczególne komórki organizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 1071-1142)

Opracowana przez Biuro Szkolenia i Rozwoju Personelu ATM/CNS prognoza zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego w PAŻP na lata 2012-2015 zakładała, że liczba kontrolerów ruchu lotniczego na dzień 30.06.2012 r. wynosząca 439,17 zwiększy się do końca 2012 r. do liczby 454,67, tj. o 3,5%, w wyniku uzyskania licencji przez praktykantów. Niedobór w zatrudnieniu szacowano na 35,08 pracowników, tj. do liczby 489,75 pracowników.

Wykazano ponadto, że na wieżach kontroli lotnisk w Modlinie i Zielonej Górze zatrudnionych jest po jednym kontrolerze ruchu lotniczego, a w Świdniku (Lublin-Świdnik) brak kontrolerów.

Jednocześnie stwierdzono, że z dniem 2.02.2012 r. rozpoczął się kurs dla 31 praktykantów, z dniem 15.09.2012 r. rozpocznie się kurs dla 26 praktykantów, w 2013 r. dla 57 praktykantów i w 2014 r. dla 50 praktykantów. Zgodnie z tą prognozą w 2013 r. (przy założeniu 75% skuteczności zdanych egzaminów) nowe

²⁰ Dz.U. Nr 249, poz. 1829 ze zm.

licencji kontrolera ruchu lotniczego miało otrzymać 19 pracowników, a w 2014 r. 31 pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 1143-1153)

Według stanu na dzień 30.09.2014 r. łączna liczba kontrolerów ruchu lotniczego uległa nieznacznym zmianom w stosunku do stanu na dzień 30.06.2012 r. i wynosiła 488 pracowników; w tym okresie zwiększyła się najwięcej m.in. w organie ACC WA²¹ o 13 pracowników, APP PO²² o 7 pracowników i TWR GD²³ o 7 pracowników oraz zmniejszyła się w TWR WA o 4 pracowników i w TWR WR o 2 pracowników.

Jednocześnie w Zielonej Górze zatrudniony był jeden kontroler (na 0,5 etatu), a w Modlinie i Lublinie dotychczas nie zatrudniono żadnego z kontrolerów.

(dowód: akta kontroli str. 1154-1157)

W trakcie kontroli zebrano informacje ze wszystkich terenowych oddziałów kontroli lotniska, w zakresie stanu zatrudnienia niezbędnego do zapewnienia pełnej obsady służb bez konieczności stosowania nadgodzin i stwierdzono, że na 13 terenowych oddziałów kontroli lotnisk 8 z nich posiada wystarczającą liczbę kontrolerów lub sygnalizuje brak w liczbie 1-2 kontrolerów. Natomiast pozostałe 5 posiada znaczne braki, które na dzień 30.09.2014 r. wynoszą:

- Oddział w Modlinie (TWR MO) – stan zatrudnienia 0, brak 18 kontrolerów,
- Oddział w Lublinie (TWR LB) – stan zatrudnienia 0, brak 13 kontrolerów,
- Oddział w Warszawie (TWR WA) – stan zatrudnienia 52, brak 8 kontrolerów,
- Oddział w Krakowie (TWR KK) – stan zatrudnienia 32, brak 7 kontrolerów,
- Oddział w Zielonej Górze (TWR ZG) – stan zatrudnienia 0,5 etatu, brak 2,5 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 1158-1171)

P.o. Dyrektora Biura Służb Ruchu Lotniczego wyjaśnił m.in.: „Brak realizacji szkoleń zgodnie z zapotrzebowaniem: Jeśli chodzi o zapotrzebowanie na szkolenia na różne organy kontroli ruchu lotniczego, to istnieją ograniczenia ilościowe w Ośrodku Szkolenia Lotniczego, który szkolenie podstawowe prowadzi dwa razy do roku przyjmując około 25 osób na jeden kurs. Ilość instruktorów w ośrodku oraz ilość różnego rodzaju obowiązkowych szkoleń dla personelu już licencjonowanego uniemożliwia prowadzenie większej liczby szkoleń. Kolejnym progiem są możliwości szkolenia OJT ograniczone ilością stanowisk operacyjnych na których trzeba je przeprowadzić. Obecnie sytuacja poprawia się o tyle, że w kontroli obszaru (ACC) wzrosła liczba sektorów (stanowisk) na których można szkolić równocześnie. Natomiast w przypadku kontroli lotniska (TWR) ograniczenie stanowisk wynika ze specyfiki stanowisk operacyjnych – zazwyczaj są to 1 (TWR) lub 2 (ADC + GND) stanowiska wymagające licencji/uprawnień.”

(dowód: akta kontroli str. 1172-1173)

Zgodnie z rocznymi planami zatrudnienia w PAŻP planowano zatrudnienie kontrolerów ruchu lotniczego, wg stanu na dzień:

- 31.12.2012 r. w liczbie 504,75 pracowników, a faktyczne zatrudnienie wyniosło 469,08 - brakowało 35,67 kontrolerów (7,1%),
- 31.12.2013 r. – 575,25 pracowników, a faktyczne zatrudnienie wyniosło 483,86 – brakowało 91,39 kontrolerów (15,9%),

²¹ ACC WA – Centrum kontroli obszaru w Warszawie.

²² APP PO – Organ Kontroli Zbliżania w Poznaniu.

²³ TWR GD – Organ Kontroli Lotniska w Gdańsku

- 31.12.2014 r. – 520,79 pracowników, a faktyczne zatrudnienie na koniec września 2014 r. wyniosło 481,84 – brakowało 38,95 kontrolerów (7,5%).

Faktyczne braki w tej grupie pracowników były jednak wyższe, gdyż w ww. planach zatrudnienia nie uwzględniono wszystkich potrzeb w zakresie niezbędnych etatów, a w tym do kontroli lotniska Lublin nie zaplanowano etatów na 2012 r. i 2013 r., a na 2014 r. zaplanowano dla tego lotniska tylko 1 etat. Dla lotniska Modlin nie zaplanowano etatów na 2012 r., a na 2013 r. i 2014 r. zaplanowano tylko 4 etaty. Faktycznie zatrudniono w 2012 r. i 2013 r. 1 kontrolera, a w 2014 r. nie zatrudniono na stałe żadnego kontrolera.

(dowód: akta kontroli str. 1016-1022)

Z wyjaśnień kierownika Działu Płac i Analizy Wynagrodzeń, w zakresie przyczyn znacznych zmian w planach zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego oraz występowaniem znacznych braków w przeszkoleniu nowych pracowników do służby w PAŻP wynika, że:

„Podawane w planach liczby KRL są wartościami pożądanymi (wynikającymi z potrzeb operacyjnych), oznacza to, że uwzględniają one cele operacyjne PAŻP. Dochodzenie do realizacji tych celów jest procesem długotrwałym.

Już w końcu 2013 r. wiadomym było, że nie wykonamy planu zatrudnienia na 2013 r. z uwagi m.in. na skutki wstrzymania naborów na KRL i ograniczenia logistyczno-dydaktyczne OSL, przedłużające się wdrożenie P_21, wstrzymanie zatrudnienia na wakaty zarezerwowane na pracowników CNS.

Różnica w zaplanowanym zatrudnieniu kontrolerów ruchu lotniczego wynika z dokonanej aktualizacji Planu zatrudnienia na rok 2014 w oparciu o zweryfikowaną prognozę „Kontrolerzy ruchu lotniczego w PAŻP w latach 2013-2019”.

Problem pozyskiwania mniejszej ilości kontrolerów ruchu lotniczego niż zaplanowano jest skutkiem kilku nakładających się na siebie czynników:

- *zawieszaniem w przeszłości naborów na kurs dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego,*
- *brakiem możliwości uzupełnienia „strat” (wynikających z wstrzymania naborów) poprzez zwiększenie ilości kursów dla potencjalnych kontrolerów ruchu lotniczego z uwagi na ograniczone możliwości związane z przepustowością szkolenia w Ośrodku Szkolenia Lotniczego i to zarówno logistyczne, jak i dydaktyczne,*
- *brakiem możliwości pełniejszego zaangażowania instruktorów OJT w szkolenie większej liczby praktykantów-kontrolerów ruchu lotniczego na stanowiskach operacyjnych z uwagi na bieżące, rosnące w sezonie potrzeby operacyjne przy nadal niewystarczającej liczbie kontrolerów ruchu lotniczego,*
- *przedłużającym się procesem wdrożenia nowego systemu zarządzania ruchem lotniczym Pegasus_21.*

Problem w obsadach kontrolerów ruchu lotniczego wynikający z niezrealizowania w przeszłości w latach 2008-2010 kilku zaplanowanych kursów dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego nabrzmiał w okresie przedłużającego się wdrażania nowego systemu zarządzania ruchem lotniczym Pegasus_21 (P_21) w miejsce systemu AMS2000+. W wyniku wdrażania systemu P_21, część symulatorowa jednego z kursów (kurs rozpoczęty dn. 16.05.2011 r.) została wstrzymana w II kw. 2012 r. na ok. 4 miesiące (10 kandydatów do ACC), ponieważ uzależniono dalsze szkolenie od pełnego wdrożenia systemu P_21 oraz zapoznania się instruktorów OJT z systemem i zgłoszenia ich gotowości do rozpoczęcia nadzorowania praktyk. Proces wdrożenia P_21 znacznie się opóźnił, w efekcie czego podjęto decyzję o powrocie do praktyk na symulatorze AMS2000+. Tak długa przerwa w szkoleniu

praktykantów ruchu lotniczego skutkowało potrzebą powtórzenia ćwiczeń z poziomu mniej zaawansowanego, co odpowiednio wydłużyło szkolenie.

Przejście na nowy system P_21 w listopadzie 2013 roku z konieczności wstrzymało proces szkoleń na stanowiskach operacyjnych z uwagi na zamknięcie spraw proceduralnych związanych z uzupełnianiem instrukcji operacyjnych, opracowanie programów szkoleń i potwierdzenie gotowości instruktorów OJT do nadzorowania praktykantów-kontrolerów ruchu lotniczego w realnym środowisku operacyjnym. Skutki zaniechanych naborów w przeszłości oraz opóźnienia we wdrażaniu P_21 spowodowały poważne osłabienie dopływu kontrolerów ruchu lotniczego w 2013 r.”

(dowód: akta kontroli str. 1174-1175)

Prezes PAŻP wyjaśniając przyczyny nieodzwoiercedlania w planach zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego oraz planach szkoleń praktykantów faktycznych potrzeb w zatrudnieniu w poszczególnych służbach stwierdził m.in. „Zapotrzebowanie Biura AR dotyczy faktycznych, uaktualnionych potrzeb w zakresie liczby kontrolerów ruchu lotniczego w danej specjalności (ACC, APP, TWR), a nie na praktykantów ruchu lotniczego.

Przykładowo na kurs, który zaplanowano na wrzesień 2014 r. złożono zapotrzebowanie na 28 nowych praktykantów ruchu lotniczego (jest to aktualnie maksymalna liczba studentów w jednej grupie szkoleniowej, która jest zdeterminowana posiadanymi zasobami kadry szkoleniowej). Biorąc pod uwagę wskaźniki skuteczności szkolenia, prowadzone są analizy możliwości szkolenia grupy kandydatów o ok. 30% większej w stosunku do pożądaney, co pozwoliłoby na wyszkolenie najbardziej adekwatnej do rzeczywistych potrzeb liczby kontrolerów ruchu lotniczego.

W celu przezwyciężenia problemu niedoboru kadr w tej grupie pracowniczej dokonano również przeglądu programów szkolenia praktykantów i zidentyfikowano możliwość skrócenia czasu szkolenia – bez uszczerbku dla jego jakości - o 7 miesięcy. Aktualnie trwają prace nad opracowaniem nowych, uwzględniających powyższe założenia programów szkolenia. Po ich opracowaniu zostaną przedłożone do ULC celem spełnienia wymogów formalnych i proceduralnych, umożliwiających wdrożenie ich do stosowania w Ośrodku Szkolenia Lotniczego.”

(dowód: akta kontroli str. 1176-1184)

Z powodu braków w zatrudnieniu, w tym na wieżach kontroli lotnisk nowo uruchamianych w Lublinie i Modlinie, występowały godziny nadliczbowe – głównie z powodu konieczności delegowania pracowników do służby na stanowiskach, gdzie brakowało kontrolerów.

Występowanie godzin nadliczbowych, w grupie kontrolerów ruchu lotniczego, z góry planowano, i tak:

1/ na 2012 r. zaplanowano 32.928 godzin nadliczbowych o wartości 19.080,9 tys. zł, w tym najwięcej dla pracowników ACC WA - 13.524 godz. nadliczbowych o wartości 6.314,6 tys. zł i TWR MO o wartości 5.283,6 tys. zł.

W 2012 r. wystąpiło 40.356 godzin nadliczbowych na kwotę 12.320,3 tys. zł, w tym najwięcej dotyczyło ACC WA – 10.824 godz. nadliczbowych o wartości 4.865,4 tys. zł.

2/ na 2013 r. zaplanowano 29.712 godzin nadliczbowych o wartości 23.405,98 tys. zł, w tym najwięcej dla pracowników ACC WA - 12.408 godz. nadliczbowych o wartości 5.964,9 tys. zł i TWR MO o wartości 8.702,4 tys. zł.

W 2013 r. wystąpiło 47.351 godzin nadliczbowych o wartości 14.579,9 tys. zł, w tym najwięcej w ACC WA – 13.852 godz. nadliczbowych o wartości 14.579,9 tys. zł.

- 3/ na I półrocze 2014 r. zaplanowano 12.864 godzin nadliczbowych o wartości 3.603,6 tys. zł, w tym najwięcej dla pracowników ACC WA - 1.939 godz. nadliczbowych o wartości 910,4 tys. zł i TWR MO o wartości 1.031,4 tys. zł.

W I półroczu 2014 r. wystąpiło 11.606 godzin nadliczbowych o wartości 3.352,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1185-1192)

Z kontroli wynika, że kontrolerzy ruchu lotniczego najczęściej delegowani byli do obsługi wieży lotniczej w Modlinie i Lublinie.

W okresie 3 kwartałów 2014 r. kontrolerzy z Terenowego Zespołu Kontroli Lotniska Szczecin spędzili w delegacji na wieżach kontroli lotnisk w Modlinie i Lublinie łącznie 518 dni. Kontrolerzy z Rzeszowa spędzili w tym czasie na innych lotniskach 169 dni, kontrolerzy z Łodzi 160 dni, a kontrolerzy z Gdańska 75 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1193-1283)

Koszty podróży służbowych kontrolerów do PL Modlin za III kwartał 2014 r. wyniosły łącznie 62.996 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1284-1289)

Zgodnie z Regulaminem Pracy Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, wprowadzonym zarządzeniem Nr 37 z dnia 29.06.2007 r. Prezesa PAŻP, w latach 2012-2014 liczba godzin nadliczbowych nie mogła przekraczać dla poszczególnego pracownika 300 godzin w roku kalendarzowym.

Zarządzeniem nr 246 z dnia 5 grudnia 2013 roku Prezes PAŻP ustalił (aneksem nr 15) zmiany do Regulaminu Pracy, zwiększając w roku 2013 czasowo liczbę dopuszczalnych godzin nadliczbowych do 400.

Podkreślenia wymaga fakt, że w § 3 zarządzenia zapisano iż aneks nr 15 wchodzi w życie po upływie dwóch tygodni od dnia podania go do wiadomości pracowników, tj. od dnia 19 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1290-1302)

Do szczegółowej kontroli wybrano po 20 kontrolerów ruchu lotniczego, którzy wypracowali w okresie od 1.01.2012 r. do 30.09.2014 r. najwięcej godzin nadliczbowych.

Z badań tych wynika m.in., że:

- w 2012 r. pracownicy wypracowali od 257 do 399,5 godzin nadliczbowych, w tym 8 pracowników (6 ze Szczecina) przekroczyło limit 300 godzin,
- w 2013 r. pracownicy wypracowali od 271,5 do 397 godzin nadliczbowych, w tym 14 pracowników (wszyscy z Rzeszowa) przekroczyło pierwotny limit 300 godzin,
- w okresie 3 kwartałów 2014 r. pracownicy wypracowali od 229,5 do 537,5 godzin nadliczbowych, w tym 10 pracowników (9 ze Szczecina) przekroczyło limit 300 godzin.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1306)

Prezes PAŻP wyjaśniając przyczyny dopuszczenia do występowania znacznej ilości nadgodzin w grupie kontrolerów ruchu lotniczego stwierdził, że „*Pierwotną przyczyną powstania godzin nadliczbowych w grupie kontrolerów ruchu lotniczego*

były dokonane w latach ubiegłych zmiany systemu pracy dwuzmianowej na trzymianową przy jednoczesnym zmniejszeniu nominalnego miesięcznego czasu pracy ze 176 średnio w miesiącu na 126 a następnie do 120 godzin miesięcznie oraz – jak obecnie się okazuje – błędne założenie, iż bardziej uzasadnione ekonomicznie jest pokrywanie braków nadgodzinami, niż zatrudnianie nadmiaru KRL. Kolejnym czynnikiem było otwarcie nowych lotnisk bez precyzyjnego określenia przez zarządzających lotniskami potrzeb w zakresie służb ruchu lotniczego. Również wdrożenie nowego systemu zarządzania ruchem lotniczym Pegasus_21 (szkolenia KRL) oraz zwiększenie ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej spowodowało ponadnormatywny wzrost godzin nadliczbowych. Należy zwrócić uwagę, że rezygnacja z obsady służb w godzinach nadliczbowych spowodowałaby niedostępność lotniska dla przewoźników.”

(dowód: akta kontroli str. 1176-1178)

Z kontroli PAŻP przez Urząd Lotnictwa Cywilnego w 2014 r. wynika m.in.:

- 1/ W trakcie kontroli służb lotniska w Szczecinie w dniach 15-17.09.2014 r. stwierdzono m.in. "Przy obecnym stanie zatrudnienia (16 i takiej samej liczbie etatów) i delegowaniu do pracy w EPMO 10 krl, na dzień 30 września br. zostanie wykorzystany w 100% limit godzin nadliczbowych przez 5 kontrolerów. Istnieje w związku z tym prawdopodobieństwo naruszenia wymogu p.2.1 załącznika i rozporządzenia 1035 w zakresie zapewnienia ciągłości służby. Rozmiar zjawiska może wskazywać, że zaistniała sytuacja może spowodować powstanie niezgodności w obszarze punktu 2 załącznika i rozporządzenia Komisji nr 1035/2011 „Struktura organizacyjna i zarządzanie.”
- 2/ W trakcie kontroli służb lotniska w Lublinie w dniach 23-24 września 2014 r. stwierdzono, że: „W czasie kontroli w AIWT LB stwierdzono, że aktualnie służba TWR zapewniana jest przez 12 kontrolerów z Rzeszowa, 1 kontrolera ze Szczecina oraz 1 kontrolera z dopuszczalnych Regulaminem Pracy PAŻP 300 godzin nadliczbowych. Istnieje więc prawdopodobieństwo naruszenia wymogu pkt. 1 i pkt 5 Załącznika I do rozporządzenia (UE) nr 1035/2011 w zakresie zapewniania służby w sposób bezpieczny i ciągły.”

We wniosku pokontrolnym zapisano: „Ciągły niedobór kontrolerów ruchu lotniczego, który skutkuje 100% wykorzystaniem limitu godzin nadliczbowych (określonego w Regulaminie Pracy PAŻP) i jego regularnym przekraczaniem może wskazywać na nieefektywność i słabą organizację procesu szkolenia nowych kontrolerów. Nieefektywność i błędy w organizacji rekrutacji i szkolenia mogą skutkować zagrożeniem ciągłości zapewniania służb ruchu lotniczego na niektórych lotniskach i doprowadzić do ograniczenia zakresu certyfikatu instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej w zakresie zapewniania służby kontroli lotniska.”

- 3/ W protokole z kontroli w dniu 19.09.2014 r. Lotniska Warszawa-Modlin zapisano m.in.:

„W kontrolowanym organie zatrudnionych jest 19 kontrolerów ATCO w tym: 10 dojeżdżających ze Szczecina, 1 z Gdańska i 8 z Warszawy

W oparciu o wynik kontroli w Szczecinie i w Modlinie stwierdzono, że 9 na 10 kontrolerów ze Szczecina przekroczyło dopuszczalną sumę 300 godz. nadliczbowych rocznie, określoną w § 23 Regulaminu Pracy PAŻP. Przy czym dla 5 spośród 10 kontrolerów przekroczenie to na koniec września osiągnie 50% ponad limit, a dla kolejnych 4 nastąpi to do końca października.....

Duża liczba nadgodzin i niewystarczająca liczba kontrolerów w połączeniu z częstymi i dalekimi podróżami do miejsca pracy oraz porannymi i nocnymi dyżurami sprzyjają przemęczeniu i zwiększają ryzyko osłabienia kondycji psychofizycznej kontrolerów i/lub popełnienia przez nich błędów, co grozi obniżeniem poziomu bezpieczeństwa zapewnienia służby.

Przyjęcie dla kontrolerów na lotnisku Modlin, w przeciwieństwie do wszystkich pozostałych kontrolerów, 12 godzinnego równoważnego czasu pracy, jest niezgodne z art. 6a ustawy o PAŻP i § 19 ust. 1, pp. a oraz § 26 ust. 1.6 Regulaminu Pracy PAŻP.

Sytuację komplikuje fakt, że kontrolerzy-praktykanci nie będą mogli rozpocząć samodzielnie pracy przed kwietniem 2015 r., a wyszkolenie kolejnych to kwestia jeszcze dłuższego czasu (informacja otrzymana w czasie rozmowy z KRL)."

W końcowej części protokołu zapisano wniosek o treści: „Przekroczenie rocznego dopuszczalnego limitu godzin nadliczbowych przez kontrolerów delegowanych ze Szczecina, stanowi zagrożenie dla ciągłości zapewniania służby kontroli lotniska w EPMO.”

(dowód: akta kontroli str. 1307-1403)

Kontrola wykazała, że jedną z przyczyn braku przygotowania personelu technicznego na nowo otwartych lotniskach było zbyt późne rozpoczęcie przez PAŻP przygotowania kontrolerów ruchu lotniczego do obsługi lotów na tych lotniskach, w stosunku do planowanych terminów uruchomienia tych lotnisk, a w tym rozpoczęcia szkolenia nowych pracowników.

Dotyczy to lotnisk w Modlinie i Lublinie oraz może dotyczyć lotniska w Radomiu.

Na wieży kontroli lotniska Modlin kontrolerzy PAŻP rozpoczęli służbę w dniu 15 lipca 2012 r., a na wieży w Lublinie w dniu 17 grudnia 2012 r. Rozpoczęcie kontroli lotniska w Radomiu planowane jest na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1404)

Port Lotniczy Lublin S.A. już w dniu 15 kwietnia 2009 r., tj. na 3 lata przed planowanym terminem uruchomienia lotniska, zwrócił się do Prezesa PAŻP o wybudowanie i wyposażenie wieży lotniczej (TWR) oraz o przygotowanie w związku z tym kontrolerów ruchu lotniczego i innego personelu. W dniu 7.02.2011 r. Port Lotniczy Lublin S.A. zwrócił się do Ministra Infrastruktury o wyznaczenie PAŻP, jako państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym, do utworzenia cywilnego lotniskowego organu służb ruchu lotniczego dla lotniska Lublin, w terminie zbieżnym z planem jego uruchomienia, tj. 30 marca 2012 r. Prośbę tą motywowano koniecznością zapewnienia przez PAŻP budżetu na sfinansowanie tego przedsięwzięcia z uwzględnieniem: obsady personalnej (kontrolerów ruchu lotniczego), infrastruktury (wieża), naziemnych urządzeń nawigacyjnych (ILS, DME, DVOR), wyposażenia radiokomunikacyjnego, innego niezbędnego wyposażenia, koordynacji organizacyjnej i dokumentacji.

W dniu 11 maja 2011 r. Prezes ULC poinformował sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury o spotkaniu roboczym w dniu 10.05.2011 r. pomiędzy ULC i PAŻP, w trakcie którego m.in. przeanalizowano możliwości uwzględnienia nowopowstających lotnisk w treści planu skuteczności działania na lata 2012-2014 oraz we wspólnej strefie pobierania opłat terminalowych oraz stwierdzono, że takie działanie będzie możliwe pod warunkiem wyznaczenia PAŻP do zapewniania służb na tych lotniskach, stosownie do obowiązujących w tym zakresie przepisów, przed sfinalizowaniem treści planu skuteczności działania oraz ustaleniem stref pobierania opłat terminalowych. Ponadto stosowne odniesienie do zapewniania służb na

nowych lotniskach oraz kosztów z tym związanych powinno znaleźć się w treści zatwierdzonego przez Ministra Infrastruktury planu finansowego PAŻP na ww. okres.

(dowód: akta kontroli str. 1405-1417)

W dniu 15.03.2012 r. Dyrektor Biura Zarządzania Przestrzenią Powietrzną i Przygotowania Operacyjnego zatwierdził harmonogram utworzenia organu kontroli lotniska (TWR Modlin) na nowopowstającym lotnisku kontrolowanym Warszawa-Modlin

Z dniem 3.08.2012 r. Warsaw Modlin airport zwrócił się do PAŻP o pilne spowodowanie stosownego zwiększenia stanu osobowego kontrolerów ruchu lotniczego, które zapewni ciągłości pracy służb przez całą dobę każdego dnia tygodnia.

(dowód: akta kontroli str. 1418-1448)

Port Lotniczy Radom S.A. w dniu 26.06.2012 r. zwrócił się do Prezesa PAŻP z wnioskiem o zapewnienie służb żeglugi powietrznej w przestrzeni powietrznej kontrolowanej lotniska Radom – Sadków, w związku ze znacznym zaangażowaniem prac mających na celu uruchomienie lotniska. Jednocześnie skierowano do Prezesa PAŻP prośbę o podjęcie działań zmierzających do uzyskania decyzji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o wyznaczeniu PAŻP jako instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego dla lotniska Radom - Sadków.

Prezes PAŻP w piśmie z dnia 20.07.2012 r. skierowanym do Prezesa ULC, w sprawie wniosku dotyczącego zapewnienia przez PAŻP służb na lotnisku Radom-Sadków poinformował m.in., że „Mając na uwadze trwający jeszcze proces przygotowania PAŻP do zapewnienia służb kontroli na lotnisku w Lublinie, toczący się przy braku zgody ULC na uwzględnienie w kosztach PAŻP finansowania tego przedsięwzięcia, z czym wiązała się konieczność pokrycia niezbędnych wydatków kosztem innych pozycji budżetowych, informuję, że PAŻP jest gotowa zapewnić służby TM dla lotniska PL Radom S.A. pod warunkiem jednoznacznego określenia źródeł finansowania kosztów z tym związanych oraz utworzenia mechanizmów prawnych pozwalających na uwzględnienie tych kosztów w jednej strefie opłat TNC.

W odpowiedzi na powyższe pismo Prezes ULC poinformował w dniu 24.08.2012 r. Prezesa PAŻP m.in., że „Agencja jest zobowiązana do zapewniania służb ruchu lotniczego dla potrzeb bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej....Wydanie przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego decyzji zezwalającej na założenie lotniska Radom-Sadków w pełni uzasadnia prośbę Prezesa Zarządu PL „RADOM” S.A. do Prezesa PAŻP o podjęcie działań zmierzających do ustanowienia i zapewnienia służb ruchu lotniczego w przestrzeni kontrolowanej ww. lotniska, zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ponadto uprzejmie informuję, że rozwiązywanie kwestii finansowych PAŻP, o których mowa w piśmie, nie leży w kompetencji Prezesa ULC.”

(dowód: akta kontroli str. 1405-1417)

W dniu 29.07.2014 r. w siedzibie PAŻP odbyło się spotkanie przedstawicieli PAŻP i PL Radom, w trakcie którego ustalono, że w celu powołania służby kontroli lotniska prowadzone jest przygotowanie służb ATC²⁴ (liczba ATCO 6, w tym 2 OJT). W trakcie szkolenia do uprawnień ADI/APP znajduje się 1 osoba oraz w planach zatrudnienia w latach 2015-2019 znajduje się kolejnych 6 osób.

(dowód: akta kontroli str. 1449-1453)

²⁴ ATC – Pojęcie ogólne oznaczające odpowiednio ACC, APP lub TWR.

Do 17 października 2014 r. odbyły się spotkania robocze oraz trwała korespondencja w sprawie utworzenia służby kontroli lotniska, a w tym dotycząca możliwości wykorzystania istniejących pomieszczeń, lub posadowienia odrębnej wieży kontroli lotów.

(dowód: akta kontroli str. 1454-1469)

Prezes PAŻP wyjaśniając przyczyny nie uruchamiania wyprzedzających szkoleń praktykantów do obsługi nowo budowanych lotnisk stwierdził, że „Główny powód to nieprecyzyjne informacje od zarządzających lotniskami odnośnie liczby i czasu operacji przewoźników. Każde lotnisko chciałoby prowadzić działalność 24 godziny na dobę nawet dla kilku operacji, co jest nieuzasadnione ekonomicznie. PAŻP jest obowiązana do realizacji planów określonych w dokumencie planistycznym jakim jest Plan Skuteczności Działania (PSD), którego obowiązek przygotowania został nałożony rozporządzeniem Komisji (UE) nr 691/2010 z dnia 29 lipca 2010 r. ustanawiającym system skuteczności działania służb żeglugi powietrznej i funkcji sieciowych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2096/2005 ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej. Ponadto PAŻP jest zobowiązana do przestrzegania postanowień Rozporządzenia (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewnienia służb żeglugi powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, tym samym utrzymując reżim kosztowy dotyczący finansowania służb żeglugi powietrznej.

Mając na uwadze, że czas wyszkolenia praktykantów KRL do pełnienia służb to okres 3 lat, w żadnym z trzech przypadków termin poinformowania PAŻP o uruchomieniu danego lotniska nie był wystarczający, aby wyszkolić odpowiednie służby dedykowane wyłącznie tym lotniskom.”

(dowód: akta kontroli str. 1176-1178)

1.4.3. Realizacja szkolenia w ramach wdrażanego nowego Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym PEGASUS_21

W 2005 r. Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” zawarło, w wyniku postępowania przetargowego, z wybranym wykonawcą, tj. firmą INDIRA Sistemas S.A. z Hiszpani umowę na zakup i uruchomienie Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym PEGASUS_21.

Przeprowadzona w 2005 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontrola stwierdziła, że PP „Porty Lotnicze” zawarło umowę bez zastosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych. Z tego powodu umowę uznano za nieważną.

W 2008 r. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej po przeprowadzeniu postępowania w trybie z wolnej ręki z zastosowaniem przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych zawarła umowę nr PAZP/08-510/AZHI, z tym samym wykonawcą, na dokończenie realizacji projektowania i wdrożenie Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym PEGASUS_21 dla Rejonu Informacji Powietrznej Warszawa.

Do momentu zawarcia nowej umowy firma INDIRA dostarczyła i zainstalowała systemy w Katowicach (Etap 1) i Gdańsku (Etap 2).

Harmonogram stanowiący integralną część umowy (ze zmianami wprowadzonymi 4 aneksami do umowy) przewidywał, m.in. następującą realizację:

- | | |
|---|-----------------|
| 1/ Etap 1 realizacji umowy Katowice – Podsystem 1 | - 24.11.2008 r. |
| 2/ Etap 2 realizacji umowy Gdańsk – Podsystem 2 | - 20.12.2008 r. |
| 3/ Etap 3 realizacji umowy Warszawa | - 31.12.2009 r. |

- 4/ Etap 3 – Faza 1 – System Testowy ATM - 16.04.2009 r.
- 5/ Etap 3 – Faza 2 – Podsystem 3 Warszawa A razem z integracją międzysystemową - wszystkie zadania sukcesywnie od 30.09.2009 r. do 21.11.2010 r.

W ramach ww. podsystemu przewidziano:

- a/ szkolenie systemowe w zakresie systemu ARTAS – Moduł I – do 3.02.2010 r.
 - b/ szkolenie systemowe w zakresie systemu ARTAS – Moduł II – do 4.02.2010 r.
 - c/ szkolenie systemowe w zakresie systemu ARTAS – Moduł III – do 5.02.2010 r.
 - d/ szkolenie systemowe w zakresie systemu ARTAS – Moduł IV – do 12.02.2010 r.
 - e/ szkolenie techniczne w zakresie systemu PEGASUS_21 w miejscu instalacji – 26.03.2010 r.
 - f/ szkolenie techniczne (systemowe) w zakresie systemu nagrywania danych obrazowania radarowego oraz korespondencji głosowej firmy Thruput/Ricochet – do 26.11.2010 r.
 - g/ szkolenie operacyjne w zakresie systemu PEGASUS_21 w miejscu instalacji – 26.11.2010 r.
- 6/ Integracja Międzysystemowa i oprogramowanie PEGASUS_21 w części beta – faza 3.
- W ramach tej fazy instalacji systemu przewidziano szkolenie techniczne systemowe w Warszawie w terminie do 7.03.2012 r.
- 7/ Etap 3 – Faza 3 Podsystem 3 Warszawa w części B – realizacja w terminach do 16.06.2014 r., a w tym:

- a/ Podetap 3B-1 – w terminach od 17.09.2010 r. do 5.09.2014 r.

W ramach realizacji tego podetapu przewidziano:

- dodatkowe szkolenie – do 10.11.2011 r.
- szkolenie techniczne systemowe w Katowicach i Krakowie – do 1.02.2012 r.
- szkolenie techniczne systemowe w Gdańsku

- b/ Podetap 3B-2 – w terminach od 21.09.2014 r. do 28.11.2014 r.

Zgodnie z pierwotnym harmonogramem realizacji umowy przewidziano podpisanie protokołu odbioru końcowego systemu PEGASUS_21 na dzień 17 grudnia 2010 r. W wyniku 4 zmian aneksem nr 8 do umowy ustanowiono termin odbioru końcowego na dzień 28.11.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1470-1502)

Decyzjami z dnia 22 listopada 2013 r. Prezes ULC zatwierdził wprowadzenie w życie zmiany w systemie funkcjonalnym ATM²⁵ polegającej na włączeniu systemu zarządzania ruchem lotniczym PEGASUS_21 do pracy operacyjnej oraz na włączeniu przygotowania i weryfikacji planów lotów TRAFFIC w wersji 1.5.2 Final do pracy operacyjnej w konfiguracji z systemem PEGASUS_21.

(dowód: akta kontroli str. 1503-1505)

²⁵ ATM – Zbiór naziemnych i pokładowych funkcji wymaganych do zapewnienia bezpiecznego i wydajnego przemieszczania się statków powietrznych podczas wszystkich faz lotu.

Zarządzeniem nr 32 z dnia 25.02.2010 r. Prezes Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej powołał Zespół do realizacji zadania p.n. „Organizacja oraz przeprowadzenie szkoleń familiaryzacyjnych z obsługi nowego systemu zarządzania ruchem lotniczym P_21.

(dowód: akta kontroli str. 1506-1507)

Najważniejsze etapy i kluczowe daty w procesie wdrażania systemu PEGASUS_21 warunkujące przeprowadzenie szkoleń obsługi wdrażanego systemu przebiegało następująco:

- 1/ ETAP 1 – uruchomienie i wdrożenie systemu w Katowicach/Krakowie 16.09.2008-26.02.2009. System z pierwszą wersją oprogramowania P_21 wdrożony operacyjnie jako samodzielny system lokalny dla potrzeb kontroli zbliżania i wieży KK/KT;
- 2/ ETAP 2 – uruchomienie i wdrożenie systemu w Gdańsku 16.09.2008-20.02.2009. System z pierwszą wersją oprogramowania P_21 wdrożony operacyjnie jako samodzielny system lokalny dla potrzeb zbliżania i wieży GD;
- 3/ ETAP 3 – 04.05.2009 – 28.11.2014 dostawa, instalacja i uruchomienie systemu w Warszawie i wszystkich ośrodkach regionalnych, jako centralnego systemu zarządzania ruchem lotniczym Do 25.11.2013 PAŻP posiadał 5 niezależnych systemów. Pracujące operacyjnie na własnych platformach sprzętowych pierwsze wersje PEGASUS_21 w Krakowie/Katowicach i Gdańsku, AIRCON2000 w Poznaniu, AMS2000+ w Warszawie oraz niedopuszczony jeszcze operacyjnie i wdrażany we wszystkich ośrodkach PAŻP, dostępny do testów/szkoleń system PEGASUS_21. Od 26.11.2013 systemy zainstalowane wcześniej w ośrodkach regionalnych pracują jako systemy zapasowe a system PEGASUS_21 instalowany w ramach ETAPu 3 jest podstawowym systemem zarządzania ruchem lotniczym w PAŻP.

W ramach Etapu 3 nastąpiła dostawa, instalacja, konfiguracja, szkolenie personelu technicznego oraz instruktorów KRL przez producenta systemu oraz wdrożenie systemu. W trakcie tego etapu rozpoczął się, realizowany wewnętrznie w PAŻP, proces szkolenia przyszłych użytkowników systemu w całej Polsce, przez wcześniej przygotowanych instruktorów. Ze względu na pierwotnie zaplanowane daty uruchomienia i brak symulatora szkolenie rozpoczęto na systemie głównym, który równolegle podlegał testom, drobnym modyfikacjom oraz procesowi usuwania usterek. Testy odbiorcze SAT wstępne i końcowe trwały od 29.03.2011 do 16.07.2011. Odbiór systemu w części właściwej dla tego etapu - 01.12.2011 r.

Od 03.01.2014 rozpoczęła się realizacja ostatniej fazy Etapu 3 czyli demontaż starego systemu AMS2000+ oraz instalacja na zwolnionych przez niego na sali operacyjnej miejscach pozostałych konsol/stanowisk systemu PEGASUS_21. Podzielenie instalacji sprzętu na dwa etapy wynika ze względu na ograniczenia lokalowe PAŻP i czasową konieczność użytkowania obu systemów. W związku z tym do zainstalowania systemu PEGASUS_21 należało podzielić salę operacyjną na dwie części i w jednej z nich pozostawić pracujący system AMS2000+ a na drugiej wykonano instalację 20 z 30 docelowych konsol systemu PEGASUS_21, niezbędną do uruchomienia operacji w konfiguracji sektorów identycznej jak w poprzednim systemie. Uzgodniony na ten czas układ konsol gwarantował zmieszczenie niezbędnej ilości stanowisk na ograniczonej powierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 1509-1512)

Zgodnie z umową zawartą z firmą INDRA w pierwszej kolejności zostali przeszkoleni u producenta systemu instruktorzy Zespołu P_21FAM²⁶, którzy na podstawie uzyskanego od producenta certyfikatu byli uprawnieni do samodzielnej pracy operacyjnej na systemie P_21. Na podstawie posiadanych uprawnień instruktorzy prowadzili zajęcia szkoleniowe z obsługi systemu P_21. Zgodnie z umową i na podstawie zatwierdzonych w programie ATM-P-21-FAM zapisów:

„Osoby posiadające certyfikat ukończenia szkolenia „Operational Training Course” wystawiony przez INDRA Sistemas są zwolnione z części szkolenia w Fazie I.

Osoby posiadające certyfikat ukończenia szkolenia „Operational Training Course” wystawiony przez INDRA Sistemas lub szkolenia oznaczonego symbolem AL-20 dla instruktorów Zespołu P_21FAM w zakresie prowadzenia zajęć dla użytkowników systemu Pegasus_21, będące instruktorami Zespołu P_21FAM, nie wymagają przeszkolenia wg niniejszego programu. Uznaje się je za gotowe do sprawowania swojej służby za pomocą narzędzi systemu Pegasus_21.,,

Szkolenie było podzielone na 3 fazy.

Pierwszą fazą szkolenia, rozpoczętą z dniem 8 listopada 2010r., było szkolenie podstawowe, czyli HMI - szkolenie dla każdej służby realizowane było w wymiarze godzinowym dostosowanym do czasu zdefiniowanego w poszczególnych programach szkolenia P_21FAM. Pierwsza faza szkolenia była zakończona egzaminem.

Drua faza szkolenia zdefiniowana ze względu na długotrwałość procesu szkolenia, czyli szkolenia odświeżające, polegające na jednodniowym szkoleniu przeprowadzonym pod nadzorem instruktora zespołu P_21FAM dawała możliwość utrwalenia już posiadanej wiedzy i umiejętności.

Z dniem 20 września 2013 r. rozpoczęła się ostatnia faza szkolenia, tj. Szkoleniowy Shadow Mode (SSM), w przeciągu 55 dni, do dnia 14 listopada 2013r. włącznie, we wszystkich służbach w kraju odbywała się w wyznaczonych godzinach ostatnia faza szkoleń familiaryzacyjnych ujęta w programach szkoleń jako "Praktyczna Obsługa Systemu". Szkolenie to miało miejsce na zasadach pracy symultanicznej, głównym założeniem było więc, aby praca każdej służby pracującej operacyjnej była odwzorowana na systemie Pegasus_21, takie rozwiązanie dawało nie tylko narzędzie do odświeżenia i weryfikacji umiejętności każdego uczestnika szkolenia, ale również wdrożenie i przećwiczenie, jeszcze w trybie szkoleniowym, zasad przyszłej technologii pracy. Praca w trybie SSM odbywała się więc zgodnie z zapisami dokumentacji dedykowanej wdrożeniu systemu P_21 oraz nowymi zasadami technologii pracy. Zajęcia rozpoczynały się briefingiem prowadzonym przez instruktorów zespołu P_21FAM, a następnie rozpoczynała się praca symultaniczna. Każdy uczestnik szkoleń familiaryzacyjnych był zobligowany do odbycia co najmniej 16 godzin praktyk w trybie SSM.

ATM-ADI-10. Praktyczna obsługa elektronicznych pasków postępu lotu.

Ponadto ze względu na możliwości, które pojawiły się już w czasie trwania procesu szkolenia, zostało dodatkowo zaplanowane szkolenie dedykowane wieżom podzbiżeniowym, których podstawowym narzędziem systemowym w P_21 jest obecnie aplikacja EFS – Electronic Flight Strips. Szkolenie realizowane było według programu szkolenia „ATM-ADI-10. Praktyczna obsługa elektronicznych pasków postępu lotu”. Szkolenie składało się z 4-ro godzinnej części teoretycznej szkolenia oraz szkolenia praktycznego, które było realizowane w Ośrodku Szkolenia Lotniczego przy użyciu tam dostępnego symulatora wieżowego. Każdy uczestnik

²⁶ Instruktorzy Zespołu w zakresie prowadzenia zajęć dla użytkowników systemu PEGASUS_21.

szkolenia, a przyszły użytkownik aplikacji EFS był zaplanowany na jeden dzień wspomnianego szkolenia.

Osoby, które do dnia wdrożenia systemu nie odbyły wszystkich obligatoryjnych faz szkolenia, a tym samym nielegitymujących się na dzień wdrożenia systemu certyfikatem upoważniającym do samodzielnej pracy operacyjnej na systemie P_21 nie zostały dopuszczone do pracy operacyjnej.

Dyrektor Biura Szkolenia i Rozwoju Personelu ATM/CNSL wystawiła certyfikat o ukończeniu szkolenia wszystkim osobom, które zakończyły szkolenie.

(dowód: akta kontroli str. 1513-1516)

Szkolenia prowadzono m.in. na symulatorze MICRONAV (MNL), zakupionym w 2009 r. służącym do nauki technik sprawowania kontroli ruchu lotniczego. Symulator ten nie był kompatybilny z P_21 ze względu na fakt, że nie był projektowany i przystosowany do pracy wielosystemowej z systemem P_21. Ośrodek Szkolenia Lotniczego PAŻP oszacował, że symulator MNL odzwierciedla system operacyjny P_21 w ok. 30%. Na symulatorze MNL zostali przeszkoleni kontrolerzy ruchu lotniczego pracujący na wieżach kontroli lotnisk.

PAŻP zawarł kontrakt z firmą INDIRA na rozbudowę platformy testowej systemu Pegasus_21, m.in. w zakresie funkcjonalności symulatora, w terminie do 30.01.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1516-1604)

Szkolenie przygotowujące kontrolerów ruchu lotniczego do obsługi nowego systemu operacyjnego P_21 w ramach projektu: „P_21 FAM: „Organizacja oraz przeprowadzenie szkoleń familiaryzacyjnych z obsługi systemu zarządzania ruchem lotniczym P_21” przebiegało w następującym trybie:

Personel służb operacyjnych był szkolony według 13 programów szkolenia, w tym:

- 11 dedykowanych poszczególnym służbom,
- 2 dedykowanych przeszkoleniu instruktorów zespołu P_21FAM.

Lista programów szkoleń:

- 1/ ATM-P21FAM-02. Użytkowników Pegasus_21 pracujących w organie APP;
- 2/ ATM-P21FAM-03. Użytkowników Pegasus_21 pracujących w organie TWR;
- 3/ ATM-P21FAM-04. Użytkowników Pegasus_21 pracujących w organie ACC;
- 4/ ATM/P_21FAM-04/A Użytkowników Pegasus_21 pracujących w organie ACC w zakresie obsługi Aplikacji ASM;
- 5/ ATM-P21FAM-05. Użytkowników Pegasus_21 pracujących w służbie FIS;
- 6/ ATM-P21FAM-06. Użytkowników Pegasus_21 pracujących na stanowisku Kierownika Zmiany ATM;
- 7/ ATM-P21FAM-07. Użytkowników Pegasus_21 pracujących w Dziale ARP;
- 8/ ATM-P21FAM-08. Użytkowników Pegasus_21 pracujących w Zespole ARFP;
- 9/ ATM-P21FAM-09. Użytkowników Pegasus_21 pracujących na stanowisku FDS;
- 10/ ATM-P21FAM-10. Użytkowników Pegasus_21 pracujących na stanowisku FDA;
- 11/ ATM-ADI-10. Praktyczna obsługa elektronicznych pasków postępu lotu.

Programy szkoleń dedykowane szkoleniu instruktorów Zespołu P_21FAM:

- 1/ ATM-P21FAM-01. Program Szkolenia Instruktorów Zespołu P_21FAM w zakresie prowadzenia zajęć dla użytkowników systemu Pegasus_21 (wersja skrócona);
- 2/ ATM-P21FAM-11. Program Szkolenia Instruktorów Zespołu P_21FAM w zakresie prowadzenia zajęć dla użytkowników systemu Pegasus_21.

Na podstawie ogólnych programów szkoleń każda służba miała dedykowany swój własny program szkolenia, który definiował cel szkolenia oraz wymagania stawiane uczestnikom szkolenia. W każdym programie szkoleń opisany był również szczegółowy zakres szkolenia i wymiar godzin szkolenia.

Prace Zespołu P_21 FAM zostały zakończone spotkaniem roboczym, w dniach 11-13 lutego 2014 r.

Aktualnie Ośrodek Szkolenia Lotniczego realizuje moduł dot. obsługi P_21 w ramach szkoleń przygotowawczych dla kandydatów na KRL.

(dowód: akta kontroli str. 1513-1515)

Z kontroli wynika, że wymienione wyżej programy szkolenia personelu PAŻP w zakresie systemu PEGASUS_21 zostały opracowane i wprowadzono je do użytku z dniem 1 września 2012 r. W kwietniu 2014 r. opracowano nowy program szkolenia, który zastąpił powyższe programy.

(dowód: akta kontroli str. 1518-1604)

Mimo zakończenia w listopadzie 2013 r. szkoleń familiaryzacyjnych z obsługi systemu zarządzania ruchem lotniczym P_21 raport końcowy z zakończenia zadań Zespołu P21-FAM, a w tym z zakończenia prac Zespołu do realizacji zadania p.n. „Organizacja oraz przeprowadzenie szkoleń familiaryzacyjnych z obsługi systemu zarządzania ruchem lotniczym P_21” został sporządzony dopiero w dniu 3 listopada 2014 r.

Z raportu wynika, że przed uruchomieniem systemu P_21 w dniu 26 listopada 2013 r. większość kontrolerów odbyła szkolenia podstawowe, specjalistyczne oraz odświeżające. Osoby, które odbyły wszystkie obligatoryjne fazy szkolenia i zdały końcowy egzamin otrzymały certyfikat o ukończeniu szkolenia. Pozostałe osoby, nielegitymujące się na dzień wdrożenia systemu certyfikatem upoważniającym do samodzielnej pracy operacyjnej na systemie P_21 nie zostały dopuszczone do pracy operacyjnej.

Koszty związane z przeprowadzeniem szkoleń familiaryzacyjnych oraz z działalnością Zespołu kształtowały się w latach 2012-2013 następująco:

- Rok 2012 - 1.258,5 tys. zł, w tym koszty szkoleń FAM 1.182,6 tys. zł i koszty sesji roboczych 75,9 tys. zł,
- Rok 2013 – 1.662,8 tys. zł, w tym koszty szkoleń FAM 1.602,7 tys. zł i koszty sesji roboczych 60,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1605-1759)

Z raportów ze spotkań koordynacyjnych wynika, że szkolenia nie przebiegały zgodnie z założeniami wynikającymi z zawartej umowy.

W podsumowaniu ankiet oceny szkolenia P21 AM fazy II, realizowanej w marcu 2013 r. oraz analizie skuteczności organizacyjnej stwierdzono m.in.:

„Z ankiet wynika, że formuła i sposób realizacji szkoleń, wymuszony ograniczonymi możliwościami PAŻP (brak symulacji, nieadekwatna data uruchomienia szkoleń

w odniesieniu do daty uruchomienia systemu, szkolenia na systemie, który nie osiągnął sprawności operacyjnej) został przyjęty i zaakceptowany. Jest to oczywistą zasługą instruktorów Zespołu. Złe oceny dotyczyły często warunków lokalowych i zbyt małej ilości ćwiczeń praktycznych.”

We wnioskach powyższej oceny zapisano:

„Zaprezentowane dane mówią same za siebie. Szkolenie powinno trwać 10 dni, we wszystkich organach równocześnie. Przeszkolonych powinno być 90-100 procent personelu. Pomimo dostępności instruktorów zespołu: Szkolenia trwały od 5 do 11 dni, przez co nie udało się zachować symultaniczności wymaganej dla zachowania funkcjonalności szkoleniowej systemu. W szkoleniach uczestniczyły zbyt małe grupy osób, aby obsadzić stanowiska operacyjne, lub nie zapewniono zastępstw dla instruktorów którzy w trakcie szkolenia trafili na zwolnienie lekarskie. Tylko 6 służb przeszkoliło 90 i więcej procent personelu. 10 służb nie przekroczyło progu 65 procent. W sumie udało się przeszkolić tylko 60,8 procenta uczestników. Oznacza to, że pozostały personel nie będzie miał styczności z systemem od października 2012 do maja 2013. Ludzie zapomną większość tego, czego ich dotychczas nauczono.”

(dowód: akta kontroli str. 1760-2306)

W raporcie nr 46 z dnia 6.08.2013 r. kierownik projektu zapisał m.in., że „Sygnalizowana wielokrotnie wcześniej niezgodność symulatora OSL z systemem P_21, w znaczny sposób wpływająca na efektywność i skuteczność prowadzenia szkoleń nadal stanowi poważne utrudnienie. Ze względu na potrzeby szkoleniowe części systemu operacyjnego (wieżowe) musiały zostać udostępnione Ośrodkowi.”

(dowód: akta kontroli str. 2330-2338)

1.5. W planach finansowych PAŻP na lata 2012-2014, przewidziano środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników.

Prezes PAŻP w dniu 02.01.2012 r. zatwierdził rzeczowy i finansowy plan szkoleń na 2012 r., w którym uwzględniono m.in. następujące kwoty:

- Szkolenia podlegające pod PZP na kwotę – 1.920.710 zł,
- Szkolenia o niższej wartości, które zostaną poddane analizie konsolidacyjnej i możliwe, że część z nich zostanie zorganizowana w ramach przetargów nieograniczonych, a część poza PZP na kwotę – 1.708.113 zł,
- Szkolenia związane z zakupem środków trwałych na kwotę – 3.088.000 zł,
- Studia i kursy językowe (dofinansowanie) na kwotę – 521.776 zł.

Plan kwotowy szkoleń w podziale na tryb/formę realizacji wynosił 7.238.599 zł.

(dowód: akta kontroli str.328-367)

Prezes PAŻP w dniu 21.09.2012 r. zatwierdził rzeczowy i finansowy plan szkoleń na 2013 r., w którym uwzględniono m.in. następujące kwoty:

- Szkolenia razem na kwotę – 7.601.711 zł,
- Podróże dotyczące szkoleń razem na kwotę – 4.328.332 zł.

Plan kwotowy szkoleń w podziale na tryb/formę realizacji wynosił 11.930.043 zł.

(dowód: akta kontroli str.373-411)

Dyrektor Biura Szkolenia i Rozwoju Personelu ATM/CNS w PAŻP, zatwierdziła plan rzeczowo-finansowy szkoleń na 2014 r., w którym uwzględniono m.in. następujące kwoty:

- Szkolenie pracowników krajowe, zagraniczne, dotyczące ŚTiWniP, dopłaty do studiów – 7.094.169 zł,
- Podróże służbowe związane ze szkoleniami krajowymi i zagranicznymi oraz podróże służbowe dotyczące ŚTiWniP – 3.656.929 zł.

Plan kwotowy szkoleń w podziale na tryb/formę realizacji wynosił 10.751.098 zł.

(dowód: akta kontroli str.412-449)

1.6. W badanym okresie plany finansowe Agencji uwzględniały koszty szkoleń ujętych w projektach finansowych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej. Były to środki finansowe przeznaczone na szkolenia związane z zakupem środków trwałych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

Planowana kwota wydatków wynosiła: w 2012 r. – 3.088.000 zł, w 2013 r. – 2.895.032 zł, w 2014 r. – 1.818.290 zł.

(dowód: akta kontroli str. 328-367, 373-411, 412-449)

1.7. W latach 2012, 2013 oraz 2014 w Agencji dokonywano zmian w planie finansowym w zakresie wydatków na szkolenia w ciągu roku.

W 2012 r. plan wydatków na szkolenia z indeksacją wynosił 7.448.514 zł. Wykonanie planu wydatków za 2012 r. wynosiło 4.667.181 zł, tj. 62% planu wydatków po zmianach. W 2012 r. w planowanych wydatkach jednostki ogółem wydatki na szkolenia stanowiły 0,66%.

W 2013 r. plan wydatków na szkolenia z indeksacją wynosił 7.601.711 zł. Wykonanie planu wydatków za 2013 r. wynosiło 3.424.831 zł, tj. 45% planu wydatków po zmianach. W 2013 r. w planowanych wydatkach jednostki ogółem wydatki na szkolenia stanowiły 0,49%.

W 2014 r. (za I półrocze), plan wydatków na szkolenia z indeksacją wynosił 3.609.017 zł. Wykonanie planu wydatków za 2014 r.(za I półrocze) wynosiło 1.183.786 zł, tj. 33% planu wydatków po zmianach. W 2014 r.za I półrocze), w planowanych wydatkach jednostki ogółem wydatki na szkolenia stanowiły 0,37%.

(dowód: akta kontroli str.452-453)

1.8. Stwierdzono że w latach 2012-2014 (I półrocze) koszty szkoleń w stosunku do planu zrealizowano w: 2012 r. w 62% , 2013 r. w 45%, 2014 r. (I półrocze) w 45%.

Nie zrealizowanie kosztów zaplanowanych na szkolenia w badanym okresie, jak wyjaśniła Kierownik Działu Projektów Szkoleniowo-Rozwojowych i Wyjazdów Służbowych, było spowodowane m.in.; cyt. „*zmianą koncepcji danego szkolenia, długotrwałym procesem przetargowym, anulowania zadania inwestycyjnego, uzyskiwaniem niższych ofert, brakiem możliwości oddelegowania danej liczby pracowników z uwagi na zadania służbowe, brakiem zatwierdzenia szkolenia przez ośrodek IANS, brakiem zgody Kierownictwa na realizację danych szkoleń*”.

(dowód: akta kontroli str. 452-453, 706)

1.9. W latach 2012 – 2014 (I półrocze), do Agencji nie zostały złożone skargi na pracowników związane z ich kompetencjami zawodowymi.

(dowód: akta kontroli str.222-223)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1/ System szkolenia praktykantów na kontrolerów ruchu lotniczego nie zapewniał możliwości uzupełnienia braków w zatrudnieniu, w tej grupie pracowników.

- 2/ Plany zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego oraz praktykantów nie odzwierciedlały faktycznych potrzeb w tym zakresie.
- 3/ Nie stosowano wyprzedzających szkoleń praktykantów na kontrolerów ruchu lotniczego, mimo posiadania informacji o podjętych decyzjach w sprawie otwarcia nowych lotnisk.
- 4/ Dopuszczono do przekraczania dopuszczalnej liczby godzin nadliczbowych w grupie kontrolerów ruchu lotniczego, co stanowiło naruszenie Regulaminu Pracy PAŻP oraz w konsekwencji także Kodeksu Pracy.
- 5/ Szkolenia związane z uruchamianym nowym Systemem Zarządzania Ruchem Lotniczym PEGASUS_21 prowadzono, w niektórych okresach, w sposób niesystematyczny, nie skorelowany z instalowaniem poszczególnych podsystemów oraz bezpośrednio na instalowanych urządzeniach, zamiast na stosownym symulatorze, co powodowało konieczność powtarzania niektórych szkoleń. Szkolenia prowadzono na symulatorze MICRONAV, który tylko w ok. 30% odwzorowywał pracę systemu P_21.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK system szkolenia praktykantów na kontrolerów, nie uwzględniał faktycznych potrzeb w zakresie zatrudnienia nowych pracowników oraz nie powodował zmniejszania negatywnego zjawiska polegającego na niewystarczającym stanie zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego, w kontrolowanym okresie, co wymuszało konieczność stosowania nadgodzin, a tym samym mogło mieć wpływ na pogorszenie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, wynikającym m.in. ze zmęczenia i wpływającym na brak właściwej koncentracji.

Uwzględniając fakt, że szkolenie kończy egzaminem średnio 60% praktykantów, stan zatrudnienia – szkolenia praktykantów nie zabezpieczał możliwości zatrudnienia kontrolerów w liczbie wymaganej do służby we wszystkich organach ruchu lotniczego bez konieczności pracy w godzinach nadliczbowych.

Z kontroli wynika, że podanie do wiadomości pracowników zwiększonej dopuszczalnej liczby godzin nadliczbowych w połowie grudnia 2013 r. stanowiło usankcjonowanie istniejących już przekroczeń poprzednio obowiązującej liczby 300 godzin nadliczbowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie organizację i finansowanie szkoleń dla pracowników PAŻP, natomiast negatywnie system szkolenia nowych pracowników do pracy na stanowiskach kontrolerów ruchu lotniczego oraz szkolenia przy wdrażaniu nowego Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym PEGASUS_21.

2. Zasady uczestnictwa pracowników jednostki w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W PAŻP opracowano zasady kierowania pracownikami na szkolenia oraz kierowania i finansowania innych form podnoszenia kwalifikacji.

Opracowano dokument „Procedura - szkolenie zewnętrzne”, który obowiązuje od 27.08.2010 r. Celem procedury jest zapewnienie efektywnego i uporządkowanego przebiegu procesu szkolenia personelu PAŻP oraz prawidłowej realizacji szkoleń zewnętrznych zgodnie z wymogami prawa. Przedmiotem procedury jest określenie sposobu postępowania związanego z przebiegiem procesu szkolenia zewnętrznego personelu, począwszy od planowania szkoleń, poprzez działania zmierzające do ich zorganizowania, prowadzenia szkoleń a także nadzorowania ich przebiegu,

skończywszy na zbieraniu i analizowaniu informacji zwrotnych o przeprowadzonych szkoleniach.

Ponadto opracowano dokument „Procedura - szkolenie wewnętrzne”, który obowiązuje od 27.08.2012 r. Celem procedury jest zapewnienie prawidłowego przebiegu procesu podnoszenia kwalifikacji zawodowych i szeroko rozumianego rozwoju zawodowego pracowników dla zagwarantowania wysokiej jakości usług świadczonych przez PAŻP. Przedmiotem procedury jest określenie sposobu postępowania przy identyfikowaniu potrzeb szkoleniowych, ich oceny oraz wdrażaniu działań doskonalących proces. Procedura swoim zakresem obejmuje wszystkie szkolenia ujęte w „Rocznym planie szkoleń wewnętrznych”.

Ośrodek „Szkolenia lotniczego” prowadzi szkolenia wewnętrzne zgodnie z zapisami procedury PP-HRM-07 „Szkolenia wewnętrzne”. W odniesieniu do szkoleń personelu ATM plan szkolenia jest zawsze sporządzany na podstawie zatwierdzonego przez Urząd Lotnictwa Cywilnego programu szkolenia, natomiast plan pracy OSzL sporządzany jest na podstawie zapotrzebowania składanego przez służbę AR.

(dowód: akta kontroli str. 50-101, 102-183, 252-259)

Zarządzeniem nr 297 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z dnia 14.12.2012 r. wprowadzono „Regulamin świadczeń w zakresie studiów oraz kursów języka angielskiego dla Pracowników Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. W Regulaminie tym zapisano m.in.: w §2 ust 1, że cyt. „Regulamin określa zakres, rodzaj i sposób przyznania świadczeń Pracodawcy na rzecz pracowników PAŻP, podejmujących lub kontynuujących za zgodą Pracodawcy: studia dyplomowe, podyplomowe, doktoranckie w szkołach wyższych lub podejmujących lub kontynuujących we własnym zakresie kursy języka angielskiego organizowane poza PAŻP. Ust. 2. Rodzaje studiów, o których mowa w ust.1 powyżej, zaoczne studia licencjackie, inżynierskie, magisterskie jednolite, magisterskie uzupełniające, podyplomowe oraz doktoranckie”.

(dowód: akta kontroli str.211-221)

2.2. Jak wynika ze sporządzonej dokumentacji przez ALR w zakresie przeprowadzonych szkoleń w PAŻP w latach 2012-2014 (I półrocze), pracownicy uczestniczyli w szkoleniach i korzystali z innych form podnoszenia kwalifikacji m.in.; szkolenia językowe, szkolenia z obsługi IT, szkolenia z obszaru zarządzania projektami, szkolenia z obszaru CNS, szkolenia związane z zarządzania ruchem lotniczym, szkolenia z obszaru przygotowania operacyjnego, szkolenia obronne, szkolenie z obszaru finansów i księgowości, szkolenie z prawa lotniczego, międzynarodowego, cywilnego, handlowego, szkolenia meteorologiczne dla pracowników służby FIS.

Ustalenia wykazały że wg stanu na koniec 2012 r. w Agencji zatrudnionych było 1.747 osób, liczba przeszkolonych pracowników którzy korzystali z różnych form kształcenia to 2.704 osoby, w tym 229 osób to kontrolerzy ruchu lotniczego (jeden pracownik mógł być szkolony kilkakrotnie).

Według stanu na koniec 2013 r. w Agencji zatrudnione były 1.763 osoby, liczba przeszkolonych pracowników którzy korzystali z różnych form kształcenia to 3.297 osób, w tym 338 osób stanowili kontrolerzy ruchu lotniczego (jeden pracownik mógł być szkolony kilkakrotnie).

Według stanu na koniec I półrocza 2014 r. w Agencji zatrudnionych było 1.763 osoby, liczba przeszkolonych pracowników którzy korzystali z różnych form kształcenia to 1.202 osoby, (jeden pracownik mógł być szkolony kilkakrotnie).

W stosunku do planowanych szkoleń zmniejszono ilość szkoleń z TRM (Team Resources Management) oraz przełożono organizację szkoleń CISM²⁷ z uwagi na zmiany organizacyjne i planowanie wypracowania nowej koncepcji w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.265-268, 450)

2.3. W latach 2012-2014 w PAŻP informowano pracowników o organizowanych szkoleniach. Roczne plany szkoleń Wewnętrznych i Zewnętrznych publikowano w wewnętrznym serwisie internetowym dla pracowników. Plan w zakresie szkoleń na dany rok wykonywany jest na podstawie analizy i ustaleń z poszczególnymi kierownikami w zakresie potrzeb w danym obszarze. Po określeniu potrzeb przez kierowników, pracownicy Działu ALR dokonują weryfikacji tematów, następnie plany przekazywane są do Dyrektorów Biur w celu potwierdzenia zasadności lub weryfikacji potrzeb dokonanych przez podległych kierowników.

(dowód: akta kontroli str.114, 223-225)

2.4. Badaniem objęto 20 pracowników PAŻP w latach 2012-2014 (I półrocze) w zakresie prawidłowości przestrzegania procedur wewnętrznych, w kwalifikacji przez pracowników oraz uregulowań wynikających z przepisów prawa. Analiza dokumentacji związanej ze szkoleniem 20 pracowników wykazała, że w PAŻP, były przestrzegane uregulowania wewnętrzne w zakresie podnoszenia kwalifikacji przez pracowników.

(dowód: akta kontroli str.592-611)

2.5. Pracownicy Agencji brali udział w szkoleniach w ramach projektów współfinansowanych ze środków funduszy unijnych. W latach 2012-2014 (I półrocze) zrealizowano 21 projektów związanych z zakupem środków trwałych. W ramach POLiŚ, korzystano z refinansowania środków finansowych na szkolenia dotyczące obsługi zakupionych w ramach tego programu środków trwałych (ŚTiWNI^P). Szkolenia z zakupem środków trwałych są ujmowane w Opisach Przedmiotu Zamówienia przez inicjatorów poszczególnej inwestycji. Następnie wyznaczony jest realizator przedmiotowej umowy (pracownik Biura AZ²⁸ lub AW²⁹) i następuje realizacja danego zadania. Każda umowa przypisana jest do konkretnego realizatora zadania/kierownika projektu, zgodnie z podziałem. Realizator zadania/kierownik projektu jest odpowiedzialny za warunki i terminy przeprowadzenia szkolenia w umowie realizacyjnej inwestycji oraz rozliczenia finansowe, w tym także rozliczenie szkolenia. Tematyka szkolenia obejmowała m.in.: system radiolokacyjny, system rejestracji danych ATC³⁰, w zakresie urządzeń łączności radiowej, w zakresie radionawigacji, modyfikacji i rozbudowy systemów VCS, w zakresie łączności przewodowej.

W ramach 21 projektów, przeszkolono 236 osób. Wysokość wydatków na szkolenia związane z zakupem środków trwałych w latach 2012-2014 (I połowa), stanowiła kwotę 25.720.789,59 zł, w tym dotacja stanowiła kwotę 24.215.157,45 zł, tj.94% ogółu wydatków, oraz środki własne w kwocie 1.505.632,14 zł, tj. 6% ogółu wydatków.

Ponadto przeprowadzono 2 szkolenia (otwarte) finansowane z budżetu Unii Europejskiej w których brali udział pracownicy Agencji. W 2012 r. w szkoleniu uczestniczyło 11 osób, tematyka obejmowała „Budżetowanie zadaniowe w administracji publicznej”, oraz w 2014 r. w szkoleniu uczestniczyła 1 osoba,

²⁷ Zarządzanie sytuacją kryzysową związaną ze zdarzeniem w ruchu lotniczym.

²⁸ Biuro Administracyjne.

²⁹ Biuro Rozwoju i Wdrożeń.

³⁰ System rejestracji danych.

tematyka szkolenia dotyczyła „Budżet zadaniowy a ocena sprawności i efektywności wydatkowanych środków publicznych”.

(dowód: akta kontroli str.222-223, 548-550, 551)

2.6. W latach 2012-2014 (I półrocze) PAŻP nie organizowała dla innych jednostek lub wspólnie z innymi jednostkami szkoleń. Szkolenia organizowano tylko dla pracowników PAŻP i ich oddziałów terenowych.

(dowód: akta kontroli str.222)

2.7. Stwierdzono że w badanym okresie pracownicy innych jednostek uczestniczyli w szkoleniu organizowanych przez PAŻP. W 2013 r. w szkoleniu NAV-PBN, uczestniczył pracownik MTBiGM³¹ (członek PKBWL³²), za którego koszty szkolenia w całości ponosił PAŻP. Ponadto w 2014 r. przeprowadzono 2 szkolenia użytkowe z obsługi systemu „Automatycznego Systemu Obserwacji Pogody ”AviMet®(AWOS AviMet®”, zakończone egzaminem, zgodnie z umową nr PAŻP/13-283/AZZ. W szkoleniu uczestniczyli: 2 osoby z PPL³³, 10 osób z LSM³⁴, 2 osoby z 1BLT³⁵. W ww. przypadkach koszty szkolenia w całości ponosił PAŻP.

(dowód: akta kontroli str.450-451, 454, 587-591)

2.8. W badanym okresie zdarzyły się przypadki odmowy pracownikom Agencji, udziału w szkoleniach lub innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Stwierdzono że powodem odmowy udziału w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych były m.in. powody: brak zgody bezpośredniego przełożonego, brak zgody na odstępstwo od standardowych zapisów Kodeksu pracy, nie został spełniony warunek wynikający z „Regulaminu świadczeń w zakresie studiów i kursów języka angielskiego dla pracowników PAŻP”, wynikający z § 9 pkt 2 (który umożliwia przyznania przez pracodawcę refundacji).

(dowód: akta kontroli str.450-451, 584-586)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Wydatkowanie środków przeznaczonych na szkolenia

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2012-2014 (I półrocze) całkowite koszty związane z podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników przedstawiały się następująco:

- w 2012 r. wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników wynosiły 7.063.649 zł, w tym zakwaterowanie, wyżywienie, diety, przejazdy wynosiły 2.396.488 zł,
- w 2013 r. wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników wynosiły 6.283.710 zł, w tym zakwaterowanie, wyżywienie, diety, przejazdy wynosiły 2.858.878 zł,
- w 2014 r. (I półrocze) wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników wynosiły 2.394.784 zł, w tym zakwaterowanie, wyżywienie, diety, przejazdy wynosiły 1.210.962 zł.

(dowód: akta kontroli str.561-562)

³¹ Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

³² Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych.

³³ Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze

³⁴ Lotniskowa Stacja Meteorologiczna.

³⁵ 1 Baza Lotnictwa Transportowego.

3.2. W badanym okresie w planowaniu szkoleń ustalono procedury gwarantujące efektywne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników. Stosownie do zapisu 3.1.2.12. PP-HRM-04³⁶, gromadzono dane i tym samym przygotowywano dedykowane szkolenia z podobnej tematyki dla wielu pracowników PAŻP, co miało wpływ na uzyskiwanie korzystniejszych cen. Ponadto w procesie realizacji szkoleń występuje procedura akceptacji, która to zapewnia kontrolę nad zasadnością i poprawnością wykonania danego zadania:

- analiza i przygotowanie dokumentacji przez wyznaczonego pracownika ALR (najczęściej w porozumieniu z kierownikiem wnoszącym o organizację danego szkolenia),
- zaopiniowanie dokumentacji przez Kierownika Działu ALR,
- akceptacja Dyrektora Biura AL.

(dowód: akta kontroli str.562-563)

3.3. W badanym okresie w PAŻP szkolenia organizowano zgodnie z przyjętą procedurą PP-HRM-04, co do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych oraz w przypadku szkoleń, których realizacja następuje zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, dodatkowo stosuje się procedurę PP-ZAK-01 („ZAKUPY”)³⁷, na podstawie, której powoływana jest komisja przetargowa realizująca dane zamówienie.

W 2012 r. w PAŻP przeprowadzono 18 postępowań na zorganizowanie szkoleń o łącznej wartości 1.205.032,50 zł oraz 37.770 euro, w 2013 r. przeprowadzono 11 postępowań na zorganizowanie szkoleń o łącznej wartości 1.806.907,50 zł, oraz w 2014 r. (I półroczu) przeprowadzono 5 postępowań na zorganizowanie szkoleń o łącznej wartości 239.084 zł.

(dowód: akta kontroli str.973)

Badaniem objęto po jednym zamówieniu publicznym z lat 2012-2014 o najwyższej wartości (3 zamówienia).

- umowę NR PAŻP/12-122/ALO z dnia 24.04.2012 r., zawartą na szkolenie AVIATION ENGLISH na kwotę 741.750,00 euro,
- umowę NR PAŻP/13-249/ALO z dnia 14.08.2013 r., zawartą na szkolenie z pakietu MS OFFICE 2010 na kwotę 724.722 zł,
- umowę NR PAŻP/14-17/ALO z dnia 28.01.2014 r., zawartą na szkolenie w zakresie administracji, konfiguracji i obsługi urządzeń na kwotę 270.080 zł.

(dowód: akta kontroli str.755-760, 827-835, 902-907)

Badaniem objęto 5 umów z lat 2012-2014 zawartych na kwoty poniżej progu³⁸ o najwyższej wartości.

- umowa NR PAŻP/12-71ALO z dnia 6.09.2012 r. zawarta na szkolenie z zakresu „Warsztaty doskonalące dla Audytorów ZSZ”, na kwotę 5.239,80 zł,
- umowa NR PAŻP/12-71ALO z dnia 19.03.2012 r. zawarta na szkolenie z zakresu „HUM OJTIREF”, na kwotę 5.450 euro,

³⁶ Procedura przewidująca realizację szkoleń z danej tematyki dla pracowników z różnych komórek.

³⁷ Dodatkowa procedura w przypadku dodatkowych szkoleń, które wymagają zastosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych.

³⁸ Zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro (od 16.04.2014 r. 30 000 euro).

- umowa NR PAŻP/13-46ALO z dnia 25.02.2013 r. zawarta na szkolenie z zakresu „ASM-ATFCM”, na kwotę 5.120 euro,
- umowa NR PAŻP/13-239/ALO z dnia 13.08.2013 zawarta na szkolenie z zakresu „HUM OJTIREF”, na kwotę 3.680 euro,
- umowa NR PAŻP/14-316/ALO z dnia 4.08.2014 r. zawarta na szkolenie z zakresu „Gospodarka kasowa”, na kwotę 9.900 zł.

(dowód: akta kontroli str. 914-920, 922-932, 934-950, 952-965, 967-972)

Analiza zawartych w latach 2012-2014 (I półrocze) ww. umów wykazała, że zawierały one zapisy gwarantujące rzetelną i terminową realizację przedmiotu umowy, terminy realizacji (harmonogram), nadzór nad realizacją warunków umowy, zasady rozliczenia, kary umowne oraz gwarancje. We wszystkich przypadkach realizacja 5-ciu umów nastąpiła zgodnie z warunkami w niej określonymi.

We wszystkich przypadkach w badanym okresie decyzja o organizacji szkolenia wynikała z ujęcia w planie szkoleń na dany rok.

Wykaz umów prowadzony jest w Centralnym Rejestrze Umów w Zespole ds. administracji.

(dowód: akta kontroli str.705-912)

3.4. W okresie objętym kontrolą w jednostce nie przeprowadzono szkoleń nie planowanych (nie wynikających z planu szkoleń). Szkolenia nie planowane dla danego pracownika były z obszaru szkoleń przewidzianych do realizacji, w ramach dostępnych środków finansowych lub w zamian za inne szkolenie.

(dowód: akta kontroli str.278-336, 483-515, 516-550, 568)

3.5. W latach 2012-2014 zbadano operacje gospodarcze dotyczące zakupu usług szkoleniowych (5 szt. faktur). Stwierdzono że dla każdej badanej faktury prowadzona jest tzw. „Karta rozliczenia zewnętrznego dokumentu finansowego” w której odnotowano m.in. że koszty zakwalifikowano zgodnie z właściwą ewidencją wynikającą z polityki rachunkowości w jednostce. We wszystkich przypadkach płatności dokonano po realizacji usługi i terminowo.

(dowód: akta kontroli str.913-977)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

4. Przydatność szkoleń i wykorzystania nabytej wiedzy i umiejętności dla realizacji celów jednostki.

Opis stanu
faktycznego

4.1. Analiza tematyki zrealizowanych szkoleń w latach 2012-2014 (I półrocze) wykazała, że zrealizowane szkolenia odpowiadały potrzebom jednostki i były zgodne z zakresem wykonywanych przez nią zadań.

Przeprowadzono badanie na próbie 20 pracowników oddelegowanych na szkolenia w latach 2012-2014 (I półrocze). Dla wybranej próby dokonano porównania zakresów czynności pracowników, rzeczywiście wykonywanych przez nich zadań z tematyką szkoleń, w których wzięli udział. Tematyka szkoleń w których wzięli udział była zbieżna z zakresem obowiązków. Szkolenia w których brali udział pracownicy jednostki były nastawione na umiejętności praktyczne. W przypadku dofinansowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracodawca zawarł

z pracownikiem umowę o podnoszenie kwalifikacji zawodowych. W umowie zawarł zapis że w przypadku nieukończenia przez pracownika szkolenia będzie dochodził od pracownika zwrotu poniesionych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 279-322, 368-372, 478-545)

4.2. W jednostce w badanym okresie przeprowadzano ocenę zrealizowanych szkoleń, które oceniali uczestniczący w tych szkoleniach delegowani pracownicy. W dokumencie „Procedura szkolenie wewnętrzne” obowiązującym od dnia 27.08.2012 r. znajduje się ankieta oceniająca szkolenie, którą wypełniali pracownicy po odbytym szkoleniu.

W dokumencie „Procedura szkolenie zewnętrzne” obowiązującym od dnia 27.08.2012 r. znajduje się ankieta oceniająca szkolenie którą wypełniali pracownicy po odbytym szkoleniu.

(dowód: akta kontroli str.101-182)

4.3. W jednostce prowadzi się rejestr szkoleń z zaznaczeniem, jak Wykonawca zrealizował dane szkolenie (formularz oceny szkolenia składany przez uczestnika szkolenia). Informacje udzielane przez pracowników oceniających dane szkolenie były podstawą do aktualizacji ww. bazy. W badanym okresie nie było przypadku wykluczenia wykonawców szkolenia z powodu negatywnej oceny przez uczestników. Słaba ocena firmy szkoleniowej/wykładowcy, była podstawą do nie zawierania z takim podmiotem umowy.

(dowód: akta kontroli str.222)

4.4. W badanym okresie zagadnienia związane z systemem szkolenia w jednostce nie były objęte audytem zewnętrznym. W 2012 r. audytem objęto m.in.:

Raport z audytu wewnętrznego nr 4/2012.

- 1/ Realizacja w komórkach AR, AL, ALO, ALS,ALCM, ALAR, AAK zadań ustanowionych w dokumentach ZSZ oraz przepisach prawnych dotyczących zarządzenia personelem zgodnie z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2008, identyfikacja obszarów do doskonalenia:
- 2/ Szkolenia zewnętrzne PP-HRM-04.
- 3/ Szkolenia wewnętrzne PP-HRM-07.

Raport z audytu wewnętrznego nr 6/2012.

- 1/ Realizacja działań ustanowionych w dokumentacji ZSZ oraz w przepisach prawnych dotyczących obszaru związanego ze szkoleniem lotniczym w komórkach organizacyjnych: AL., ALL, ALLI, ALLO, ALLT, ALLK, AR, ARK, AIT, AITS, AKO, AKOS, AKZ.
- 2/ Weryfikacja skuteczności wdrażania działań korygujących i zapobiegawczych.
- 3/ Identyfikacja obszarów do doskonalenia.

(dowód: akta kontroli str.612-654)

W 2014 r. przeprowadzono audyt wewnętrzny w okresie 25.03.2014 - 02.04.2014, którego tematem było: „Ocena sposobu postępowania w zakresie sprawdzania kwalifikacji personelu ATM/CNS innego niż ATM/CNS innego niż ATC, wykonującego zadania pośrednio lub bezpośrednio związanego z zapewnieniem służb ATM zgodnie z wymaganiami ESARR 5. Weryfikacja realizacji działań korygujących i zapobiegawczych. Zakresem audytu objęto: zarządzanie personelem (KP-HRM), szkolenia wewnętrzne (PP-HRM-07), przeprowadzanie egzaminów sprawdzających kwalifikacje (IN-HRM-01), nadzór nad dokumentami i zapisami (PS-

OMS-01), działania korygujące i zapobiegawcze (PS-OMS-03), posiedzenia kierownictwa (PAŻP, PP-AA-01), zarządzanie miernikami/wskaźnikami procesów (PAŻP, IN-OMS-01), zarządzanie ryzykiem (IN-RISK).

We wnioskach z przeprowadzonego audytu zapisano m.in.: przejrzeć KOSPy³⁹ pod kątem wymagań, jeśli opisywane stanowiska wypełniają podobne zadania. Odpowiedzialny za realizację dział (ALD)⁴⁰, dostosować zapisy PP-HRM-07⁴¹ do faktycznie podejmowanych działań, przejrzeć listę instruktorów/trenerów PAŻP pod kątem spełniania przez nich wymagań zawartych w KOS. Odpowiedzialny za realizację (AT⁴² wraz AL), zorganizować egzamin dla personelu CNS, który nie spełnia wymagania dotyczącego zdania egzaminu okresowego we wskazanym procedurą okresie. Odpowiedzialni za działanie przełożeni personelu CNS. Przejrzeć mierniki procesu Biura AT, zaktualizować pod tym kątem Tabelę mierników, odpowiedzialny za działanie – właściciel procesu KP-AT⁴³ wraz z Kierownikiem Działu ABJ⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str.566-580)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. 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 Kontroli⁴⁵, wnosi o:

1. Dokonanie takiej zmiany systemu naboru, a następnie szkolenia praktykantów na kontrolerów ruchu lotniczego, która przyspieszy uzupełnienie brakujących kadr w tych służbach.
2. Spowodowanie aby plany zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego oraz praktykantów odzwierciedlały faktyczne potrzeby w tym zakresie.
3. Przygotowywanie służb do pracy na nowo otwieranych lotniskach z takim wyprzedzeniem, aby w momencie otwarcia lotniska istniała możliwość zatrudnienia na stałe pracowników kontroli lotniska.
4. Zmniejszanie liczby godzin nadliczbowych, w tym niedopuszczanie do przekroczeń ustalonych limitów.
5. Zakupienie nowego symulatora, odwzorowującego w 100% system P_21 i przeszkolenie na tym symulatorze właściwych służb.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³⁹ Kompetencyjny opis stanowiska pracy.

⁴⁰ Dział Rekrutacji i Doboru Personelu.

⁴¹ Procedura szkolenia wewnętrznego (07).

⁴² Biuro Służb Technicznych.

⁴³ Karta procesu dotycząca eksploatacji urządzeń i systemów zabezpieczania ruchu lotniczego.

⁴⁴ Dział Certyfikacji Służb Żegluga Powietrznej.

⁴⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, dnia 5 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
Dyrektor

/ - /Tomasz Emiljan

***Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony na podstawie
Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji rozstrzygającej w Najwyższej Izbie
Kontroli
z dnia 12 lutego 2015 r.***