



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.003.01.2023

Pani Anita Oleksiak
Prezes
Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej
ul. Wieżowa 8,
02-147 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 18 kwietnia 2024 r.

P/23/020 - Zapewnienie bezpieczeństwa kontroli ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (dalej: PAŻP), ul. Wieżowa 8, 02-147 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anita Oleksiak, Prezes PAŻP od 31 marca 2022 r. W okresie od 9 lipca 2018 r. do 30 marca 2022 r. funkcję pełniącego obowiązki Prezesa PAŻP pełnił Janusz Janiszewski. (akta kontroli str. 11-13)
Zakres przedmiotowy kontroli	– Sytuacja ekonomiczna, organizacja pracy i struktura zatrudnienia ze szczególnym uwzględnieniem zmian spowodowanych spadkiem ruchu lotniczego. – Realizacja zadań z zakresu zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. – Realizacja zadań z zakresu szkolenia służb żeglugi powietrznej.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Tomasz Biczek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/34/2023 z 20 kwietnia 2023 r. 2. Ryszard Ostaszewski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/36/2023 z 20 kwietnia 2023 r. 3. Kinga Poprzycka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/33/2023 z 20 kwietnia 2023 r. 4. Sylwia Przekora, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/37/2023 z 20 kwietnia 2023 r. 5. Katarzyna Materska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/35/2023 z 20 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-8, 2823-2824)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Pomimo, że Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, w latach 2022–2023, zapewniała kontrolę i bezpieczeństwo polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej, NIK negatywnie ocenia działalność PAŻP w obszarach organizacji pracy oraz struktury zatrudnienia, jak również realizacji zadań z zakresu zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą NIK doszło do nasilenia konfliktów Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (dalej: PAŻP), które w efekcie z końcem kwietnia 2022 r. spowodowały realne zagrożenie braku zapewnienia przez Agencję ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej.

W PAŻP prowadzono działania w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej związanej z przewidywanymi niedostatecznymi zasobami personelu operacyjnego, które mogły wystąpić od 1 maja 2022 r., na co wskazują ustalenia kontroli Urzędu Lotnictwa Cywilnego przeprowadzonej w Agencji. Podjęte przez poprzednie Kierownictwo PAŻP działania polegające m.in. na przygotowaniu planów działań awaryjnych, pozyskaniu kontrolerów ruchu lotniczego z innych państw, jak również przeprowadzenie rekrutacji wewnętrznej w regionalnych organach kontroli zbliżania (APP)³, w celu uzupełnienia braków kadrowych w organie kontroli obszaru (ACC)⁴, nie przyniosły w pełni możliwości mitygacji zagrożeń związanych z niedoborem KRL od 1 maja 2022 r. Z kolei rozwiązanie zaproponowane przez PAŻP, aby zminimalizować negatywne skutki niedoboru KRL poprzez maksymalne wydłużenie godzin pracy dostępnych KRL zostało zanegowane przez Menadżera Sieci w Eurocontrol⁵.

W celu niedopuszczenia do zaburzenia krajowego ruchu lotniczego, działając pod presją czasu spowodowaną przewidywanym zwiększeniem liczby operacji lotniczych w pierwszych dniach maja, Prezes PAŻP 28 kwietnia 2022 r. podpisała wstępne porozumienie z przedstawicielami Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego (dalej: ZZKRL), a następnie 29 czerwca 2022 r. porozumie kończące spór zbiorowy.

W wyniku uzgodnień dokonanych w trakcie negocjacji ze stroną pracowniczą wprowadzono m.in. zmiany do regulaminów wynagradzania i pracy, które nie pozostały bez wpływu na zapotrzebowanie PAŻP na personel operacyjny oraz finanse Agencji. W celu zminimalizowania tego wpływu m.in. w planach zatrudnienia uwzględniono stanowiska nielicencjonowane, które wykorzystywano na potrzeby zachowania ciągłości służb. Ponadto podjęto pilne działania skupiające się na intensyfikacji procesu szkolenia kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego oraz pozyskiwaniu personelu posiadającego stosowne kwalifikacje. Zmiany wprowadzone do regulaminów wynagrodzeń i pracy, według przeprowadzonej analizy bezpieczeństwa dla zmiany, zwiększyły rozwarstwienie płacowe oraz pozapłacowe pomiędzy pracownikami konkretnych służb operacyjnych, wsparcia operacyjnego oraz pracownikami nieoperacyjnymi, co mogło negatywnie wpływać na ich motywację, efektywność pracy oraz stan psychofizyczny.

Brak wystarczającego przygotowania PAŻP na wypadek niedoborów personelu operacyjnego, które mogły wystąpić od 1 maja 2022 r., mogło osłabić pozycję negocjacyjną Agencji w sporze ze stroną pracowniczą, a także mogło rzutować na treść zawartych uzgodnień ze ZZKRL, w tym dotyczących wprowadzenia zmian w regulaminach wynagradzania i pracy PAŻP.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia strukturę zatrudnienia Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w grupie pracowników operacyjnych. Agencja poprzez brak

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Kontrola zbliżania/ośrodek kontroli zbliżania/służby kontroli zbliżania.

⁴ Kontrola obszaru/ośrodek kontroli obszaru/służby kontroli obszaru.

⁵ Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej.

realizacji planów zatrudnienia, w grupie kontrolerów ruchu lotniczego (kategorie zawodowe PRU1⁶ i PRU2⁷), nie w pełni zabezpieczała potrzeby w zakresie personelu do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej. Niewystarczająca liczba pracowników operacyjnych spowodowała wykonywanie przez nich pracy w godzinach nadliczbowych, co skutkowało ponoszeniem z tego tytułu dodatkowych kosztów finansowych. Stan ten nie uległ poprawie w stosunku do ustaleń ostatnich kontroli NIK, obejmujących te kwestie w 2021 r. i w 2014 r.

Sytuacja finansowa PAŻP, pomimo podejmowania działań w celu wygenerowania oszczędności, nadal pozostawała niestabilna i wymagała finansowania prowadzonej działalności środkami pochodzącymi z udzielonego przez BGK, w latach 2020-2021 kredytu, a także ze środków pochodzących z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności. PAŻP w 2022 r. uzyskała z tytułu zaciągniętych w BGK kredytów wpływy w kwocie 167,6 mln zł, a z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności około 8,33 mln euro. PAŻP w 2022 r. wypłaciła pracownikom premie oraz pozostałe nagrody w kwocie 58 362 217 zł oraz w 2023 r. (do lipca) - 7 957 994 zł. W 2022 r. w porównaniu do 2021 r. nastąpił wzrost wypłaty nagród i premii o 45 181 794 zł, tj. o 342,8 %, który spowodowany był koniecznością zażegnania przez PAŻP sporu z pracownikami. Ustalono, że źródłem finansowania wynagrodzeń dla pracowników PAŻP, w tym premii oraz pozostałych nagród były m.in. środki pochodzące z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak zapewnienia dla służb ATM⁸ PAŻP w pełni autonomicznego systemu rezerwowego na okoliczność długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie. PAŻP podjęła działania, które w ramach Projektu OKRL Poznań, polegały na utworzeniu od podstaw Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu, mającego docelowo pełnić funkcję centrum zapasowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym. Projekt ten znajdował się w fazie realizacji, a OKRL w Poznaniu nie został wyposażony w pełną autonomiczną infrastrukturę techniczną/teleinformatyczną, niezbędną do uruchomienia niezależnego Centrum Zapasowego.

NIK zauważa, że powyższa sytuacja, co również potwierdziły wewnętrzne analizy PAŻP, w przypadku zniszczenia jedyne w Polsce Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym (dalej: CZRL) lub przerwania jego sprawności operacyjnej, w dłuższym okresie czasu, może skutkować poważnymi zaburzeniami ruchu lotniczego w Europie Centralnej i Wschodniej, a czas niezbędny do odbudowy zniszczonego CZRL w sytuacji utraty przychodów należy szacować na wiele lat.

W toku przeprowadzonego przez PAŻP, w I kwartale 2022 r., postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczącego budowy systemu zapasowego Pegasus_21 dla OKRL PAŻP w Poznaniu, wystąpiły nieprawidłowości zawinione przez poprzednie kierownictwo PAŻP, w wyniku których mogło dojść do popełnienia przestępstwa, polegającego na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w rozumieniu art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, o czym Prezes PAŻP zawiadomiła organa ścigania. Zdaniem NIK, powyższe działanie było nielegalne i nierzetelne, a jego skutki mogą prowadzić do niegospodarności.

W toku kontroli stwierdzono brak wyposażenia części organów kontroli lotniska w systemy wspomagające pracę operacyjną. Także nie we wszystkich organach kontroli ruchu lotniczego służba wspierana była przez system kontroli trakcji ATS⁹. Powyższe braki mogą negatywnie oddziaływać na bezpieczeństwo operacji lotniczych obsługiwanych przez te organy.

Kontrolerzy ruchu lotniczego pełniący służbę w TWR Modlin, mieli utrudnioną obserwację samolotów oraz pojazdów z uwagi na zbyt mały kąt widzenia. Dodatkowo

⁶ PRU1 - kontroler ruchu lotniczego

⁷ PRU2 - kontroler ruchu lotniczego oddelegowany do innych zadań

⁸ ATM – zarządzanie ruchem lotniczym, ogół działań polegających na zapewnianiu służb ruchu lotniczego, zarządzaniu przepływem ruchu lotniczego i przestrzenią powietrzną.

⁹ Ang. Applicant Tracking System.

niemożliwe było obserwowanie kręgu południowego oraz dolotów z południa, a kolumna po wschodniej stronie utrudniała obserwację samolotów na podejściu. Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niezbędne doprowadzenie do jak najszybszego wyeliminowania utrudnień dla służb ruchu lotniczego w wykonywaniu czynności operacyjnych w TWR Modlin.

Z dniem 28 września 2023 r. nastąpiło wyłączenie z użytkowania operacyjnego aplikacji mobilnej DroneRadar, co spowodowało brak dwustronnej niewerbalnej komunikacji pomiędzy służbami kontroli ruchu lotniczego a pilotem bezzałogowego statku powietrznego. Skutkiem wyłączenia aplikacji DroneRadar było powstanie ryzyk i zagrożeń dla zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, z uwagi m.in. na znaczące obciążenie pracy kontrolerów ruchu lotniczego, spowodowane koniecznością prowadzenia manualnej koordynacji lotów BSP oraz wzmożoną ilością połączeń telefonicznych. Konsekwencją są znaczące utrudnienia w środowisku BSP¹⁰ oraz niechęć do zgłaszania lotów, co może powodować wzrost tzw. szarej strefy lotów, i co szczególnie jest istotne ze względu na działania na granicy Polsko – Białoruskiej oraz wojnę w Ukrainie.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia dopuszczenie do wystąpienia ryzyk i zagrożeń dla zapewniania przez PAŻP bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, będących następstwem wyłączenia przez wykonawcę aplikacji mobilnej DroneRadar, szczególnie w sytuacji, gdy PAŻP nie dysponowała w tym czasie narzędziem informatycznym mogącym przejąć zadania i funkcje tej aplikacji. NIK pozytywnie ocenia działania PAŻP mające na celu uniezależnienie się od podmiotu prywatnego m.in. poprzez próby dokonania zakupu nowej aplikacji, a po wyłączeniu aplikacji DroneRadar wdrożenia planów awaryjnych i uruchomienia funkcji zgłaszania lotów na stronie checkin.pansa.pl. NIK także pozytywnie ocenia próbę zawarcia przez PAŻP umowy na usługę zapewnienia przywrócenia prawidłowego funkcjonowania aplikacji mobilnej DroneRadar z jej dotychczasowym wykonawcą, a także podjęcie przez Agencję prac nad stworzeniem własnej, której wdrożenie planowane jest do końca 2023 r. Jednakże powyższe działania NIK ocenia jako spóźnione i przez to nieskuteczne.

W PAŻP funkcjonował System Zarządzania Bezpieczeństwem, który spełniał wymogi określone przepisami prawa międzynarodowego oraz krajowego. Obowiązująca w tym zakresie dokumentacja była kompletna i na bieżąco aktualizowana. W Agencji zarządzano ryzykiem bezpieczeństwa. Identyfikacji zagrożeń w obszarze prowadzonej działalności dokonywano zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą. Nadzorowano przestrzeganie standardów bezpieczeństwa m.in. poprzez ciągły i usystematyzowany monitoring poziomu bezpieczeństwa, zarządzanie zmianami oraz doskonalenie systemu SMS. Promowano zagadnienia dotyczące bezpieczeństwem ruchu lotniczego.

W PAŻP prowadzono działania dotyczące usprawnienia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem, w związku z realizacją postulatów pracowników w zakresie przywrócenia standardów bezpieczeństwa, jak i zaleceń po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przez Dział Kontroli Wewnętrznej Agencji.

W latach 2019-2022 funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa w PAŻP sprawował dyrektor Biura Bezpieczeństwa, który nie spełniał wymogów dotyczących posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru, co NIK ocenia negatywnie. Decyzję w powyższym zakresie podjął były p.o. Prezes PAŻP Pan J. Janiszewski. Zdaniem NIK zwiększyło to ryzyko niezapewnienia odpowiedniego nadzoru przez PAŻP nad systemem zarządzania bezpieczeństwem w Agencji.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak terminowej realizacji wymagań bezpieczeństwa, sformułowanych po przeprowadzeniu przez PAŻP ocen bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS lub zmian mających wpływ na ten system. Szczegółowa kontrola 23 ocen bezpieczeństwa, w przypadku

¹⁰ Bezzałogowy statek powietrzny.

których realizacja 298 wymagań bezpieczeństwa przypadała na lata 2022-2023 wykazała, że 42 z wymagania zostały zrealizowane z opóźnieniem wynoszącym do 133 dni. W ocenie NIK, nieterminowa realizacja wymagań bezpieczeństwa wskazuje na brak sprawowania przez PAŻP rzetelnego nadzoru w tym zakresie.

Ośrodek Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego (dalej: OSPA) kształcił kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w zakresie wszystkich uprawnień operacyjnych. Dysponowano odpowiednim zapleczem dydaktycznym oraz szkoleniowymi urządzeniami symulacji ruchu lotniczego. Personel dydaktyczny posiadał kwalifikacje zapewniające wykonywanie zadań i czynności zgodnie zobowiązującymi wymaganiami dla procesu kształcenia KRL. W OSPA PAŻP funkcjonował system zarządzania, który spełniał wymogi określone w Załączniku nr III Rozporządzenia nr 2015/340 oraz w procedurach wewnętrznych Agencji.

W związku z brakiem możliwości prowadzenia szkoleń w warunkach obostrzeń związanych z pandemią Covid-19 nie dokonywano naborów na szkolenia na kontrolerów ruchu lotniczego, a w latach 2020-2022 odwołano pięć kursów podstawowych dla kandydatów na KRL. Potencjalna liczba uczestników/kandydatów, którzy nie wzięli udziału w szkoleniach wyniosła około 150 osób, w konsekwencji nastąpiło zatrzymanie stałego i systematycznego dopływu nowych kadr personelu do pracy operacyjnej. PAŻP podejmowała działania w celu zwiększenia skuteczności szkoleń kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego.

Zdaniem NIK, konieczność wdrożenia przez PAŻP działań naprawczych w związku z realizacją postulatów Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego, które dotyczyły przywrócenia standardów bezpieczeństwa w Agencji jak również zaleceń po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przez Dział Kontroli Wewnętrznej, świadczy o potrzebie usprawnienia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem oraz wzmocnienia nadzoru kierownictwa PAŻP nad tym procesem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja pracy i struktura zatrudnienia ze szczególnym uwzględnieniem zmian spowodowanych spadkiem ruchu lotniczego, sytuacja ekonomiczna

Opis stanu faktycznego

1.1 Organizacja pracy i struktura zatrudnienia PAŻP

1.1.1 Zgodnie z ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej¹² (dalej: ustawa o PAŻP) podstawowym celem działalności Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej jest zapewnienie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej poprzez wykonywanie funkcji służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego. Zgodnie z jej przepisami PAŻP jest państwową osobą prawną, podległą ministrowi właściwemu do spraw transportu, a w kwestiach związanych z funkcjonowaniem Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej - Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Do zadań PAŻP należało zapewnienie służby ruchu lotniczego oraz służby żeglugi powietrznej, tj. służby łączności, służby nawigacji, służby dozoru oraz służby informacji lotniczej.

Agencja została certyfikowana przez Prezesa ULC i wyznaczona przez ministra właściwego ds. transportu, zgodnie z ustawą z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze¹³

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 191.

¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1235 ze zm.

oraz prawem UE do zapewniania służb żeglugi powietrznej w Rejonie Informacji Powietrznej FIR Warszawa¹⁴.

Ustawa o PAŻP określiła, że działalnością PAŻP kieruje jej Prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Infrastruktury (dalej: Minister, MI). Podstawą bieżącej działalności Agencji były roczne i pięcioletnie plany działalności, które po zaopiniowaniu przez Prezesa ULC były zatwierdzane przez MI. Minister Infrastruktury zatwierdzał również sprawozdania z działalności PAŻP, które uprzednio były opiniowane przez Prezesa ULC. Agencja mogła zaciągać kredyty i pożyczki, jednak w przypadku zobowiązań ponad 500,0 tys. euro¹⁵ wymagana jest zgoda Ministra.

Prezes PAŻP w regulaminie organizacyjnym¹⁶ określił strukturę organizacyjną Agencji, zasady zarządzania PAŻP, podstawowe zasady funkcjonowania i zakresy działania komórek organizacyjnych oraz ich zadania (§§ 5-21). Zastępca Prezesa ds. Żeglugi Powietrznej odpowiedzialny był m.in. za nadzór w imieniu Prezesa nad działalnością służb żeglugi powietrznej w FIR Warszawa, koordynacją przedsięwzięć służb: ruchu lotniczego, zarządzania przestrzenią powietrzną, przygotowania operacyjnego, informacji lotniczej i technicznych, nadzór nad systemem zarządzania ciągłością działania PAŻP, prowadzenie, uzgodnionych z dyrektorem Biura Bezpieczeństwa działań, umożliwiających ciągłe monitorowanie bezpieczeństwa ruchu lotniczego w systemach zarządzania ruchem lotniczym oraz procedurach operacyjnych, nadzór nad kontrolowaniem z powietrza sprawności operacyjnej naziemnych urządzeń i systemów zabezpieczenia ruchu lotniczego.

Bezpośredni nadzór nad służbami ruchu lotniczego sprawował dyrektor Biura Operacyjnego oraz Zastępca Dyrektora ds. Służb Ruchu Lotniczego, któremu podlegał Ośrodek Kontroli Obszaru i Zbliżania (ACC i APP), Ośrodek Kontroli Lotniska (TWR) oraz Dział Informacji Powietrznej (FIS). Kontrola zbliżania (APP) usytuowana była w Dziale Kontroli Zbliżania Warszawa oraz w trzech Regionalnych Działach Kontroli Zbliżania, zlokalizowanych w: Gdańsku, Krakowie i Poznaniu. Kontrola lotniska (TWR), która obejmowała 15 lotnisk kontrolowanych, znajdowała się w 12 Działach Kontroli Lotniska, zlokalizowanych w: Warszawie, Krakowie, Gdańsku, Katowicach, Wrocławiu, Modlinie, Poznaniu/Zielonej Górze, Rzeszowie/Lublinie, Bydgoszczy, Łodzi, Szczecinie, Radomiu/Szymanach.

W Biurze Szkoleń funkcjonował Ośrodek Szkolenia Personelu ATS¹⁷ (OSPA), który był organizacją szkoleniową i podlegał certyfikacji zgodnie z Rozporządzeniem KE 2015/340. Kierownikiem odpowiedzialnym za OSPA był dyrektor Biura Szkoleń, którego bezpośrednim przełożonym był Prezes PAŻP. Personel posiadający uprawnienie instruktora OJT¹⁸ zatrudniony był w danej Jednostce¹⁹ i podlegał kierownikowi danej jednostki, natomiast w zakresie zadań wykonywanych podczas realizacji szkolenia w danej jednostce podlegał kierownikowi Działu Realizacji

¹⁴ Ang. Flight Information Region, Rejon Informacji Powietrznej - przestrzeń powietrzna o określonych wymiarach, w której zapewniona jest służba informacji powietrznej i służba alarmowa. Polski rejon informacji powietrznej nosi nazwę FIR Warszawa i obejmuje przestrzeń powietrzną nad terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz część przestrzeni powietrznej przydzielonej przez ICAO nad Morzem Bałtyckim, która, jest wyznaczona linią łączącą punkty o współrzędnych geograficznych określonych w rozporządzeniu MI z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni.

¹⁵ Wskazany limit obowiązuje od dnia 18 kwietnia 2020 r., przed tą datą limit wynosił 50,0 tys. euro. Zmiana powyższa w prowadzona została na mocy art. 40 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2 (Dz. U. z 2023 r. poz. 201).

¹⁶ Załącznik do Zarządzenia Nr 17 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z dnia 1 lutego 2023 r. Regulamin Organizacyjny Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Poprzednio obowiązywało zarządzenie Nr 30 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z dnia 17 lutego 2021 r. zmieniające Regulamin Organizacyjny PAŻP wprowadzony Zarządzeniem Nr 1 Prezesa PAŻP z dnia 30 marca 2007 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Organizacyjnego PAŻP” (tekst jednolity Regulaminu Organizacyjnego wprowadzony Zarządzeniem Nr 266 Prezesa PAŻP z dnia 3 grudnia 2018 r.).

¹⁷ Służby ruchu lotniczego.

¹⁸ Instruktor szkolenia operacyjnego.

¹⁹ W organach kontroli: lotniska (TWR), zbliżania (APP), obszaru (ACC).

Szkoleń OSPA. Do zadań Biura Szkoleń należało m.in. prowadzenie rejestrów i monitorowanie ważności uprawnień KRL.

Biuro Bezpieczeństwa zajmowało się administrowaniem i utrzymaniem Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem w PAŻP. Bezpośrednim przełożonym dyrektora Biura był Prezes PAŻP. Do zadań Biura należał m.in.: nadzór nad realizacją działań w obszarze kultury bezpieczeństwa w PAŻP, w tym nadzór nad realizacją i rozwojem polityki *Just Culture*, nadzór nad procesem zgłaszania i badania zdarzeń, ocen i analiz bezpieczeństwa, nadzór nad procesem monitorowania i przeglądów bezpieczeństwa oraz realizacji zaleceń bezpieczeństwa wydanych po badaniu zdarzeń oraz po przeglądach bezpieczeństwa, nadzorowanie obowiązkowego i dobrowolnego systemu zgłaszania zdarzeń w PAŻP oraz ich analiza.

(akta kontroli str. 1070-1072 nr pliku: 1-2, str. 1090-1094, 1155 nr pliku: 538-540, str. 1175, 1176, 1209, 1288-1290, 1295-1304, 1306-1308, 1336-1337, 1339-1351, 4273 nr pliku: 046-047)

1.1.2 Z uwagi na spadek wpływów spowodowany pandemią Covid-19 PAŻP podjęła działania w celu wygenerowania oszczędności i utrzymania płynności finansowej Agencji, w tym na wypłatę wynagrodzeń. W ramach podjętych działań m.in.: ograniczono zatrudnianie nowych pracowników oraz wstrzymano nabory na kurs kontrolera ruchu lotniczego, podjęto działania służące optymalizacji struktury zatrudnienia i zapewnieniu poziomu zatrudnienia personelu pozaoperacyjnego wymaganego do realizacji zadań. W związku z zagrożeniem pandemicznym dokonano ograniczeń w podróżach krajowych i zagranicznych oraz zawieszono większość szkoleń, a część z nich została przeniesiona z roku 2020 na lata późniejsze, umożliwiono także realizację szkoleń odświeżających wiedzę w formie zdalnej.

W ramach optymalizowania efektywności kosztowej w Agencji w 2020 r. wprowadzono ograniczenia w zakresie wypłaty premii i nagród dla pracowników, czasowo (na okres 6 miesięcy) zawieszono odprowadzanie składek na Pracowniczy Program Emerytalny oraz na ubezpieczenie grupowe, wprowadzono ograniczenie godzin nadliczbowych oraz pracy w święta weekendy i w godzinach wieczornych, dokonano optymalizacji obsad pracowników, w tym operacyjnych między innymi w zależności od wielkości ruchu lotniczego i specyfiki organu oraz z uwzględnieniem obostrzeń sanitarno-epidemiologicznych, zastosowano instytucję przestoju, zrezygnowano z wypłat dodatkowego wynagrodzenia związanego z uprawnieniami radarowymi dla TWR Warszawa. Ponadto dokonano optymalizacji w zakresie realizacji planu inwestycyjnego, w zakresie zamawiania usług obcych i realizacji remontów, w tym również poprzez rezygnację ze zlecania niektórych prac na zewnątrz i wykonywanie wybranych napraw/usług przez własnych pracowników. W 2021 r. w ramach optymalizowania efektywności kosztowej względem założeń pierwotnego PSD RP3²⁰, Agencja prowadziła działania zainicjowane w 2020 r., zmierzające do racjonalizacji wydatków, które obejmowały w szczególności ograniczenia w zakresie premii i nagród dla pracowników, czasowe zawieszenie odprowadzania składek na Pracowniczy Program Emerytalny (w 2021 r. na okres 3 miesięcy). W 2020 r. podjęto decyzję o obniżeniu kwoty bazowej wynagrodzeń zasadniczych pracowników Agencji na 2021 r. o ponad 23%, co przełożyło się na niższy niż założenia pierwotnego PSD RP3 poziom kosztów. Dodatkowo na wykonanie kosztów osobowych względem założeń pierwotnego PSD RP3 wpływ miało ograniczenie wynagrodzeń części kontrolerów ruchu lotniczego, związane ze spadkiem liczby operacji, który był parametrem kształtującym wynagrodzenia zasadnicze w tej grupie zawodowej. Ponadto w 2021 r. opracowano projekt nowego Regulaminu Wynagradzania, który po zatwierdzeniu przez Ministra Infrastruktury wszedł w życie od 1 listopada 2021 r. Od początku pandemii COVID-19 bieżące analizy możliwego wpływu na działalność PAŻP były wielokrotnie komunikowane,

²⁰ Plan skuteczności działania służb żegluga powietrznej. Trzeci okres referencyjny (ang. Reference Period – RP3) obejmujący lata 2020 – 2024.

a podejmowane działania były konsultowane zarówno z Urzędem Lotnictwa Cywilnego, jak i z Ministerstwem Infrastruktury.

Na skutek wprowadzenia ww. zmian w Regulaminie Wynagradzania doszło do sporu kontrolerów ruchu lotniczego z kierownictwem PAŻP. Wśród postulatów zgłoszonych przez stronę związkową, oprócz kwestii płacowych, znalazły się także zagadnienia odnoszące się do braku zapewniania wystarczającego poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego. Ogółem w tym zakresie zgłoszono 24 postulaty. W związku z przedłużającym się sporem pracowniczym w PAŻP i planowanym odejściem z pracy kontrolerów ruchu lotniczego z dniem 1 maja 2022 r.²¹, doszło do zagrożenia zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby ruchu lotniczego nad Polską przestrzenią powietrzną. Rada Ministrów 25 kwietnia 2022 r. wydała rozporządzenie ograniczające ruch lotniczy na lotnisku Okęcie i Modlin²², a organizacja międzynarodowa Eurocontrol ostrzegła sąsiadujące z Polską kraje, iż ze względu na zbyt małą liczbę kontrolerów w PAŻP, po 1 maja 2022 r. będą zmuszone przejąć kontrolę nad przelatującymi nad naszym krajem statkami powietrznymi.

W celu niedopuszczenia do zaburzenia krajowego ruchu lotniczego, działając pod presją czasu spowodowaną przewidywanym zwiększeniem liczby operacji lotniczych w pierwszych dniach maja, Prezes PAŻP 28 kwietnia 2022 r. podpisał wstępne porozumienie z przedstawicielami ogólnopolskiego Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego (dalej: ZZKRL), a następnie 29 czerwca 2022 r. porozumienie kończące spór zbiorowy.

(akta kontroli str. 1046-1057, 1075-1078, 1116-1117, 1195, 1260 nr pliku: 8-11, str. 1266, 3129-3142, 5062-5067, 5068-5076, 5077-5081, 5082, 5083-6001)

W trakcie negocjacji ze stroną pracowniczą uzgodniono m.in. zakres zmian do wprowadzenia w Regulaminie wynagradzania (dalej: RW), Regulaminie pracy (dalej: RP) i Regulaminie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Zmiany do RP i RW wprowadzono zarządzeniem nr 153 Prezesa PAŻP z 28 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia aneksu nr 1 do Regulaminu pracy (dalej: Aneks nr 1 do RP) oraz zarządzeniem nr 154 Prezesa PAŻP z 28 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia aneksu nr 1 do Regulaminu wynagradzania dla pracowników Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej²³ (dalej: Aneks nr 1 do RW).

Zmiany wprowadzone Aneksem nr 1 do RP, w zakresie czasu pracy KRL, dotyczyły modyfikacji dobowej normy z 7,5 do 8 godz. z obowiązkiem stosowania od 1 stycznia 2026 r., doprecyzowywano długości pracy i odpoczynku w ciągu dnia (06.00-22.00) i w nocy (22.00-6.00), ustalono maksymalną ilość dyżurów KRL, czas pracy na stanowisku Informator Służby Informacji Powietrznej oraz zmniejszono dopuszczalną ilość godzin pracy w godzinach nadliczbowych przez KRL²⁴ z 300 h (do 31 grudnia 2024 r.) do 150 h i Informatora FIS do 240 h w roku kalendarzowym, z obowiązkiem stosowania od 1 stycznia 2025 r. Aneks nr 1 do RP Prezes PAŻP zmieniła 29 czerwca 2023 r. zarządzeniem nr 122 w sprawie ustalenia Aneksu nr 2 do RP Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, w którym praca kontrolerów ruchu lotniczego wykonujących operacje OAT²⁵ w godzinach nadliczbowych dopuszcza czasowo zwiększenie liczby godzin nadliczbowych, która nie może przekroczyć 416 h w roku kalendarzowym – liczba ta ustalana jest każdorazowo w porozumieniu z organizacjami związkowymi

²¹ Kontrolerom z dniem 30 kwietnia 2022 r. kończył się okres wypowiedzenia.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w ruchu lotniczym (Dz. U. poz. 894), utrata mocy obowiązywania z dniem 29 kwietnia 2022 r. na podstawie § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2022 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie wprowadzenia ograniczeń w ruchu lotniczym (Dz. U. poz. 942).

²³ Wprowadzonego Zarządzeniem Nr 261 Prezesa PAŻP z dnia 17 października 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania dla pracowników Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, który obowiązywał od 1 listopada 2021 r.

²⁴ Przepracowanych w związku ze szczególnymi potrzebami pracodawcy.

²⁵ Ang. Operational Air Traffic - operacyjny ruch lotniczy.

reprezentującymi tych pracowników. Zmiana ta była podyktowana niedostateczną liczbą KRL OAT²⁶.

Zmiany wprowadzone Aneksem nr 1 do RW dotyczyły głównie:

- wdrożenia nowych taryfikatorów dla stanowisk operacyjnych i wsparcia operacyjnego, z uwzględnieniem wzrostu wynagrodzenia w kolejnych latach. Powyższe obejmowało zmianę wysokości wynagrodzenia w podziale na lata 2022-2023, 2024, 2025;
- wprowadzenia nowych świadczeń (dodatków) dla personelu operacyjnego i wsparcia operacyjnego: licencyjnego, za doświadczenie operacyjne, seniorskiego, dodatku funkcyjnego dla personelu operacyjnego, dodatku szkoleniowego i instruktorskiego, dodatku dla asesorów i supervisorów. Dotychczas obowiązujący Regulamin Wynagradzania, wprowadzony 1 listopada 2021 r., nie przewidywał żadnych dodatków;
- zmiany zasad wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych. Oprócz wynagrodzenia, miał przysługiwać dodatek z tytułu przekroczenia dobowego wymiaru czasu pracy lub przeciętnej tygodniowej normy czasu pracy w wysokości 100% stawki godzinowego wynagrodzenia pracownika wynikającego z osobistego zaszeregowania za każdą godzinę nadliczbową;
- zmiany zasad wynagradzania za pracę w godzinach nocnych. Za każdą godzinę - dodatek w wysokości 25% stawki godzinowej miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego, od daty wejścia w życie niniejszego Aneksu do 31 grudnia 2024 r., a od 1 stycznia 2025 r. w wysokości 33% tej stawki godzinowej. Poprzedni RW przewidywał za pracę w nocy dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 20% stawki godzinowej;
- zmiany w sposobie wynagradzania za czas niezdolności do pracy – zapisy poprzedniego RW ustaliły zasiłek chorobowy w wysokości i na zasadach określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa (80% wynagrodzenia). W Aneksie przyjęto, że wynagrodzenie w okresie niezdolności pracownika do pracy - trwającej łącznie do 33 dni w ciągu roku kalendarzowego, a w przypadku pracownika, który ukończył 50-ty rok życia – trwającej łącznie do 14 dni w ciągu roku kalendarzowego, będzie przysługiwało w wymiarze 100% wynagrodzenia. Pracownikom, którzy ukończyli 50-ty rok życia za czas niezdolności do pracy za okres od 15-ego do 33-go dnia absencji pracodawca wypłacać miał różnicę pomiędzy zasiłkiem chorobowym a 100% wynagrodzenia;
- rozszerzenia i doprecyzowania sposobów i możliwości modyfikacji wynagrodzeń pracowników, zdefiniowano wskaźniki waloryzacji wynagrodzeń;
- wprowadzenia zapisów dotyczących nagród dla pracowników w latach 2025, 2026 i 2027;
- rozszerzenia o zapisy dotyczące innych świadczeń, do których był uprawniony pracownik takich jak: program emerytalny, ubezpieczenie na życie, ubezpieczenie na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym.

We wnioskach do oceny bezpieczeństwa dla zmiany, dotyczącej wprowadzenia aneksu do RW i aneksu do RP²⁷ stwierdzono m.in., że zmiany wprowadzone do regulaminów zwiększały rozwarstwienie płacowe oraz pozapłacowe pomiędzy pracownikami konkretnych służb operacyjnych, wsparcia operacyjnego oraz pracownikami nieoperacyjnymi, co mogło negatywnie wpływać na ich motywację, efektywność pracy oraz stan psychofizyczny. Ponadto zmiany do RW nie uwzględniały pracowników, którzy w swoich zadaniach nie wykonywali pracy operacyjnej (większości pracowników PAŻP), a ich wynagrodzenie nie uległo zmianie

²⁶ Pismo Prezesa PAŻP z 28 kwietnia 2023 r., skierowanym do działających w Agencji związków zawodowych w celu uzgodnienia postanowień ww. Aneksu nr 2 do RP.

²⁷ Ocena Nr ADB.681.48.097.2022 zatwierdzona 4 lipca 2022 r. oraz Nr ADB.681.54.112.2022 zatwierdzona 28 lipca 2022 r.

w stosunku do poprzedniego aneksu do regulaminu wynagrodzeń, dodatkowo nie uwzględniały waloryzacji wynagrodzenia w czasie (planowo wskaźnik inflacyjny miał zostać naliczony od 2025 r.), co przy uwzględnieniu bieżącej sytuacji gospodarczej oraz rynku pracy, mogło powodować ryzyko organizacyjne związane z odpływem wykwalifikowanych pracowników nie pracujących operacyjnie.

(akta kontroli str. 1075-1078, 1134-1138, nr pliku: 122-196, str. 1116-1117, 1191-1193, 1281, 3653-3654, 3817-3820, 4451-4467, 4801-4818, 5022-5046, 7004-7006
mail: Mail 28.08.2023 Reg Pracy Aneks nr 2 wejście w życie)

1.1.3 Urząd Lotnictwa Cywilnego przeprowadził w PAŻP, w dniach 13-14 kwietnia 2022 r.²⁸, kontrolę w zakresie stanu przygotowań Agencji do sytuacji kryzysowej związanej z przewidywanymi niedostatecznymi zasobami personelu operacyjnego, które mogły wystąpić od 1 maja 2022 r.

We wnioskach zawartych w protokole z ww. kontroli stwierdzono m.in., że poprzednie Kierownictwo PAŻP zainicjowało pewne działania związane z przygotowaniem planów działań awaryjnych, będących odpowiedzią na zaistniałą w PAŻP sytuację kryzysową związaną z odmową przez dużą grupę KRL przyjęcia zmienionych warunków wynagradzania, wynikających z wprowadzenia nowego Regulaminu Wynagradzania, a w szczególności:

1. zainicjowano działania mające na celu pozyskanie KRL z innych państw. W odpowiedzi na ogłoszoną rekrutację zgłosiło się ponad 40 KRL, z czego wymagania formalne spełniało 28 osób. Proces ten został wstrzymany ze względu na trwające zmiany legislacyjne, mające na celu usunięcie wymagania posiadania uprawnienia językowego dotyczącego znajomości języka polskiego przez KRL organu kontroli obszaru (ACC).
2. PAŻP przeprowadziła rekrutację wewnętrzną w regionalnych organach kontroli zbliżania (APP) w celu uzupełnienia braków kadrowych w organie kontroli obszaru (ACC). Do szkolenia zakwalifikowano 31 osób (planowana była weryfikacja kompetencji kolejnych pięciu osób).

W protokole zwrócono uwagę, że ww. działania (pkt 1 i 2) nie były możliwe do zrealizowania przed 1 maja 2022 r., na co Prezes ULC wskazywał w korespondencji kierowanej do PAŻP, poczynawszy od dnia 18 lutego 2022 r.

Działaniem proponowanym przez Prezesa ULC, mającym na celu zminimalizowanie skutków niedoborów kadrowych w organie APP Warszawa było przeszkolenie KRL z regionalnych organów APP (Gdańsk, Kraków, Poznań) do zapewniania służby w organie APP Warszawa. W tym zakresie, PAŻP nie podjęła jednak formalnych działań rekrutacyjnych i szkoleniowych. Proponowane działanie umożliwiłoby zmniejszenie koniecznego ograniczenia pojemności organu APP Warszawa, a tym samym zmniejszyłoby ograniczenie przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie.

3. Ponieważ wszystkie powyższe działania nie przyniosły realnych możliwości mitygacji zagrożeń związanych z niedoborem KRL od 1 maja 2022 r. kierownictwo PAŻP zdecydowało się zminimalizować negatywne skutki niedoboru KRL poprzez maksymalne wydłużenie godzin pracy dostępnych KRL (praca w godzinach nadliczbowych), z przyjęciem założeń pracy na połączonych stanowiskach i bez obsadzonego stanowiska Senior Kontrolera w organie APP Warszawa. PAŻP przeprowadziła symulację tych rozwiązań i przekazała ją do Menadżera Sieci w Eurocontrol (dalej: NM). Rozwiązanie to zostało zanegowane przez NM, ze względu na to, iż przedstawione przez PAŻP symulacje zakładały pracę KRL w godzinach nadliczbowych, co nie pozostawiało elastyczności na wystąpienie zdarzeń losowych skutkujących nieobecnością KRL. ULC potwierdził zasadność opinii NM o nierealności takiego scenariusza.

²⁸ Kontrola nr LOŻ-1.544.7.2022, podjęta w związku z poleceniem Ministra Infrastruktury z 11 kwietnia 2022 r.

4. W trakcie kontroli nie znaleziono dowodów na podjęcie przez PAŻP działań mających na celu wykorzystanie KRL wojskowych do zapewniania ciągłości służby kontroli ruchu lotniczego.
5. Zasadniczym działaniem PAŻP powinno być określenie realnej liczby operacji możliwych do obsłużenia przez KRL, którzy byliby dostępni od 1 maja 2022 r., przy zachowaniu standardów bezpieczeństwa i z uwzględnieniem priorytetowych potrzeb operacyjnych związanych z trwającym konfliktem zbrojnym w Ukrainie.

(akta kontroli str. 5047-5054)

1.1.4 Polska Agencja Żeglugi Powietrznej w okresie objętym kontrolą sporządzała plany zatrudnienia na cały 5 letni okres referencyjny PSD RP, którego zatwierdzenie następowało na 2 lata wcześniej przed wejściem w życie danego okresu RP. Prognozy na dany okres zgodny z rokiem kalendarzowym ujęte były w rocznych planach działalności.

Plan i wykonanie zatrudnienia w PAŻP, w latach 2019-2023, było następujące:

- 2019 r. - plan 2023,99 et., 2034 osoby; wykonanie - 1960,73 et., 1979 osoby;
- 2020 r. - plan 2061,24 et., 2068 osób; wykonanie - 1891,47 et., 1912 osób;
- 2021 r. - plan 2085,44 et., 2100 osób; wykonanie - 1856,93 et., 1879 osób;
- 2022 r. - plan 1984,89 et., 1997 osób; wykonanie - 1815,88 et., 1839 osób;
- 2023 r. - plan 2071,99 et., 2108 osób; wykonanie I półrocze 2023 r. - 1841,86 et., 1868 osób.

(akta kontroli str. 3604-3650, 3728)

Plan zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego w kategorii zawodowej PRU1²⁹ i PRU2³⁰, w latach 2019-2023, wyniósł odpowiednio:

- 2019 r. - 596 et. (603 osoby),
- 2020 r. - 630 et. (637 osoby),
- 2021 r. - 624 et. (631 osób),
- 2022 r. - 611 et. (617 osób),
- 2023 r. - 607 et. (619 osób).

Wykonanie zatrudnienia KRL w kategorii zawodowej PRU1 i PRU2, w latach 2019-2023 (I półrocze), którzy pełnili zdania operacyjne było następujące:

- 2019 r. - 579 et. (588 osób),
- 2020 r. - 576 et. (586 osób),
- 2021 r. - 575 et. (584 osoby),
- 2022 r. - 581 et. (591 osób),
- 2023 r. (I półrocze) - 579 et. (591 osób).

Plan zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego łącznie z osobami pełniącymi funkcje menadżerskie i kierownicze w PAŻP, w latach 2019-2023, wyniósł odpowiednio w:

- 2019 r. - 627,6 et. (634 osoby),
- 2020 r. - 661,8 et. (668 osób),
- 2021 r. - 655,5 et. (662 osoby),
- 2022 r. - 640,3 et. (646 osób),
- 2023 r. - 631,5 et. (643 osoby).

Stan zatrudnienia w powyższej grupie zawodowej, w latach 2019-2023 (I półrocze), wyniósł odpowiednio w:

²⁹ PRU1- kontroler ruchu lotniczego.

³⁰ PRU2- kontroler ruchu lotniczego oddelegowany do innych zadań.

- 2019 r. - 613,8 et. (622 osoby),
- 2020 r. - 610,7 et. (620 osób),
- 2021 r. - 603,4 et. (612 osób),
- 2022 r. - 607,7 et. (617 osób),
- 2023 r. (I półrocze) - 605,7 et. (617 osób).

Zatrudnienie w PAŻP, w okresie od 1 stycznia 2018 r do 30 czerwca 2023 r. mieściło się w przedziale od 1938 pracowników na 1919 etatach do 1868 pracowników na 1841,86 etatach. Mediana zatrudnienia osób prowadzących kontrolę ruchu lotniczego w badanym okresie stanowiła 30,6% wszystkich pracowników Agencji.

Brak obsady kontrolerów ruchu lotniczego, odbiegający od założonego planu, kształtował się na poziomie osobowym łącznie w:

- 2019 r. 15 osób (- 2,5%),
- 2020 r. 51 osób (- 8%),
- 2021 r. 47 osób (- 7,4%),
- 2022 r. 26 osób (- 4,2%),
- I półroczu 2023r. 28 osób (-4,5%).

(akta kontroli str. 3604-3649, 3948-3953)

W badanym okresie szczegółowa analiza zatrudnienia wykazała brak obsady kontrolerów ruchu lotniczego w poszczególnych rodzajach służb ruchu lotniczego, w porównaniu do przyjętego planu.

W ramach **służby kontroli obszaru** (ACC) Warszawa odnotowano brak w: 2019 r. - 5 osób, 2020 r. - 4 osób, 2021 r. - 11 osób, 2022 r. - 4 osób, 2023 r. (I półrocze) - 9 osób.

W ramach **służb kontroli zbliżania** (APP) brak było w 2019 r. w Gdańsku 1 osoby, w Krakowie 1 osoby, w Warszawie 2 osób; w 2020 r. w Gdańsku 3 osób, w Krakowie 5 osób, w Poznaniu 2 osób, w Warszawie 6 osób; w 2021 r. w Gdańsku 3 osób, w Krakowie 2 osób, w Poznaniu 4 osób, w Warszawie 10 osób; w 2022 r. w Gdańsku i Krakowie po 3 osoby, w Poznaniu 4 osób, w Warszawie 1 osoby, w 2023 r. (I półrocze) w Gdańsku 5 osób, w Krakowie 2 osób, w Poznaniu 3 osoby, w Warszawie 3 osoby.

W ramach **służb kontroli lotniska** (TWR) w 2019 r. w Gdańsku, Łodzi, Szczecinie i Warszawie po 1 osobie, w Olsztynie 2 osoby; w 2020 r. w Gdańsku, w Poznaniu i Warszawie po 2 osoby, w Łodzi i Szczecinie po 1 osobie; w 2021 r. w Bydgoszczy, w Krakowie, w Olsztynie po 2 osoby, w Gdańsku 3 osoby, w Katowicach, Łodzi, Rzeszowie i Warszawie po 1 osobie, w Modlinie 4 osoby; w 2022 r. w Warszawie 6 osób, w Poznaniu i Rzeszowie po 2 osoby, w Olsztynie 1 osoba; w 2023 r. (I półrocze) w Warszawie 5 osób, w Bydgoszczy, Lublinie, Łodzi, Modlinie, Rzeszowie i Wrocławiu po 1 osobie.

(akta kontroli str. 3604-3649)

Plan zatrudnienia kursantów na kontrolerów ruchu lotniczego, w latach 2019-2023 (I półrocze), wynosił odpowiednio w:

- 2019 r. - 53 et. (53 osoby),
- 2020 r. - 38 et. (38 osób),
- 2021 r. - 16 et. (16 osób),
- 2022 r. - 11 et. (11 osób),
- 2023 r. - 32 et. (32 osoby).

Wykonanie zatrudnienia badanej grupy wyniosło odpowiednio w:

- 2019 r. - 41,88 et. (42 osoby),

- 2020 r. - 52,88 et. (53 osoby),
- 2021 r. - 47 et. (47 osób),
- 2022 r. - 30 et. (32 osoby),
- 2023 r. (I półrocze) - 23,38 et. (26 osób).

Z powyższych danych wynika, że w 2022 r. nastąpił wzrost zatrudnienia w tej grupie pracowników, w porównaniu do planu na ten rok, o 19 etatów i o 21 osób. Natomiast w 2022 r., w porównaniu do 2021 r., zatrudnienie było niższe o 17 etatów i o 15 osób. (akta kontroli str. 3954-3956)

Zatrudnienie w zespole ACC w latach 2019-2023³¹ wzrosło ze 184 do 188 osób, tj. o 4 osoby, przy czym zatrudnienie w zespole ACC OAT utrzymywało się na niezmiennym poziomie 14 osób. Stan zatrudnienia w poszczególnych latach był następujący:

- 2019 r. – 184 osoby w tym: ACC GAT – 170 osób, ACC OAT – 14 osoby (łącznie 182,75 etatu),
- 2020 r. – 182 osoby w tym ACC GAT – 168 osób, ACC OAT – 14 osób (182 etaty),
- 2021 r. – 182 osoby w tym: ACC GAT – 168 osób, ACC OAT – 14 osób (180,75 etatu),
- 2022 r. – 188 osób w tym: ACC GAT – 174 osoby, ACC OAT – 14 osób (186 etaty),
- 2023 r. (I półrocze) – 188 osób w tym: ACC GAT – 174 osoby, ACC OAT – 14 osób (185,08 etatu).

Według wyjaśnień, działającego z upoważnienia Prezes PAŻP, dyrektora Biura Strategii, Współpracy Międzynarodowej i Projektów (dalej: BSWMiP) nierealizowanie przez PAŻP planów zatrudnienia było spowodowane rozwiązaniem umów o pracę, relokacją KRL do innej kategorii PRU w celu uzyskania licencji, czy rezygnacją praktykantów ze szkolenia. W badanym okresie w celu zniwelowania braków kadrowych Agencja zatrudniała absolwentów z uprawnieniami uzyskanymi w Lotniczej Akademii Wojskowej w Dęblinie. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, liczba zatrudnionych kontrolerów ruchu lotniczego w PAŻP w latach 2018-2023 (I półrocze) pozwalała na świadczenie służb zgodnie z obowiązującymi przepisami, była jednak niewystarczająca aby zapewnić służby bez nadgodzin, bez stosowania zmniejszonych obsad czy bez wprowadzenia restrykcji ATFCM³² oraz, że wstrzymanie szkoleń dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w latach 2020-2022r. wraz z równoległym odejściem na emeryturę części personelu znacząco wpłynęło na stan zasobów osobowych.

Odnosnie niskiego stanu zatrudnienia w zespole OAT ACC, dyrektor BSWMiP wyjaśnił³³ m.in., że do 2021 r. w planach rozwoju służb kontroli ruchu lotniczego nie zakładano szkolenia nowych kontrolerów na tych stanowiskach w ACC Warszawa. Powstawały różne, alternatywne do zwiększania zasobów osobowych, scenariusze zapewniania służb ruchu lotniczego statkom powietrznym wykonującym operacje OAT. W 2022 r. sytuacja uległa istotnej zmianie i postanowiono zwiększyć obsadę Zespołu Operacyjnego Ruchu Lotniczego. Zintensyfikowano szkolenie koordynatorów OAT oraz wprowadzono zmiany systemowe w szkoleniu kontrolerów ruchu lotniczego na stanowiska OAT ACC Warszawa. Wykorzystano doświadczenia ze szkolenia na stanowiskach operacyjnych OAT dwóch kontrolerów GAT ACC Warszawa i stworzono nową formułę szkolenia do uprawnień ACS³⁴ na stanowiskach OAT ACC Warszawa. Po wprowadzeniu zmian w dokumentacji szkoleniowej, tj. Planie szkolenia w jednostce ACC EPWW (PSWJ) oraz Kursie szkoleniowym

³¹ W latach 2019-2022 stan na koniec roku.

³² ATFCM (Air Traffic Flow CapacityManagement) – Zarządzenie Przepływem i Pojemnością Ruchu Lotniczego.

³³ Pismo znak: AXW.0810.2.2023.184 z 16 sierpnia 2023 r.

³⁴ Kontroli obszaru radarowej.

w zakresie uprawnienia uzupełniającego w jednostce ACS OAT EPWW (KSWJ) obowiązywały trzy ścieżki szkolenia:

- dla kandydatów ubiegających się o wydanie licencji KRL z uprawnieniem uzupełniającym ACS OAT EPWW (szkolenie od początku tzw. ab-initio),
- dla kandydatów posiadających licencję KRL z uprawnieniem ACS GAT EPWW, ubiegających się o uprawnienie uzupełniające ACS OAT EPWW (szkolenie KRL),
- dla osób posiadających uprawnienie do pracy na stanowisku koordynatora OAT, ubiegających się o wydanie licencji KRL z uprawnieniem uzupełniającym ACS OAT EPWW.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, dwie pierwsze ścieżki szkolenia nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Nowa ścieżka szkolenia przedstawiona w punkcie trzecim ma na celu sukcesywne podnoszenie kompetencji w środowisku operacyjnym na stanowiskach OAT ACC Warszawa i doprowadzenie do uzyskania licencji KRL z uprawnieniem ACS na stanowisku OAT ACC Warszawa. Ta forma szkolenia została po raz pierwszy wykorzystana w 2022 r. i w 2023 r. spodziewane jest zakończenie z wynikiem pozytywnym szkolenia w jednostce przez dwie osoby. W kolejnych latach planowane jest sukcesywne szkolenie dalszych kontrolerów ruchu lotniczego z intencją zwiększenia zatrudnienia z 14 do 31 kontrolerów ruchu lotniczego w 2029 r. Do końca 2023 r. przewidziane jest uzyskanie jeszcze jednej licencji ATCO z uprawnieniem uzupełniającym ACS EPWW OAT. Personel Zespołu Operacyjnego Ruchu Lotniczego (OKAW) został również uzupełniony w zakresie liczby Koordynatorów OAT.

(akta kontroli str. 3818-3820, 6609-6652)

1.1.5 Brak realizacji planów zatrudnienia, w związku z niewystarczającą ilością pracowników operacyjnych, skutkowało pracą w godzinach nadliczbowych, których liczba w latach 2019-2023 r. (I półrocze) wyniosła odpowiednio: 38 291, 7801, 5450, 30 167, 11 272. Najwięcej nadgodzin wypracowano w organie kontroli obszaru oraz kontroli zbliżania w: 2019 r. w Warszawie - 11 055, Gdańsku - 3531, Poznaniu - 6524 oraz w organie kontroli lotniska w Gdańsku – 2306; w 2020 r. w Warszawie - 3018, Poznaniu – 1028; w 2021 r. w Warszawie – 2596; w 2022 r. Warszawie - 5664, Poznaniu – 5101; w 2023 r. w Warszawie - 1371, Poznaniu - 2024 oraz Gdańsku - 1303.

(akta kontroli str. 3734-3740)

Pracę w godzinach nadliczbowych wykonywali także praktykanci kontrolerzy ruchu lotniczego (kategoria PRU 4). W latach 2018-2023, ta grupa pracowników wypracowała łącznie 1639 nadgodzin, z tego w latach 2018-2021 - 393 nadgodzin. Znaczny wzrost pracy w godzinach nadliczbowych praktykantów kontrolerów ruchu lotniczego nastąpił w 2022 r i wyniósł łącznie 863 nadgodzin. Najwięcej godzin wypracowano na wieży kontroli lotniska w Gdańsku - 243 i Poznaniu - 226. W I półroczu 2023 r. praktykanci – kontrolerzy ruchu lotniczego wypracowali 383 nadgodzin. Najwięcej godzin wypracowano w Gdańsku - 141 i Poznaniu - 159.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, były to osoby z licencją S-ATCL³⁵, ale też osoby z licencją ATCL, które odbywały szkolenia do uzyskania uprawnień uzupełniających w innej jednostce ATC³⁶. W miarę potrzeb zlecano im była praca w godzinach nadliczbowych na stanowiskach operacyjnych, na które posiadali ważne uprawnienia.

(akta kontroli str. nr 3733-3740)

Pracę w godzinach nadliczbowych wykonywali również praktykanci ruchu lotniczego bez posiadania ważnej licencji kontrolera ruchu lotniczego. W latach 2018-2023 (I półrocze) wypracowano łącznie 115 nadgodzin w tej grupie pracowników. Najwięcej nadgodzin wypracowano w organie kontroli obszaru ACC Warszawa i w organie

³⁵ Ang. Student-Air Traffic Controller Licence - licencja praktykanta-kontrolera ruchu lotniczego.

³⁶ Kontrola ruchu lotniczego polegająca na zapewnieniu służby kontroli lotniska, zbliżania i obszaru.

kontroli lotniska TWR Katowice oraz TWR Lublin. Na podstawie skontrolowanych przez NIK zleceń pracy w godzinach nadliczbowych, stwierdzono brak dostatecznej obsady oraz zastępstwo pracownika przebywającego na zwolnieniu lekarskim.

(akta kontroli str. 3851-3864)

Liczba godzin nadliczbowych stanowiących podstawę do wypłaty wynagrodzenia kontrolerom ruchu lotniczego, zatrudnionym na stanowiskach kierowniczych, w latach 2019 – 2023³⁷, była następująca w: 2019 r. – 1942, 50; 2020 r. – 497; 2021 r. – 441; 2022 r. – 1789; 2023 r. (31 lipca) – 1405.

Z powyższych danych wynika, że w 2022 r., w porównaniu do 2021 r., nastąpił wzrost o 1348 godzin, za które wypłacono wynagrodzenia KRL zatrudnionym na stanowiskach kierowniczych, a w porównaniu do 2019 r. nastąpił spadek o 153 godziny.

Liczba godzin nadliczbowych wypłaconych kadrze kierowniczej, nie będącej jednocześnie kontrolerami ruchu lotniczego, w latach 2019 – 2023, była następująca w: 2019 r. – 3495,50; 2020 r. – 1694,25; 2021 r. – 2090,35; 2022 r. – 2261,10; lipca 2023 r. (31 lipca) – 1441,35.

Z powyższych danych wynika, że w 2022 r., w porównaniu do 2021 r., nastąpił wzrost o 170,75 godzin nadliczbowych wypłaconych kadrze kierowniczej nie będącej jednocześnie KRL, a w porównaniu do 2019 r. nastąpił spadek o 1234,4 godziny.

(akta kontroli str. 6609-6652)

1.1.6 Średnia liczba godzin nocnych (22.00 – 6.00) na przeciętny etat, w latach 2019-2022 dla kategorii PRU 1 i 2³⁸ była następująca: 2019 r. – 4558,26 (w tym: ACC – 513,39, APP – 1048,58, TWR – 2996,29); 2020 r. – 3244, 53 (ACC – 512,98, APP – 891,31, TWR – 1840,24); 2021 r. – 3120,35 (ACC – 492,3, APP – 795,46, TWR – 1832,59); 2022 r. – 3800,36 (ACC – 502,04, APP – 975,43, TWR – 2329,89). Z powyższych danych wynika, że w 2022 r., w porównaniu do 2021 r., wzrosła o 680,01 godzin średnia liczba godzin nocnych przypadających na przeciętny etat dla kategorii PRU 1 i 2, natomiast była niższa o 757,9 godzin w porównaniu do 2019 r.

(akta kontroli str. 6609-6652)

1.1.7 W okresie objętym kontrolą liczba kontrolerów ruchu lotniczego oddelegowanych do innych zadań wyniosła w: 2019 r. - 18 osób, 2020 r. - 10 osób, 2021 r. - 9 osób, 2022 r. - 12 osób, 2023 r. (I półrocze) - 12 osób. Najczęściej oddelegowanie dotyczyło objęcia stanowisk w Ośrodku Szkoleniowym Personelu PAŻP oraz szeroko pojętego zarządzania ruchem lotniczym.

Liczba kontrolerów ruchu lotniczego, którzy częściowo zaprzestali wykonywanie czynności operacyjnych wyniosła w: 2019 r. - 4 osoby, 2020 r. - 6 osób, 2021 r. – nie było takich osób, 2022 r. - 4 osoby, 2023 r. (I półrocze) - 5 osób. Liczba kontrolerów ruchu lotniczego, którzy całkowicie zaprzestali wykonywanie czynności operacyjnych wyniosła w: 2019 r. - 1 osoba, 2020 r. - 1 osoba, 2021 r. - 1 osoba, 2022 r. - 4 osoby, 2023 r. (I półrocze) - 1 osoba.

(akta kontroli str. 3945)

Struktura wiekowa kontrolerów ruchu lotniczego w przeliczeniu na ilość osób w latach 2019-2023 (I półrocze) była następująca: do 29 lat – 27 KRL w 2023 r. (45 – 2019 r.); 30-49 lat – 445 KRL (462 – 2019 r.); 50-64 lata – 140 KRL (113 – 2019 r.); 65 lat i więcej – 3 KRL (2 – 2019 r.).

(akta kontroli str. 3881-3882)

W latach 2021-2022 r.³⁹ liczba godzin z tytułu niewykorzystania przysługującego urlopu wypoczynkowego pracownikom PAŻP, była następująca: 2021 r. - 160 571 godzin (w tym KRL - 40 710 godzin); 2022 r. - 150 602 godzin (KRL - 42 318 godzin). Z powyższych danych wynika, że w 2022 r., w porównaniu do 2021 r., w grupie KRL

³⁷ Dane na podstawie list płac.

³⁸ Dane na podstawie list płac.

³⁹ Na 31 grudnia każdego roku.

nastąpił wzrost o 1 608 (3,9%) liczby godzin z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, głównymi przyczynami niewykorzystania urlopu wypoczynkowego było to, że 183 KRL nie przyjęło nowych warunków wynagradzania, wprowadzonych Aneksiem nr 1 do RW, z czego część rozwiązało umowę z końcem marca 2022 r., zwolnienia lekarskie pracowników, konieczność odbycia kwarantanny, czy izolacje. Pracodawca w związku z zaistniałymi przyczynami musiał zapewnić pozostałym pracownikom ciągłość pracy Agencji.

(akta kontroli str. 3731-3732, 3839, 3847-3848)

1.1.8 W okresie od 2 stycznia 2020 r. do 10 września 2023 r. wpłynęło 11 zgłoszeń dotyczących niepodjęcia czynności lotniczych wynikających ze zmęczenia, w tym jedno sugerowało częściowy związek z systemem dyżurów.

Zgłoszenia te były dokonywane w trybie wynikającym z przepisów rozporządzenia (UE) nr 2017/373 z 1 marca 2017 r., które obowiązywały od 2 stycznia 2020 r. Według wyjaśnień, działającego z upoważnienia Prezes PAŻP, dyrektora BSWMiP brak statystyk z okresu od 2018 r. do 1 stycznia 2020 r. odnośnie odmowy pełnienia czynności lotniczych ze względu na zmęczenie KRL.

Dział badania zdarzeń SMS (ADI), w latach 2018-2023, otrzymał 25 zgłoszeń, które były związane ze zmęczeniem KRL, z czego stwierdzono wystąpienie ośmiu zdarzeń. Podjęto decyzję o zbadaniu czterech z nich. Zakończono trzy badania, w których nie stwierdzono, żeby zmęczenie było przyczyną wystąpienia zdarzenia, natomiast jedno badanie nie zostało zakończone.

(akta kontroli str. 6609-6652)

1.1.9 Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, wstrzymanie szkoleń dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w latach 2020-2022 wraz z równoległymi odejściami na emeryturę części personelu znacząco wpłynęło na stan zasobów osobowych, a tym samym na zapotrzebowanie na personel w latach 2022-2023. Istotną determinantą wpływającą na to zapotrzebowanie we wskazanym okresie był również konflikt zbrojny w Ukrainie⁴⁰.

Ponadto dyrektor BSWMiP wyjaśnił, że zmiany wprowadzone w Aneksie nr 1 do Regulaminu Pracy nie pozostają bez wpływu na zapotrzebowanie na personel, jednakże w celu zminimalizowania tego wpływu, w planach zatrudnienia uwzględniono stanowiska nielicencjonowane (asystent TWR, koordynator APP, koordynator OAT), które wykorzystywano na potrzeby zachowania ciągłości działania służb. Według dyrektora BSWMiP, obecne Kierownictwo Agencji podjęło pilne działania skupiające się na intensyfikacji procesu szkolenia kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego oraz pozyskiwaniu personelu posiadającego stosowne kwalifikacje (np. absolwenci Lotniczej Akademii Wojskowej w Dęblinie o specjalności zarządzanie ruchem lotniczym).

(akta kontroli str. 6609-6652)

1.1.10 Na podstawie NOTAM⁴¹ i raportów z systemu TOKAI⁴² w okresie od 1 stycznia 2022 do 31 sierpnia 2023 r. wystąpiły przypadki przerwania ciągłości służby. Ich przyczyny były następujące:

- 23 lutego 2022 r. wystąpiła awaria części systemu dozoru⁴³ w APP Kraków;

⁴⁰ W związku z wojną zaprzestano lotów na Ukrainę i do Rosji, a wydłużeniu uległy trasy przelotów do Azji, które muszą omijać zamkniętą przestrzeń powietrzną.

⁴¹ NOTAM (ang. Notice To Air Men) – wydawana na żądanie zwięzła depesza, rozpowszechniana za pomocą środków telekomunikacyjnych, zawierająca informacje o ustanowieniu, stanie lub zmianach urządzeń lotniczych, służbach, procedurach, a także o niebezpieczeństwie, których znajomość we właściwym czasie jest istotna dla personelu związanego z operacjami lotniczymi.

⁴² Tokai – (ang. Tool-kit for ATM occurrence investigations) – aplikacja Eurocontrol do zgłaszania i badania zdarzeń, dostępna na stronie <http://www.srvs.nm.eurocontrol.int/tokai>.

⁴³ Radar KRM.

- w dniach 9-11 kwietnia 2022 r. doszło do przerwania ciągłości działania służby w APP Warszawa, kontrolerzy masowo zgłaszali zwolnienia lekarskie. Sytuacja ta nosiła znamiona protestu skierowanego przeciwko pracodawcy;
- 3 lipca 2022 r. wystąpiła awaria klimatyzacji w TWR Modlin;
- 26 sierpnia 2022 r. stwierdzono absencję kontrolera w TWR Modlin;
- 16 września 2022 r. kontroler spóźnił się do pracy w TWR Modlin;
- 27 września 2022 r. stwierdzono absencję dwóch KRL w TWR Szymany,
- od 17 października 2022 r. kontrolerzy APP Gdańsk zgłaszali masowo zwolnienia lekarskie, w efekcie dostępna liczba personelu do zapewnienia ciągłości spadała z 21 KRL do 7 KRL. Sytuacja ta nosiła znamiona protestu skierowanego przeciw pracodawcy. W związku z zaistnieniem ryzyka utraty personelu licencjonowanego w dniu 21 października 2022 r. wydana została Decyzja nr 63 Prezesa PAŻP w sprawie uruchomienia planu awaryjnego PA 8B, zgodnie z którym opracowano *Plan PAŻP w sytuacji zagrożenia utraty ciągłości funkcjonowania*;
- 19 listopada 2022 r. nastąpiła ewakuacja budynku w TWR Kraków w związku z uruchomieniem alarmu pożarowego;
- 30 grudnia 2022 r. wystąpiła awaria zasilania w TWR Łódź;
- 2 maja 2023 r. stwierdzono brak obsady w TWR Poznań;
- 21 czerwca 2023 r. stwierdzono niedyspozycję KRL w TWR Radom.

Konsekwencje przerwania ciągłości służby ATC powodowały, w zależności od przypadku i stosowania restrykcji ATFCM takich jak: rerouteing⁴⁴, slot allocation⁴⁵ czy suspension⁴⁶, opóźnienia operacji lotniczych lub zmiany tras.

W 2022 r. miały miejsce dwa spory z KRL. Pierwszy z początku 2022 r. dotyczył organu ACC Warszawa i APP Warszawa. Drugi miał miejsce w IV kwartale 2022 r. i dotyczył organu APP Gdańsk.

(akta kontroli str. 3817-3837)

1.1.11 Na podstawie analizy ewidencji czasu pracy 24 kontrolerów ruchu lotniczego⁴⁷, ustalono, że w PAŻP przestrzegano obowiązujących zasad dotyczących czasu pracy, tj.: czterech dni jako maksymalnej liczby następujących po sobie dni roboczych, w których pełni się służbę, siedem i pół godziny na dobę, jako maksymalnej liczby godzin na okres pełnienia służby kontroli ruchu lotniczego w podstawowym wymiarze, 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego oraz co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku tygodniowego, jako minimalny okres odpoczynku, 24 godziny, jako minimalnego okresu odpoczynku po dwóch okresach pełnienia służby obejmujących dyżury w porze nocnej.

Z analizy danych kontrolerów, którzy wypracowali największą liczbę godzin nadliczbowych wynika, że nie został przekroczony limit ustalony przez Prezesa PAŻP w regulaminie pracy.

Liczba obsad dziennych była ustalana przez kierowników organów ATC na podstawie przepisów Regulaminu Organizacyjnego PAŻP⁴⁸, po uprzedniej analizie prognozowanego natężenia, rozkładu dobowego i charakteru ruchu lotniczego.

(akta kontroli str. 2830, 2831, 2846, 2847, 2848-2849, 2894-2990, 2975, 2977, 6609-6652)

⁴⁴ Ang. Przekierowanie.

⁴⁵ Czasy CTOT (Calculated Take-Off Time), które są przydzielane przez NetWork Managera i stanowią część zezwolenia ATC.

⁴⁶ Ang. Zawieszenie.

⁴⁷ Doboru próby dokonano w sposób celowy. Badaniem objęto po trzech kontrolerów z działu kontroli lotniska w: Gdańsku, Krakowie, Katowicach, Modlinie, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Rzeszowie, w miesiącach: maj, sierpień i grudzień 2022 r. oraz marzec 2023. Dodatkowo w dziale kontroli lotniska w Gdańsku pobrano dokumentację za październik 2022 r.

⁴⁸ §12 ust. 2 pkt 1.

1.1.12 Według raportu z realizacji celów skuteczności działania za 2022 r. liczba operacji trasowych (IFR) w 2022 r. wyniosła 626 974 i w porównaniu do 2021 r. była wyższa o 32%. Celem rocznym dot. opóźnień trasowych było nie więcej niż 0,12 min/lot,

w 2022 r. osiągnięto 1,32 min/lot (0,62 min/lot po odjęciu opóźnień wynikających z wojny w Ukrainie) i w porównaniu do 2021 r. wartość ta była wyższa o 1,25 (wyższa o 0,55 po odjęciu opóźnień wynikających z wojny na Ukrainie).

Według powyższego raportu liczba operacji terminalowych w Polsce (przyloty, IFR) w 2022 r. wyniosła 191 257 i w porównaniu do 2021 r. była wyższa o 61%. Z powyższej ogólnej liczby operacji terminalowych:

- 72 324 stanowiły przyloty w EPWA i w porównaniu do 2021 r. liczba ta była wyższa o 53%,
- 118 933 stanowiły przyloty w pozostałych lotniskach i w porównaniu do 2021 r. liczba ta była wyższa o 66%.

Celem rocznym w 2022 r., dotyczącym opóźnień terminalowych w Polsce było 0,21 min/lot, w tym ATC 0,07 min/lot, według ww. raportu osiągnięto 0,04 min/lot i w porównaniu do 2021 r. wartość ta była wyższa o 0,04.

Roczna wartość odniesienia w EPWA wyniosła 0,42 min/lot, w 2022 r. osiągnięto 0,02 min/lot i w porównaniu do 2021 r. wartość ta była wyższa o 0,01. Roczna wartość odniesienia w pozostałych lotniskach to 0,05 min/lot, w 2022 r. osiągnięto 0,06 min/lot i w porównaniu do 2021 r. wartość ta była wyższa o 0,06.

W 2022 r. obsłużono 627 974 operacji IFR, co stanowiło 69% wykonania w 2019 r.

PSD RP oparty na prognozie STATFOR BASE, z października 2021 r., przewidywał wykonanie liczby operacji w 2022 r. na poziomie 752 tys. (82% wykonania w 2019 r.). Główną przyczyną wysokiego odchylenia wykonania od PSD RP była wojna w Ukrainie (wprowadzone restrykcje, a tym samym znaczne zmiany w potokach ruchu w europejskiej przestrzeni powietrznej, co w szczególności negatywnie wpływało na przeloty tranzytowe w FIR EPWW).

Polska na tle krajów europejskich w 2022 r. w kategorii liczby operacji trasowych zajęła 16 miejsce, a w kategorii liczby operacji terminalowych 10 miejsce.

W 2022 r. łącznie wystąpiło 809 805 minut opóźnień trasowych (1,32 min/lot), w tym ATC 345 613 minuty (0,56 min/lot). Główne przyczyny opóźnień trasowych to przekroczenia dopuszczalnej przepustowości, nieplanowany brak obsady i skutki wojny w Ukrainie (427 220 – 0,70 min/lot).

Łącznie w 2022 r. było 8 369 minut opóźnień terminalowych (0,04 min/przylot) – w tym ATC 4 810 (0,03 min/przylot).

Według ww. raportu w 2022 r. PAŻP na tle ANSP⁴⁹ europejskich w kategorii opóźnień trasowych zajęła 3 miejsce (2019 r. – 10 miejsce), a w kategorii opóźnień terminalowych zajęła 19 miejsce (2019 r. – 10 miejsce).

W I półroczu liczba operacji lotniczych w FIR Warszawa wyniosła 354 185, liczba operacji w ruchu tranzytowym w FIR Warszawa - 124 791, ilość operacji dolotów/odlotów do FIR Warszawa wyniosła 165 702, liczba operacji w ruchu krajowym - 63 692, całkowita liczba operacji (łącznie z operacjami wielokrotnego podejścia) - 398 504. Prognoza STATFOR z października 2022 r. przewidywała w scenariuszu BASE wykonanie MVS IFR⁵⁰ dla Polski na koniec 2023 r. na poziomie 704 tys. operacji (77% wykonania w 2019 r.).

(akta kontroli str. 2872-2887, 2991-3013)

1.2 Sytuacja ekonomiczna PAŻP

⁴⁹ Ang. Air Navigation Services Provider - Instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej.

⁵⁰ Liczba operacji lotniczych wykonanych według wskazań przyrządów.

1.2.1 Zgodnie z rocznym planem działalności przychody ze sprzedaży usług zaplanowano w następujących wysokościach: 1 206 189,1 tys. zł – 2020 r., 635 020,5 tys. zł – 2021 r., 1 059 521,8 tys. zł – 2022 r., 1 102 354,1 tys. zł – 2023 r.

Zrealizowane przychody ze sprzedaży wyniosły: 771 342,3 tys. zł – 2020 r., 1 196 051,2 tys. zł – 2021 r., 1 140 615,6 tys. zł – 2022 r., 452 342,8 tys. zł – 2023 r. (I półrocze), co oznacza realizację przychodów ze sprzedaży, w porównaniu do zaplanowanych, na poziomie 63,9 % w 2020 r., 188,3% w 2021 r., 107,6% w 2022 r. i 41,0% w I półroczu 2023 r. W 2021 r. w porównaniu do 2020 r. nastąpił wzrost przychodów ze sprzedaży o 424 708,9 tys. zł, tj. o 55,1 %, w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. nastąpił spadek o 55 435,6 tys. zł, tj. o 4,6 %.

Dominującym źródłem w przychodach ze sprzedaży były przychody z usług nawigacyjnych. Należy przy tym zauważyć, iż na wysokość przychodów ze sprzedaży usług nawigacyjnych, oprócz obsłużonego w danym roku ruchu, wpływ miały również mechanizmy wyrównawcze powstałe i rozliczane w danym roku. W 2020 r. istotne zmniejszenie zrealizowanych przychodów w stosunku do planowanych, spowodowane było zawieszeniem ruchu lotniczego rozprzestrzenianiem się pandemii COVID 19. W 2021 r. Agencja rozpoznała mechanizm utraconych przychodów będący pochodną nadzwyczajnej sytuacji spowodowanej pandemią COVID-19 i wprowadzeniem szczególnych przepisów będących następstwem pandemii (rozporządzenie 2020/1627)⁵¹. Zgodnie z ww. rozporządzeniem wartość mechanizmu utraconych przychodów była wyliczona dla lat 2020-2021 łącznie. W 2021 r. Agencja dokonała wyliczenia utraconych przychodów dla połączonych lat 2020-2021 w wysokości 837,6 mln zł. W przychodach 2021 r. rozpoznana została natomiast kwota 600,4 mln zł będącą różnicą między wysokością utraconych przychodów dla połączonych lat 2020-2021 a kwotą oszacowaną i ujętą w sprawozdaniu finansowym za 2020 r. w wysokości 237,3 mln zł. W 2022 r. rozpoznanie wyższych przychodów za usługi nawigacji trasowej oraz terminalowej *Saldo mechanizmów*, wynikało głównie z odchyień rzeczywistych parametrów makroekonomicznych (indeks inflacyjny) oraz rzeczywistego poziomu jednostek usługowych w porównaniu do założeń przyjętych w PSD RP3, co wpływało na poziom rozpoznanych mechanizmów o charakterze należnościowym podwyższających przychody o 252,2 mln zł.

Od 2021 r. i 2022 r. zrealizowane przychody wykazywały czynnik wzrostu w stosunku do planowanych na ten okres, jednak uwarunkowania w związku z trwającą pandemią Covid 19 stanowiły utrudnienia w planowaniu przychodów PAŻP.

Przychody ze sprzedaży PAŻP dotyczyły w 98% przychodów z tytułu usług nawigacyjnych, na które składały się przychody z tytułu usług nawigacji trasowej (82,0% w 2020 r., 81,1% w 2021 r., 77,6% w 2022 r., 73,6% w I półroczu 2023 r.), przychody z tytułu usług nawigacji terminalowej (16,1% w 2020 r., 17,6 % w 2021 r., 18,5% w 2022 r., 23,5% w I półroczu 2023 r.) oraz dotacje za loty zwolnione⁵² (1,9% w 2020 r., 1,3% w 2021 r., 3,9% w 2022 r., 2,9% w I półroczu 2023 r.).

Przychody ze sprzedaży usług nawigacyjnych zaplanowane zostały w kwocie 1 197 842,5 tys. zł w 2020 r., (w tym 999 891,5 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 182 450,1 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 15 500,9 tys. zł dotacje za loty zwolnione); 626 494,6 tys. zł w 2021 r. (w tym 513 701,1 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 99 747,2 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 13 046,3 tys. zł dotacje za loty zwolnione); 1 047 224, 5 tys. zł w 2022 r. (w tym 841 939,8 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 189 943,9 tys. zł, za usługi nawigacji terminalowej 15 340,8 tys. zł dotacje za loty zwolnione); 1 088 896,6 tys. zł. w 2023 r. (w tym 874 535,9 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 198 241,9 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 16 118,2 tys. zł dotacje za loty zwolnione).

⁵¹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/1627 z dnia 3 listopada 2020 roku w sprawie nadzwyczajnych środków w trzecim okresie odniesienia (2020–2024) systemu skuteczności działania i opłat w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w związku z pandemią COVID-19 (Dz.U.UE.L.2020.366.7).

⁵² Ustawa z dnia 3 lipca 2002r. Prawo Lotnicze Dz. U. z 2002 r. nr 130 poz. 1112 ze zm. Agencja otrzymuje dotację celową na zrefundowanie kosztów związanych z zapewnieniem służb żeglugi powietrznej dla lotów zwolnionych z opłat nawigacyjnych.

Zrealizowane przychody ze sprzedaży usług nawigacyjnych wyniosły 762 070,1 tys. zł w 2020 r. (w tym 625 257,9 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 122 384,9 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 14 427,3 tys. zł dotacje za usługi zwolnione tj. 63,6 % zaplanowanych; 1 187 637,1 tys. zł w 2021 r. (w tym 963 586,4 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 208 772, 9 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 15 277,8 tys. zł dotacje za usługi zwolnione), tj. 189,6% zaplanowanych; 1 131 567,3 tys. zł w 2022 r. (w tym 878 529,1 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 209 277,5 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 43 760,7 tys. zł dotacje za loty zwolnione), tj. 108,1% zaplanowanych; 447 720,1 tys. zł w I półroczu 2023 r. (w tym 322 657,7 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 108 950,6 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 16 111,8 tys. zł dotacje za loty zwolnione), tj. 41,1% zaplanowanych na 2023 r.

(akta kontroli str. 3043-3113)

Zgodnie z rocznym planem działalności PAŻP koszty działalności operacyjnej zaplanowano w kwocie 1 100 740,0 tys. zł w 2020 r., 965 327,0 tys. zł w 2021 r., 1 025 056,4 tys. zł w 2022 r., 1 073 446,3 tys. zł w 2023 r. Największy udział w planowanych kosztach stanowiły koszty wynagrodzeń w kwocie 567 775,1 tys. zł w 2020 r. (51,5 %), 433 174,2 tys. zł w 2021 r. (44,9 %), 476 470,6 tys. zł w 2022 r. (46,5%), 495 872,2 tys. zł w 2023 r. (46,2%).

Zrealizowane koszty działalności operacyjnej wyniosły 885 614,5 tys. zł (80,5% planowanych kosztów) w 2020 r., 623 350,7 tys. zł (64,6 %) w 2021 r., 993 077,4 tys. zł (96,9%) w 2022 r., 481 797,8 tys. zł (44,9%) w I półroczu 2023 r.

W 2021 r. w porównaniu do 2020 r. odnotowano spadek kosztów działalności operacyjnej o 262 263,8 tys. zł, tj. o 29,6%, natomiast w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. nastąpił wzrost o 369 726,7 tys. zł, tj. 59,3%.

Największy udział w zrealizowanych kosztach operacyjnych stanowiły wynagrodzenia w kwocie 441 168,2 tys. zł w 2020 r. (49,8%), 350 244,6 tys. zł w 2021 r. (56,2%), 467 999,2 tys. zł w 2022 r. (47,1%), 219 305,3 tys. zł w I półroczu 2023 r. (45,5%).

W 2021 r. w porównaniu do 2020 r. nastąpił spadek kosztów wynagrodzeń o 90 923,6 tys. zł, tj. o 20,6%, natomiast w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. nastąpił wzrost o 117 754, 6 tys. zł, tj. o 33,6%.

Znaczny wzrost w 2022 r. wynagrodzeń wynikał z faktu, iż plan na rok 2022 oparty był o przepisy poprzedniego Regulaminu Wynagradzania, natomiast od 1 listopada 2021 r. w PAŻP rozpoczął się proces wdrażania nowego Regulaminu Wynagradzania, którego zapisy mówiły o odmiennym niż przy procesie planowania rozkładzie poszczególnych elementów wynagrodzenia. Wprowadzony w lipcu 2022 r. Aneks nr 1 do RW objął pracowników PAŻP nowymi warunkami zatrudnienia.

(akta kontroli str. 3043-3113)

Na działalności operacyjnej PAŻP w 2020 r. zaplanowano zysk na poziomie 120 732,2 tys. zł, w 2021 r. stratę w kwocie 307 803,6 tys. zł, w 2022 r. zysk w kwocie 71 282,7 tys. zł oraz w 2023 r. zysk w kwocie 81 515,8 tys. zł.

Zrealizowany wynik na działalności operacyjnej zakończył się w 2020 r. stratą w kwocie 95 381,4 tys. zł (-179,0%), co było spowodowane spadkiem przychodów z tytułu opłat nawigacyjnych i wpływów z dotacji za loty zwolnione, w związku z wystąpieniem stanu pandemii COVID 19.

W 2021 r. odnotowano zysk w kwocie 579 973,7 tys. zł (188,4% planowanego wyniku), na który miał wpływ prawie dwukrotny wzrost przychodów z opłat nawigacyjnych.

W 2022 r. osiągnięto zysk w kwocie 153 234,2 tys. zł (214,9% planowanego wyniku). W I półroczu 2023 r. osiągnięto stratę w kwocie 15 000,7 tys. zł (-118,4%).

W 2022 r., w porównaniu do 2021 r., zysk na działalności operacyjnej był niższy o 426 739,5 tys. zł, co stanowiło spadek o ponad 73,5% w porównaniu do poprzedniego okresu.

Wskaźnik rentowności aktywów ROA⁵³ w 2020 r. przyjął wartość (-) 4,3% z powodu straty w tym okresie, w 2021 r. wyniósł 17,2%, w związku z osiągniętym zyskiem netto w kwocie 405 027,9 tys. zł., a w 2022 r. wyniósł 2,8%, w związku ze zmniejszeniem osiągniętego zysku netto w stosunku do 2021 r. o ponad 328 mln. zł.

Wskaźnik rentowności kapitału własnego ROE⁵⁴ w 2020 r. wyniósł (-) 9,2% z powodu straty netto, w 2021 r. wyniósł 29,9% w związku ze wzrostem funduszu własnego, w 2022 r. wyniósł 5,3%. Wskaźniki bieżącej płynności⁵⁵ wyniósł 1,2% w 2020 r. i w 2021 r. oraz 1,3% w 2022 r.

Wskaźnik szybkiej płynności⁵⁶ wyniósł 0,7% w 2020 r. i w 2021 r. oraz 0,6% w 2022 r., co informuje o zaniżonej zdolności PAŻP do pokrycia krótkoterminowych zobowiązań z bieżących środków pieniężnych.

Ważnym wskaźnikiem do oceny sytuacji finansowej PAŻP był wynik bieżący, który w 2021 r. wyniósł 405 027,9 tys. zł, a w 2022 r. wyniósł odpowiednio 76 616,4 tys. zł i był mniejszy o 328 411,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 3043-3113)

Środki pieniężne na rachunkach bankowych PAŻP na ostatni dzień roku w latach 2020-2022 wyniosły odpowiednio: 214 165,6 tys. zł w 2020 r., 202 617,6 tys. zł. W 2021 r., 302 557,9 tys. zł w 2022 r. oraz 137 640,2 tys. zł na koniec I półrocza 2023 r.

Zwiększenie kwoty środków pieniężnych na rachunkach bankowych o 99 940,3 tys. zł w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. spowodowane było m.in. odzwierciedleniem na koniec okresu sprawozdawczego środków kredytu w rachunku bieżącym.

(akta kontroli str. 3127-3128)

1.2.2 Agencja funkcjonowała w ramach europejskiego systemu skuteczności działania służb żeglugi powietrznej i była zobowiązana do osiągania celów wyrażonych przez zestaw wskaźników skuteczności działania KPI⁵⁷ w czterech kluczowych obszarach KPA⁵⁸. Znaczący wpływ na realizację celów skuteczności działania w 2022 r. miały zmiany związane z agresją zbrojną Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, skutkujące zmianami na poziomie ruchu lotniczego i ewolucją uwarunkowań makroekonomicznych. KPA Efektywność kosztowa, miała na celu optymalizowanie efektywności kosztowej mierzonej kosztem jednostkowym⁵⁹. Wskaźnik inflacji wpływający na wartość indeksu inflacyjnego w 2022 r. kształtował się na przestrzeni lat 2018- 2022 według PSD RP 3 od 101,2 do 113,4, natomiast realnie wyniósł od 101,2 do 127,6. Odnotowany poziom inflacji, który był znacznie wyższy od zakładanego w PSD RP3 i miał wpływ na wzrost indeksu inflacyjnego, miał również wpływ na niższą wartość kosztów w ujęciu realnym. Plan Skuteczności Działania RP3 zakładał wykonanie jednostek usługowych na 2022 r.: SU trasowe 3 991 tys., SU

⁵³ Wskaźnik rentowności aktywów ROA (stosunek zysku netto do wartości aktywów. Informuje o zdolności do osiągnięcia zysku i efektywności gospodarowania majątkiem. Im wyższa jest wartość wskaźnika tym lepsza jest kondycja finansowa).

⁵⁴ Wskaźnik rentowności kapitału własnego ROE (oznacza jak wiele zysku netto udało się wygenerować z wniesionych kapitałów własnych. Im wartość tego wskaźnika jest wyższa, tym korzystniejsza jest wartość danego podmiotu).

⁵⁵ Wskaźnik bieżącej płynności (stosunek aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych informuje o zdolności firmy do wywiązywania się z bieżących zobowiązań. Wartość optymalna wskaźnika to przedział od 1,3-2,0).

⁵⁶ Wskaźnik szybkiej płynności (określa ile razy aktywa bieżące o wysokim stopniu płynności będące w dyspozycji podmiotu pokrywają jego bieżące zobowiązania. Optymalna wysokość wskaźnika powinna wynosić 1,0 co oznacza, że pasywa bieżące powinny być pokryte odpowiednio aktywami bieżącymi o wysokim stopniu płynności).

⁵⁷ KPI – wskaźniki ustanowione przez Komisję Europejską (Key Performance Indicators) w czterech kluczowych obszarach skuteczności działania.

⁵⁸ KPA – obszary skuteczności działania (Key Performance Area) tj.: Bezpieczeństwo, Ochrona środowiska, Przepustowość, Efektywność kosztowa.

⁵⁹ Koszt jednostkowy na 2022 r.– jest pochodną trzech elementów: kosztów wartości nominalnych, skumulowanego indeksu inflacji, gdzie bazą jest 2017 r. oraz liczby jednostek usługowych. Niższy poziom ruchu powoduje, że koszt jednostkowy jest wyższy niż ustalony koszt jednostkowy dla PAŻP określony w PSD RP 3. Niższe niż ustalone w ujęciu realnym koszty w I strefie pobierania opłat terminalowych oraz wyższy od planowanego poziom ruchu w II strefie pobierania opłat terminalowych skutkuje niższym kosztem jednostkowym niż ustalony koszt jednostkowy zarówno dla I jak i II strefy pobierania opłat terminalowych.

terminalowe - EPWA 87 tys., SU terminalowe - pozostałe lotniska 124 tys. Realne wykonanie wyniosło odpowiednio: 3 129 tys., 83 tys. i 141 tys. Odchylenie od PSD RP wyniosło odpowiednio: (-)21,6%, (-)4,6%, 13,7%. Istotnie niższy poziom ruchu spowodował wyższy koszt jednostkowy służb trasowych. Z kolei niższe niż ustalone koszty w ujęciu realnym w I strefie pobierania opłat terminalowych oraz wyższy niż planowany poziom ruchu w II strefie pobierania opłat terminalowych skutkował niższym kosztem jednostkowym niż ustalony koszt jednostkowy zarówno dla I jak i II strefy pobierania opłat terminalowych. Bezpośredni wpływ poziomu ruchu na KPA Efektywność kosztowa kształtował się odpowiednio w 2022 r. cel: koszt jednostkowy (DUC) dla trasowych służb żeglugi powietrznej 176,46 zł, koszt jednostkowy (DUC) dla terminalowych służb żeglugi powietrznej WA 474,38 zł, koszt jednostkowy (DUC) dla terminalowych służb żeglugi powietrznej – pozostałe lotniska 877,43 zł. Wykonanie wyniosło odpowiednio: 199,95 zł, 473,98 zł i 799,88 zł.

(akta kontroli str. 3114-3126)

1.2.3 Plan funduszu wynagrodzeń w PAŻP był następujący w: 2019 r. - 491 240 947,40 zł; 2020 r. - 567 275 158,11 zł; 2021 r. - 432 674 252,58 zł; 2022 r. - 469 872 965,19 zł; 2023 r. (I półrocze) - 566 442 373,22 zł.

W tym w grupie KRL w: 2019 r. - 266 922 567,60 zł; 2020 r. - 306 597 747,40 zł; 2021 r. - 208 568 058,09 zł; 2022 r. 215 966 095,71 zł; 2023 r. (I półrocze) - 295 826 986,55 zł.

Wykonanie funduszu wynagrodzeń było następujące w: 2019 r. - 498 644 073,34 zł; 2020 r. - 446 665 902,66 zł; 2021 r. - 360 572 785,38 zł; 2022 r. - 460 858 188,45 zł; 2023 r. (I półrocze) - 221 577 614,59 zł.

W tym w grupie KRL w: 2019 r. - 273 822 368,03 zł; 2020 r. - 231 479 217,11 zł; 2021 r. - 172 772 064,61 zł; 2022 r. - 241 738 009,81 zł; 2023 r. (I półrocze) - 184 749 922 zł.

Obciążenie funduszu wynagrodzeń z tytułu przepracowanych nadgodzin przez KRL było następujące w: 2019 r. - 13 018 094,62 zł (36 451,76 h); 2020 r. - 2 665 410,62 zł (7310 h); 2021 r. - 1 337 333,38 zł (4913,86 h); 2022 r. - 9 556 155,11 zł (29 124,90 h); 2023 r. (I półrocze) - 3 561 067,79 zł (10 778 h).

Średniomiesięczne wynagrodzenie w 2019 r. na stanowisku KRL wyniosło - 38 706,58 zł, KRL oddelegowanego do innych zadań - 64 929,99 zł, praktykanta KRL - 3 207,14 zł. W 2020 r. wyniosło odpowiednio: 33 169,61 zł, 56 139,20 zł i 3 685,61 zł. W 2021 r.: 24 596,97 zł, 47 032,16 zł i 4 066,36 zł. W 2022 r.: 38 059,47 zł, 54 060,44 zł i 5 122,72 zł. W 2023 r. (I półrocze): 35 949,46 zł, 53 985,52 zł i 7 121,08 zł.

Wynagrodzenie zasadnicze wraz z dodatkami stałymi, według Regulaminu wynagradzania, obowiązującego do 31 października 2021 r.⁶⁰, dla kontrolera ruchu lotniczego, przy poziomie ruchu 30-60 tys. operacji lotniczych, stażu poniżej roku wyniosło w APP Gdańsk - 10 865 zł, a w TWR Gdańsk - 8 689 zł; przy poziomie ruchu 60-90 tys. operacji lotniczych wyniosło w APP Kraków - 12 496 zł; przy poziomie ruchu 120-150 tys. w APP Warszawa - 15 618 zł.

Według nowego Regulaminu wynagradzania, zmienionego Anekssem nr 1 w 2022 r., w porównaniu do poprzednich regulacji, wynagrodzenie zasadnicze wyniosło odpowiednio w APP Gdańsk - 18 055 zł (wzrost o 7 190 zł, tj. o 66,2%), TWR Gdańsk - 16 330 zł (wzrost o 7642 zł, tj. o 87,9%), APP Kraków - 29 785 zł (wzrost o 17 289 zł, tj. o 138,4%), APP Warszawa - 35 018 zł (wzrost o 19 400 zł, tj. o 124,2%).

Udział funduszu wynagrodzeń kontrolerów ruchu lotniczego (PRU 1 i PRU 2) w całkowitym wykonanym funduszu wynagrodzeń PAŻP w PLN (wszystkie PRU), w latach 2015-2023 (I półrocze), wyniósł od 53,4% do 60,4%⁶¹.

⁶⁰ Zarządzenie nr 131 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z 17 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania, zmienionego aneksem nr 3 - załącznik do zarządzenia nr 201 Prezesa PAŻP z 1 sierpnia 2017 r.

⁶¹ 2016 r. - 54,3%, 2017 r. - 57,8%, 2018 r. - 58,4%, 2019 r. - 59,1%, 2020 r. - 56,3%, 2021 r. - 52%, 2022 r. - 55,5%.

(akta kontroli str. 3596-3603, 3604-3650, 3728)

PAŻP wypłaciła pracownikom premie oraz pozostałe nagrody, które wyniosły odpowiednio w: 2021 r. - 13 180 423 zł., 2022 r. - 58 362 217 zł, (w tym: premia - 37 861 957 zł, premia projektowa - 4 437 577 zł, wynagrodzenie premiowe - 2 712 426 zł oraz nagrody - 13 350 257 zł), 2023 r. (do lipca) - 7 957 994 zł (w tym: premia - 5 345 901 zł, premia projektowa - 1 385 830 zł, wynagrodzenie premiowe - 1 162 263 zł oraz nagrody - 64 000 zł).

W 2022 r. w porównaniu do 2021 r. nastąpił wzrost wypłaty nagród i premii o 45 181 794 zł, tj. o 342,8 %.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, znaczny wzrost wypłaconych w 2022 r. premii spowodowany był koniecznością zażegnania sporu ze stroną społeczną, powstałego na tle wprowadzenia nowych zasad wynagradzania. Wypłata dodatkowych premii kompensujących dużej części pracowników utracone dochody była efektem porozumienia kończącego w części spór zbiorowy. Drugą przyczyną to likwidacja w dotychczas obowiązującym Regulaminie Wynagradzania części stałych dodatków i położenie większego nacisku na elementy motywujące, takie jak premie i nagrody. Taki rozkład składników wynagrodzenia stanowił zachętę dla pracowników oraz miał podnosić jakość i efektywność pracy, w szczególności w obszarze realizacji projektów inwestycyjnych i projektów kosztowych.

(akta kontroli str. 3058, 3741-3771)

1.2.4 PAŻP do 29 grudnia 2020 r. finansowała swoją działalność bez udziału kredytów i pożyczek. Z uwagi na spadek wpływów spowodowany pandemią Covid-19 Agencja pozyskała z Banku Gospodarstwa Krajowego kredyty pozwalające na utrzymanie płynności finansowej w kwocie ogółem 800 mln zł, tj.:

- kredyt obrotowy w odnawialnej linii kredytowej z 4 grudnia 2020 r., w kwocie 250 000,0 tys. zł, z oprocentowaniem zmiennym, ustalonym jako suma stawki bazowej i stałej marży BGK, które na dzień zawarcia umowy kredytu wyniosło 1,18 % w stosunku rocznym, z przeznaczeniem na finansowanie wydatków związanych z ustawową działalnością PAŻP, z możliwością finansowania lub refinansowania (w okresie do 12 miesięcy przed złożeniem wniosku o wypłatę na uregulowanie zobowiązań) wydatków inwestycyjnych, z okresem kredytowania do 31 grudnia 2024 r.;
- inwestycyjny z 23 kwietnia 2021 r., w kwocie 550 000,0 tys. zł, z oprocentowaniem zmiennym, ustalonym jako suma stawki bazowej i stałej marży BGK, które na dzień zawarcia umowy kredytu wyniosło 1,8 % w stosunku rocznym, z przeznaczeniem na finansowanie lub refinansowanie działalności inwestycyjnej PAŻP, z okresem kredytowania do 31 grudnia 2033 r. Kredyt inwestycyjny miał następujące terminy i kwoty uruchomienia: pierwsza transza A w kwocie 190 000,0 tys. zł do końca 2021 r., druga transza B w kwocie 180 000,0 tys. zł w 2022 r., trzecia transza C w kwocie 180 000,0 tys. zł w 2023 r. Aneks nr 3 z 17 grudnia 2021r. zmieniono wartość transzy A do wysokości 160 000,0 tys. zł. w ramach, której PAŻP finansowała wydatki inwestycyjne i transzy C do wysokości 210 000,0 tys. zł. Aneks nr 5 z 19 grudnia 2022r. zmieniono wartość transzy B do wysokości 116 000,0 zł. i wykorzystano na refinansowanie i finansowanie inwestycji oraz wartość transzy C do wysokości 274 000,0 tys. zł z możliwością wykorzystania w 2023 r.

Środki do dyspozycji w latach 2020-2022 z tytułu zawartych umów kredytowych wyniosły odpowiednio:

- kredyt obrotowy, saldo niewykorzystanego limitu (w ramach kwoty kredytu 250 mln zł) na koniec danego roku, tj. 185 498,8 tys. zł na 31 grudnia 2020 r., 236 517,7 tys. zł na 31 grudnia 2021 r., 184 957,7 tys. zł na 31 grudnia 2022 r. Wydatkowane środki służyły refinansowaniu poniesionych nakładów na wydatki inwestycyjne 96 280,7 tys. zł, refinansowaniu poniesionych wydatków na

wpłatę lotniczą 13 482 240,35 zł oraz wydatków z tytułu osłony meteorologicznej 51 560 064,51 zł;

- kredyt inwestycyjny, saldo niewykorzystanego limitu możliwego do udostępnienia z transzy B 180 mln zł oraz z transzy C 210 mln zł. łącznie na 31 grudnia 2021 r. - 390 mln. zł, na 31 grudnia 2022 r. - 274 mln. zł.

W 2022 r. PAŻP spłaciła kwotę 14 666,7 tys. zł, jako część uruchomionego kredytu inwestycyjnego w ramach Transzy A.

W 2023 r. Agencja planowała wykorzystać ostatnią transzę dostępnego kredytu inwestycyjnego, jak również, w oparciu o prognozy finansowe na kolejne lata, rozpocząć proces uzyskiwania zgód niezbędnych do pozyskiwania nowego finansowania dłużnego, w tym na realizację kolejnych inwestycji.

PAŻP w 2022 r. uzyskała wpływy z tytułu kredytów w kwocie 167,6 mln zł, na co składał się wpływ drugiej transzy kredytu inwestycyjnego w wysokości 116,0 mln zł oraz wpływ kredytu obrotowego w wysokości 51,6 mln zł.

Splaty kredytów w 2022 r. wyniosły 14,7 mln zł i dotyczyły wyłącznie spłaty kredytu inwestycyjnego.

Wydatki w 2022 r. z tytułu obsługi kredytu wyniosły 14,6 mln zł.

(akta kontroli str. 3200-3285)

Minister Infrastruktury 7 września 2023 r. zatwierdził Roczny plan na 2023 r. oraz zaktualizowany Plan pięcioletni na lata 2020-2024 (Plan 1.3) Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, zaznaczając, iż zatwierdzenie nie obejmuje zgody na zaciągnięcie przez Agencję kolejnych kredytów inwestycyjnych i obrotowych⁶².

(akta kontroli str. 3959)

Poza ww. kredytem obrotowym i inwestycyjnym Agencja od 2023 r. korzystała z nieoprocentowanych, udostępnionych nieodpłatnie środków z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności (dalej „Fundusz”)⁶³. W konsekwencji zawarcia pomiędzy EUROCONTROL a Rzeczpospolitą Polską umowy w sprawie wdrożenia Funduszu PAŻP podpisała umowę wykonawczą z Urzędem Lotnictwa Cywilnego w sprawie wdrożenia oraz stosowania zasad wykorzystania jego środków. Zawarcie umowy wykonawczej nastąpiło po uzyskaniu zgody wydanej przez Ministra właściwego do spraw transportu⁶⁴ oraz pozytywnej opinii BGK dotyczącej zaciągnięcia przedmiotowej pożyczki z Funduszu przez Agencję⁶⁵. Maksymalna zadeklarowana przez Fundusz wartość środków do udostępnienia Polsce/PAŻP, która będzie wypłacona na podstawie odrębnych wniosków w terminie do końca listopada 2023 roku, miała wynieść łącznie około 8,1 mln euro.

Według podpisanej umowy środki do wypłaty z Funduszu na sfinansowanie działalności PAŻP w latach 2022-2023 mogą służyć wyłącznie pokryciu kosztów: personelu takich jak wynagrodzenie personelu operacyjnego, powiązanych kosztów personelu pomocniczego związanych z utrzymaniem systemu, kosztów szkolenia, wszystkich innych kosztów w celu zapewnienia ciągłości operacyjnej. Pozyskane środki miały służyć poprawie płynności finansowej Agencji w zakresie części wydatków poniesionych w okresie od 1 czerwca 2022 roku do 31 grudnia 2022 roku na wypłaty wynagrodzeń dla personelu operacyjnego. W dniu 24 lutego 2023 r., na podstawie pierwszego wniosku skierowanego do Urzędu Lotnictwa Cywilnego, a następnie przekazanego przez ULC w imieniu Polski do EUROCONTROL, ze środków Funduszu na konto PAŻP wpłynęła pierwsza transza w kwocie 2 745 tys.

⁶² Pismo Ministra Infrastruktury nr DL-3.80.73.2022 z dnia 7 września 2023 r. w sprawie zatwierdzenia planów działalności PAŻP.

⁶³ Utworzonego przez EUROCONTROL na podstawie wytycznych Dyrektywy nr 22/112 Stałej Komisji EUROCONTROL z 24 listopada 2022 r., w dniu 5 stycznia 2023 r.

⁶⁴ Pismo Ministra Infrastruktury nr DL-3.80.81.2022 z dnia 16 grudnia 2022r. w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie przez PAŻP kredytu (pożyczki) z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności do kwoty nieprzekraczającej 28,3 mln EURO.

⁶⁵ Pismo BGK nr DRST.434.11.2023.BT-O z dnia 02 lutego 2023r. w sprawie pozytywnego rozpatrzenia wniosku i wyrażenia zgody na zaciągnięcie przez PAŻP zobowiązania kredytowego (pożyczki) w kwocie około 8,1 mln EURO.

euro. Agencja 24 marca 2023 r. wystąpiła do ULC o skierowanie kolejnego wniosku do EUROCONTROL o wpłatę dostępnej transzy środków z Funduszu. EUROCONTROL zatwierdziła wniosek i powyższe środki w kwocie 2 792 tys. euro wpłynęły na rachunek PAŻP 5 kwietnia 2023 r.

PAŻP 25 maja 2023 r. wystąpiła do ULC z kolejnym trzecim wnioskiem o wypłatę środków z Funduszu w kwocie 2 793 tys. euro. Wpłata środków na konto Agencji nastąpiła 14 czerwca 2023 r.

Całkowita spłata środków, które Agencja pozyska z Funduszu ma zostać dokonana przez PAŻP na rachunek Funduszu EUROCONTROL w dwunastu równych częściach (bez odsetek), od stycznia 2025 r. Złożone przez ULC trzy wnioski PAŻP na łączną kwotę około 8,33 mln euro, wyczerpywały sumę środków, które zostały udostępnione dla Polski w ramach Funduszu.

(akta kontroli str. 3147-3199, CD1)

1.2.5 Informacje odnośnie przewidywanych kosztów pracowniczych, po wprowadzeniu z dniem 1 listopada 2021 r. nowego Regulaminu Wynagradzania i Aneksu nr 1 do RW były przekazywane do Ministerstwa Infrastruktury, zarówno w 2021 r., przed podpisaniem RW przez Ministra, jak i w 2022 r. przed podpisaniem Aneksu nr 1 do RW. W obu przypadkach zostały przekazane wstępne prognozy, wskazujące na możliwość realizacji kosztów pracowniczych w wartościach nieprzekraczających kwot ujętych w PSD.

Prezes PAŻP przy zatwierdzaniu Aneksu nr 1 do RW sporządziła harmonogram działań naprawczych, w zakresie prawidłowego funkcjonowania Agencji oraz polityki kadrowo-płacowej, ze szczególnym uwzględnieniem personelu operacyjnego, który został przedstawiony Ministrowi Infrastruktury. Według harmonogramu dokonano m.in. oceny i analizy sprawności struktury organizacyjnej oraz procesów zarządczych. Przeprowadzono aktualizację planów zatrudnienia z uwzględnieniem potrzeb zgłaszanych przez służby operacyjno-techniczne. Aktualizacja została przyjęta, jako plan zatrudnienia zawarty w Planie rocznym na 2023 r. i w planie pięcioletnim. Dokonano przeglądu potrzeb w zakresie zatrudnienia personelu ATS oraz wsparcia operacyjnego. W 2023 r. przeprowadzono weryfikację przyjętych założeń i w celu zapewnienia ciągłości świadczonych usług w planach zatrudnienia uwzględniono stanowiska nielicencjonowane (asystent TWR, koordynator APP, koordynator OAT) Przeprowadzono aktualizację planów szkoleń dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego na lata 2022-2029. Agencja podjęła działania skupiające się na intensyfikacji procesu szkoleń kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego oraz pozyskiwaniu personelu posiadającego stosowne kwalifikacje tj. absolwenci Lotniczej Akademii Wojskowej w Dęblinie.

(akta kontroli str. 3651-3681, 3866-3875, płyta CD nr 7)

Budżet wynagrodzeń i świadczeń na lata 2023-2024, który został ujęty w przedłożonych do zatwierdzenia Ministrowi planach Agencji, tj. Planie rocznym, jak i Planie Pięcioletnim na lata 2020-2024 mieścił się w ramach przyjętych dla całego okresu PSD RP⁶⁶.

Planowane koszty wynagrodzeń na poszczególne lata, ujęte w Planie Pięcioletnim na lata 2020-2024 (Plan 1.3)⁶⁷, wyniosły odpowiednio w: 2020 r. - 443 317 109 zł, 2021 r. - 399 371 205 zł, 2022 r. - 476 470 660 zł, 2023 r. - 495 872 342 zł, 2024 r. - 514 912 580 zł. Planowany wzrost kosztów z tytułu wynagrodzeń w 2022 r. w porównaniu do 2021 r. wzrosnąć miał o 77 099 456 zł, tj. o 19,3%; w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. wzrosnąć miał o 19 401 682 zł, tj. o 4,1%; natomiast w 2024 r. w porównaniu do 2023 r. wzrosnąć miał o 19 040 238 zł, tj. 3,8%.

⁶⁶ Pismo PAŻP nr AXW.0810.2.2023.101 z dnia 12 lipca 2023 r., zmiana planu finansowego w 2022 r.

⁶⁷ Dane według raportu PAŻP (Plan pięcioletni 2020-2024) aktualizowany. W lipcu 2022 roku przygotowano plan finansowy stanowiący wkład PAŻP do ustawy budżetowej na 2023 rok. W okresie między opracowaniem planu finansowego stanowiącego wkład PAŻP do projektu ustawy budżetowej na 2023 rok a bieżącym okresem opracowania Planów, nieodzwonnie stało się skorygowanie danych finansowych PAŻP. Korekty tych wartości wynikają z uaktualnienia wartości poszczególnych pozycji kosztowych.

Wzrost planowanych kosztów z tytułu wynagrodzeń spowodowany był wejściem w życie Aneksu nr 1 do RW oraz z zaplanowanym wzrostem liczby pracowników, szczególnie w grupie personelu operacyjnego i technicznego, a także planowaną waloryzacją wynagrodzeń zasadniczych pozostałych pracowników PAŻP (nie objętych dotychczas podwyżkami wynikającymi wprost z Aneksu nr 1 do RW), wynikającą z poziomu inflacji.

(akta kontroli str. 3651-3681)

Zgodnie z art. 9 ust. 13 ustawy o PAŻP sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z badania niezależnego biegłego rewidenta oraz roczne sprawozdanie z działalności Agencji za 2022 r., w dniu 31 maja 2023 r. przekazano Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego do zaopiniowania, a następnie przedstawienia Ministrowi Infrastruktury do zatwierdzenia⁶⁸. Minister Infrastruktury zgłosił uwagi do sprawozdań za 2022 r., a Prezes PAŻP w odpowiedzi z 29 września 2023 r. przekazała uzupełnione dokumenty wraz z wnioskiem o ich zatwierdzenie⁶⁹. Do dnia zakończenia kontroli NIK sprawozdania nie zostały zatwierdzone przez Ministra Infrastruktury.

(akta kontroli str. 3143-3146, str. 3880-3881, str.3935)

1.3 Strategia działalności PAŻP

W latach 2022-2023 (do dnia zakończenia kontroli) obowiązywały w PAŻP dwa dokumenty strategiczne, określające misję, wizję oraz cele strategiczne Agencji w kluczowych obszarach działalności do roku 2030, tj. *Strategia PAŻP 2019+* z 28 grudnia 2018 r. oraz *Strategia PAŻP 2023+* z 20 kwietnia 2023 r.

W *Strategii PAŻP 2019+* zdefiniowano kluczowe dla przyszłości PAŻP i jej służb obszary działania⁷⁰, których realizacja miała za zadanie wzmocnienie i ugruntowanie pozycji Agencji na rynku europejskim. W kierunkach działania PAŻP - analizie SWOT⁷¹, jako mocne strony PAŻP wskazano:

- zdolność do porządkowania ruchu na granicy UE,
- elastyczność w zapewnianiu służb,
- silną koncentrację na zapewnieniu pożądanej pojemności FIR,
- wysokokwalifikowany personel operacyjny,
- umiarkowany poziom kosztów dla użytkowników przestrzeni powietrznej,
- zdolność do tworzenia nowatorskich rozwiązań w obszarze zarządzania przestrzenią,
- prężne funkcjonowanie w Baltic FAB⁷²,
- ważny partner biznesowy w obszarze rozwoju nowego systemu ATM,
- zaangażowanie w prace A6⁷³, B4⁷⁴, funkcji sieciowych,
- rolę w systemie obronności państwa - infrastruktura krytyczna ATC.

⁶⁸ Pismo PAŻP nr MG.033.1.2023.7 z dnia 31.05.2023 r. do ULC potwierdzające przekazanie sprawozdań za 2022 r.

⁶⁹ Pismo PAŻP nr MFP.070.26.2023.28 z dnia 6.09.2023 r., Pismo PAŻP nr MFP.070.28.2023.32 z dnia 29.09.2023 r. do Ministra Infrastruktury w sprawie zatwierdzenia sprawozdań.

⁷⁰ Bezpieczeństwo (safety), pojemność (capacity), ochrona środowiska (environment), efektywność kosztowa (cost efficiency).

⁷¹ SWOT - Nazwa jest akronimem od angielskich słów określających cztery elementy składowe analizy (Strengths – silne strony, Weaknesses – słabe strony, Opportunities – szanse, okazje i Threats – zagrożenia). W zarządzaniu analiza SWOT jest stosowana do analizy wewnętrznego i zewnętrznego otoczenia organizacji, a także analizy projektu czy rozwiązania biznesowego. Jest stosowana jako uniwersalne narzędzie pierwszego etapu analizy strategicznej. Pozwala wykorzystać zgromadzone informacje do opracowania strategii działania opartej na silnych stronach i szansach, przy jednoczesnym eliminowaniu bądź ograniczaniu słabych stron i zagrożeń.

⁷² Jest jednym z dziewięciu europejskich funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej, ustanowionych w odpowiedzi na przyjęty przez Komisję Europejską pakiet przepisów dotyczących Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Single European Sky - SES).

⁷³ Sojusz europejskich ANSPs współpracujących w ramach Programu SESAR (Single European Sky ATM Research) – Program Jednolitego Systemu Zarządzania Ruchem Lotniczym Nowej Generacji.

⁷⁴ Konsorcjum ANSPs z Europy Środkowo-Wschodniej przygotowujące wspólny wniosek aplikacyjny do SJU (SESAR Joint Undertaking) – Wspólne przedsięwzięcie SESAR.

Z kolei jako słabe strony PAŻP wskazano:

- strukturę prawną ograniczającą działania biznesowe,
- fragmentację procesów zarządczych, rozproszenie odpowiedzialności za realizację działań,
- niską zdolność adaptacji do zmian w otoczeniu,
- brak dywersyfikacji przychodów,
- długotrwałe procesy inwestycyjne,
- brak wsparcia procesów zarządczych narzędziami informatycznymi,
- brak umiejętności wykorzystania nowoczesnych metod zarządzania organizacją,
- brak rozwiniętej działalności innowacyjnej,
- brak zdolności organizacji do komercjalizacji wypracowanych rozwiązań innowacyjnych,
- brak orientacji sprzedażowej organizacji,
- położenie geograficzne – out of area traffic – granica UE i NATO.

Wśród zagrożeń dla Agencji wymieniono:

- ograniczenie możliwości współpracy z partnerami ze wschodniej Europy, niebędącymi członkami NATO,
- podatność polskiej przestrzeni powietrznej na zmiany potoków ruchu - nieprzewidywalnych zmian w dystrybucji ruchu ze wschodu (kraj graniczny),
- destabilizację sytuacji politycznej i gospodarczej w regionie,
- podejście systemowe UE skupiające się na problemach core area,
- rosnącą presję użytkowników przestrzeni na obniżanie stawek,
- zahamowanie rozwoju infrastruktury CNS⁷⁵ i prac nad nowym systemem ATM w związku z brakiem finansowania,
- zachwianie płynności finansowej,
- wzrost konkurencji ze strony silniejszych ANSP,
- koncepcję transgranicznego zapewniania służb, jako wstępu do konsolidacji usług w dużych ANSP,
- redukcję liczby centrów zarządzania ruchem lotniczym,
- utratę pozycji na arenie międzynarodowej – rozwiązania regulacyjne zmniejszające samodzielność agencji,
- możliwe akcje pracownicze w związku z wprowadzaniem zmian w organizacji.

W *Strategii PAŻP 2019+* sformułowano cele operacyjno-techniczne i cele biznesowe. Przy czym cele operacyjno-techniczne zakładały rozwój systemu ATM, rozwój funkcji ATFCM⁷⁶/ASM⁷⁷, zapewnienie ciągłości służb żeglugi powietrznej, rozwój systemów wieżowych TWR⁷⁸ oraz rozwój systemów zarządzania ruchem bezzałogowych statków powietrznych. Z kolei cele biznesowe zakładały ugruntowanie pozycji PAŻP wśród największych dostawców służb żeglugi powietrznej w Europie, świadczenie

⁷⁵ Communication, Navigation, Surveillance – Łączność, nawigacja, dozorowanie.

⁷⁶ Air Traffic Flow and Capacity Management – Zarządzanie przepływem i pojemnością ruchu lotniczego.

⁷⁷ Airspace Management – Zarządzanie przestrzenią powietrzną.

⁷⁸ Aerodrome Control Tower – Wieża kontroli lotniska lub organ kontroli lotniska.

usług Business to Business (B2B), rozwój działalności badawczo-rozwojowej oraz

budowanie międzynarodowej pozycji Agencji.

W *Strategii PAŻP 2023+* wyznaczono następujące cele strategiczne: rozwój organizacyjny PAŻP, zapewnienie ciągłości działania służb, rozwój systemów zarządzania ruchem lotniczym, doskonalenie operacyjne oraz optymalizacja przestrzeni trasowej i terminalowej dla potrzeb użytkowników w FIR Warszawa, rozwój infrastruktury CNS i obiektowej, Centralny Port Komunikacyjny - kompleksowe przygotowanie PAŻP do obsługi ruchu lotniczego. Przyjęte w *Strategii PAŻP 2023+* powyższe cele strategiczne i działania miały odpowiadać aktualnym oczekiwaniom i wymaganiom rynku lotniczego, takim jak potrzeba zapewnienia skalowalności oraz elastyczności działalności, które zostały w szczególności urzeczywistnione w kontekście pandemii COVID-19 oraz konfliktu wojennego w Ukrainie od lutego 2022 r.

Szczegółowe działania i narzędzia wspierające realizację powyższych *Strategii PAŻP* opisano m.in. w strategiach niższego rzędu oraz w dokumentach planistycznych Agencji, tj. w Planie Skuteczności Działania służb żeglugi powietrznej, Planie rocznym (plan biznesowy – krótkookresowy), Planie pięcioletnim (plan biznesowy – średniookresowy).

(akta kontroli str. 6170-6403, 6653-6712)

1.4 Ośrodek zapasowy w Poznaniu

1.4.1 Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o PAŻP do zadań Agencji należy zapewnianie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (...).

Przepis ATM/ANS.OR.A.070 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylające rozporządzenie (UE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 677/2011⁷⁹ (Dz. Urz. UE.L Nr 62, str. 1) stanowi, że instytucja zapewniająca służby musi posiadać plany awaryjne dla wszystkich zapewnianych przez siebie służb na wypadek wydarzeń, które skutkują znacznym pogorszeniem jakości lub przerwaniem wykonywanych przez nią operacji. Wymóg opracowania i publikacji przez PAŻP planów awaryjnych na wypadek zdarzeń, o których mowa w ww. rozporządzeniu, nakłada również pkt 2.31 Załącznika 11 *Służby ruchu lotniczego* do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (ICAO)⁸⁰.

PAŻP zapewnia służby kontroli ruchu lotniczego w obszarze kontrolowanym (CTA)⁸¹ od FL095⁸² oraz w rejonach kontrolowanych węzłów lotnisk (TMA) głównie przy użyciu systemów radiolokacyjnych.

Kontrola ruchu lotniczego w Polsce wymaga zapewnienia ciągłości zobrażenia sytuacji powietrznej (nie dotyczy lotnisk) oraz łączności radiowej kontrolera ruchu lotniczego z pilotem i łączności telefonicznej z sąsiednimi organami ATC⁸³. Osiągano to poprzez wykorzystanie serwerów radarowych i łączności zainstalowanych

⁷⁹ Dz. Urz. UE. L Nr 62, str. 1, ze zm.

⁸⁰ Załącznik do obwieszczenia nr 12 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 28 listopada 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 11 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. Urz. ULC poz. 209).

⁸¹ Control Area – Obszar kontrolowany.

⁸² Ang. Flight level – poziom lotu, FL95 to 9500 ft. - 9500 stóp.

⁸³ Air Traffic Control - Kontrola ruchu lotniczego.

centralnie w Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym (dalej: CZRL) w Warszawie. W CZRL znajdowały się wszystkie kluczowe dla działalności PAŻP serwery, elektroniczne bazy (operacyjne i inne) oraz papierowe zbiory danych, systemy przetwarzania danych lotniczych (plany lotów, zobrazowania radarowego, struktur przestrzeni) w czasie rzeczywistym oraz systemy monitoringu.

Prezes PAŻP 24 kwietnia 2016 r. zatwierdził *Koncepcję zapewnienia ciągłości Służb Żeglugi Powietrznej w oparciu o rozwiązania infrastrukturalne*. Nowe centrum operacyjne oraz centrum zapasowe (Koncepcja CZ), która określała sposób zapewnienia przez PAŻP ciągłości służb żeglugi powietrznej w sytuacji wyjątkowej w czasie innym niż wojna wraz z etapami realizacyjnymi, przy uwzględnieniu możliwości wykorzystania istniejących obiektów i infrastruktury oraz ich niezbędnego uzupełnienia, planowanego rozwoju systemów ATM/CNS⁸⁴. W Koncepcji CZ określono systemy rezerwowe na wypadek braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu CZRL w Warszawie dla przypadków:

- krótkotrwałych awarii (skrajnie krótki czas przywrócenia kontroli ruchu lotniczego)
 - zapewnienie funkcjonalności *fallback* oraz
- długotrwałego braku możliwości zapewnienia służb - Centrum Zapasowe (CZ) zapewniające ciągłość służb w sytuacji długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu CZRL w Warszawie (od 48 godz. do kilku lat).

Implementację koncepcji CZ realizowano poprzez *Program zapewnienia ciągłości służb żeglugi powietrznej w oparciu o rozwiązania infrastrukturalne* (Program CZ). Zgodnie z Programem CZ, Centrum Zapasowe planowano zorganizować w budynku OSA PAŻP w Warszawie. Program CZ zakładał, że w pierwszym etapie (lata 2017 – 2021) CZ będzie działało w oparciu o symulator P_21 z funkcją contingency rozbudowany z 8 do 20 UCS⁸⁵. W etapie drugim – po przeniesieniu funkcji administracyjnych do HQ (Kampus) planowano dostosowanie części B budynku OSA do wymagań pełnowymiarowego CZ oraz uzupełnienie stanowisk symulatora.

Rada Programu CZ 24 marca 2017 r. podjęła Decyzję Nr 8 rozszerzającą Program CZ o Projekt nr 21 OKRL *Poznań z przeznaczeniem na odtworzenie siedziby APP/FIS Poznań oraz CZ*. W Decyzji Rady Nr 8 postanowiono, że CZ zostanie wybudowane w Poznaniu z jednoczesną rezygnacją z budowy CZ w budynku OSA PAŻP w Warszawie. Do czasu wydania Decyzji Rady Nr 8 w OSA wykonano Zapasową Salę Operacyjną (ZSO) na bazie symulatora P_21 OSPA⁸⁶. ZSO nie spełniała jednak podstawowego warunku – autonomii działalności operacyjnej wykonywanej w CZRL od realizowanych w zapasowej sali operacyjnej w OSA.

W dokumencie PAŻP pn.: *Program Zapewnienia Ciągłości Służb Żeglugi Powietrznej w Oparciu o Rozwiązania Infrastrukturalne* z 27 czerwca 2019 r. podano m.in., że ... *Ewentualne zniszczenie jedyne w Polsce Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym (CZRL) spowoduje poważne zaburzenia w ruchu lotniczym w Europie Centralnej i Wschodniej oraz jego niemal całkowite ograniczenie w Polsce z katastrofalnymi konsekwencjami dla narodowego przewoźnika - PLL LOT. Możliwe byłoby utrzymanie ruchu dolotowego z za granicy południowej do Krakowa i Katowic, z za południowo-wschodniej do Rzeszowa, z za zachodniej do Wrocławia, Poznania i Szczecina oraz z za północnej do Gdańska w oparciu o regionalne ośrodki kontroli zbliżania w ograniczonym terytorialnie i wysokościowo zakresie (TMA Gdańsk, TMA Poznań i TMA Kraków).*

Znacząca część ruchu tranzytowego musiałaby omijać Polskę do czasu odbudowy zdolności operacyjnych.

⁸⁴ Communication, Navigation, Surveillance Services - Służby Łączności, Nawigacji i Dozorowania.

⁸⁵ Unit Control Sector - Konsola systemu P_21.

⁸⁶ Ośrodek Szkolenia Personelu ATS w PAŻP.

EUROCONTROL szacuje minimalny czas odbudowy Centrum Kontroli Obszaru (ACC) na 3 lata. Czas niezbędny do odbudowy zniszczonego CZRL w sytuacji utraty przychodów należy szacować na wiele lat.

Powyższa sytuacja mogłaby zagrozić strategicznym interesom Polski oraz jej wizerunkowi na arenie międzynarodowej. Nie można wykluczyć działań KE zmierzających do innej organizacji systemu ATM w naszym regionie pod naciskiem IATA. W skrajnym przypadku mogłoby się to wiązać z trwałą utratą przez Polskę możliwości zapewniania kontroli ruchu lotniczego w ruchu tranzytowym przez polskiego ANSP, a prawie na pewno z utratą takiej możliwości w przestrzeni międzynarodowej FIR Warszawa (nad wodami otwartymi Bałtyku).

Polska przestrzeń powietrzna ze względu na swoją lokalizację oraz potoki ruchu lotniczego jest istotna dla sieci (EUROCONTROL NetWork Manager), efektywności kosztowej i operacyjnej ruchu lotniczego w Europie oraz realizacji celów SES ujętych w ATM Master Plan⁸⁷ ...

... W ośrodku szkoleniowo-administracyjnym (tzw. budynku OSA) w ramach Programu przewidziano realizację zapasowej sali operacyjnej dla CZRL na wypadek remontu lub czasowej niedostępności. Sala zapasowa nie będzie pełnić roli centrum zapasowego z powodu jej pracy na serwerach znajdujących się w lokalizacji podstawowej.”.

W kolejnym dokumencie PAŻP pn.: *Koncepcja funkcjonalna dla infrastruktury obiektowej służącej zachowaniu ciągłości służb żeglugi powietrznej w PAŻP* z 30 lipca 2021 r. podano m.in., że ... PAŻP posiada określone i ograniczone możliwości zapewnienia ciągłości pracy organów ATM - nieadekwatne do położenia Polski w Europie jak i w odniesieniu do roli⁸⁸ pełnionej wobec systemu transportu lotniczego cywilnego i wojskowego.

Obecne Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie nie ma zapewnionej efektywnej infrastruktury zapasowej, pozwalającej na realizację zadań spoza obiektów na ul. Wieżowej. Funkcje zapasowe są realizowane z obiektów zlokalizowanych obok siebie i w znacznym stopniu z wykorzystaniem wspólnej infrastruktury łączności. W ramach Programu zapewnienia ciągłości służb żeglugi powietrznej w oparciu o rozwiązania infrastrukturalne (dalej PZC), realizowany jest projekt OKRL Poznań polegający na uruchomieniu Centrum Zapasowego (dalej CZ) dla służb kontroli ruchu lotniczego CZRL w Warszawie. Te działania PAŻP są znaczące wobec planów budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego w Polsce, ale są na tyle odrębne, że powinny być kontynuowane niezależnie od harmonogramu prac nad realizacją CPK ...

W perspektywie 2024-26 kluczowym elementem infrastruktury PAŻP będzie nowe centrum „Kampus Reguły”. Jego wybudowanie i wyposażenie pozwoli zapewnić obsługę ruchu lotniczego na poziomie wynikającym z rozwoju rynku lotniczego i potrzeb w zakresie pojemności przestrzeni, zakładanych jeszcze przed wybuchem pandemii COVID-19 (po okresie kryzysu należy bowiem założyć powrót do tendencji wzrostowej ruchu lotniczego).”.

(akta kontroli str. 6170-6403, 6653-6712)

Dyrektor BSWMiP wyjaśnił m.in., że temat centrum zapasowego zarządzania ruchem lotniczym, pojawił się w 2015 r., na podstawie zatwierdzonego przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa w dniu 3 grudnia 2015 r., Planu rocznego PAŻP na 2015 r. Konieczność działań z punktu widzenia PAŻP była zagadnieniem istotnym, zwłaszcza w świetle rozwoju wydarzeń za wschodnią granicą Polski, kiedy w kwietniu 2014 r. Federacja Rosyjska rozpoczęła działania militarne w Ukrainie.

Utworzenie Centrum Zapasowego dla służb kontroli ruchu lotniczego CZRL w Warszawie, jak również budowa budynku dla Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu (dalej: OKRL Poznań) ujęte były w sporządzanych dokumentach

⁸⁷ Centralny dokument Eurocontrol, precyzujący kierunki modernizacji europejskiego systemu ATM.

⁸⁸ PAŻP zapewnia służby lotnictwu cywilnemu i państwowemu w lotach GAT i OAT.

planistycznych – Strategia Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, Plany roczne i Plany pięcioletnie. W planach PAŻP na 2016 r. oraz na lata 2016-2020⁸⁹ przewidziano budowę obiektu wyposażonego w kopie wszystkich systemów niezbędnych do zarządzania ruchem lotniczym. Opracowano także koncepcję budowy Centrum Zapasowego. W kolejnych planach PAŻP, na 2017 r. i 2018 r. oraz na lata 2017-2021 i 2018-2022⁹⁰, przewidziano realizację *Programu zapewnienia ciągłości służb żeglugi powietrznej, w oparciu o rozwiązania infrastrukturalne* (PZC), obejmującego wykonanie ponad 20 projektów, w tym m.in. budowę nowej siedziby PAŻP z centrum operacyjnym i centrum zapasowym. W planie pięcioletnim na lata 2019-2023 (24)⁹¹ przewidziano realizację projektu *PZC21-OKRL Poznań*, polegającego na wykonaniu dokumentacji projektowej, rozbiórce istniejących obiektów oraz budowie i uruchomieniu operacyjnym nowego Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu wraz z infrastrukturą techniczną. OKRL w Poznaniu dodatkowo miał pełnić funkcję centrum zapasowego (powstanie centrum zapasowego ACC i APP służb operacyjnych PAŻP oraz odtworzenie ośrodka APP/FIS Poznań). W kolejnym planie pięcioletnim na lata 2020-2024⁹² przewidziano m.in. techniczne i operacyjne oddanie systemu P_21/iTEC w OKRL Poznań.

(akta kontroli str. 6170-6403, 6404-6506, 6653-6712)

1.4.2 PAŻP 30 kwietnia 2018 r. zawarła umowę nr PAŻP/18-145/AWR⁹³, której przedmiotem było zaprojektowanie nowego OKRL w Poznaniu wraz z infrastrukturą techniczną, dokonanie rozbiórki istniejących obiektów, uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego na podstawie wykonanej dokumentacji projektowej oraz wybudowanie nowego OKRL wraz z infrastrukturą techniczną. Terminy realizacji przedmiotu umowy ustalono na 82 tygodnie od daty podpisania umowy. Powyższa umowa była czterokrotnie zmieniana. Na realizację umowy PAŻP wydatkowała łącznie 91 530,3 tys. zł netto (112 582,2 tys. zł brutto), tj. 100% ceny umowy. Odbioru końcowego inwestycji dokonano 15 czerwca 2020 r.⁹⁴.

W ramach powyższego zadania, w latach 2018-2022, zawarto i zrealizowano 16 innych umów, których przedmiotem było m.in. zlecenie sprawowania nadzoru inwestorskiego, dostawa i montaż szaf serwerowych, automatycznej stacji zmiękczenia wody, zestawu urządzeń sportowych siłowni zewnętrznej, klimatyzacji, urządzeń telekomunikacyjnych, budowa linii światłowodowej, rozbudowa zasilania gwarantowanego i infrastruktury teleinformatycznej.

(akta kontroli str. 6170-6403, 6404-6506, 6653-6712)

1.4.3 PAŻP planowała wykorzystać budynek OKRL w Poznaniu na:

- siedzibę służb APP⁹⁵ i FIS Poznań⁹⁶. Relokacja służb ruchu lotniczego APP i FIS Poznań z budynku TWR do OKR Poznań zaplanowana jest w trzech etapach: zakupu konsol i ich wyposażenia sprzętowego, ich instalacji oraz przeprowadzenia zmiany operacyjnej prowadzącej do uruchomienia usług kontroli zbliżania Poznań i służby informacji powietrznej Poznań z nowej siedziby. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP pierwotny termin uruchomienia służb zaplanowany na koniec III kwartału 2024 r. nie zostanie dotrzymany. Przyczyną opóźnień był dłuższy niż przewidywano okres dostarczenia przedmiotu zamówienia, co przesunęło relokację służb na czwarty kwartał 2024 r.;

⁸⁹ Zatwierdzonych przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa 23 maja 2016 r.

⁹⁰ Zatwierdzonych przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa 30 maja 2017 r. i 9 sierpnia 2018 r.

⁹¹ Zatwierdzonych przez Ministra Infrastruktury 14 października 2019 r.

⁹² Zatwierdzonych przez Ministra Infrastruktury 8 maja 2020 r.

⁹³ Postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego nr AMZP-2221-21/78/2017.

⁹⁴ Najwyższa Izba Kontroli w toku kontroli nr I/21/004/KST, przeprowadzonej w PAŻP w 2021 r., nie stwierdziła przypadków niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków w ramach inwestycji dotyczącej budowy nowego OKRL w Poznaniu - wystąpienie pokontrolne nr KST.411.005.01.2021, zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 maja 2022 r.

⁹⁵ Approach Control - Organ kontroli zbliżania.

⁹⁶ Zarządzeniem Prezesa PAŻP nr 238 z 14 października 2022 r. podjęta została decyzja w sprawie przeniesienia operacyjnego i technicznego służb APP i FIS Poznań do obiektu OKRL Poznań.

- Centrum Zapasowe dla FIR⁹⁷ Warszawa, planowany termin to 31 grudnia 2027 r.⁹⁸ Warunkiem koniecznym do uruchomienia Centrum jest uzyskanie autonomiczności (redundancji) OKRL Poznań (planowany termin to IV kwartał 2026 r.) oraz wdrożenie (zgodnie z cyklami uzgodnionymi w iTEC Collaboration⁹⁹) funkcjonalności w systemach iTEC¹⁰⁰ zgodnych z wymaganiami PAŻP (termin - 2026/2027 r.);
- uruchomienie specjalistycznych centrów kompetencji na potrzeby bezzałogowych statków powietrznych, planowany termin to I kwartał 2025 r.;
- uruchomienie filii Ośrodka Szkolenia Personelu ATS¹⁰¹, planowany termin to maj 2023 r. Ośrodek został uruchomiony w planowanym terminie, po wcześniejszym uzyskaniu certyfikatu Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

(akta kontroli str. 6170-6403, 6404-6506, 6653-6712)

Odnosnie prób zagospodarowania niewykorzystanej przestrzeni i zasobów Centrum Zarządzania OKRL Poznań, dyrektor BSWMiP wyjaśnił m.in., że podjęto rozmowy w sprawie dzierżawy dostępnych i nieplanowanych do wykorzystania w najbliższej przyszłości przestrzeni i zasobów budynku - części serwerowni oraz drugiej sali operacyjnej na poziomie -1, podmiotom zewnętrznym - Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwu Obrony Narodowej. W przypadku materializacji ww. rozmów PAŻP wystąpi do Ministerstwa Infrastruktury z wnioskiem o zgodę w ramach art. 38 Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁰².

(akta kontroli str. 6170-6403)

1.4.4 W dniu 24 lutego 2022 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli PAŻP z INDRA Sistemas¹⁰³ w sprawie instalacji 12 pełnych pozycji systemu Pegasus_21 (dalej: P_21) w OKRL Poznań.

W dniu 1 marca 2022 r. były p.o. Prezesa PAŻP Pan J. Janiszewski przesłał drogą mailową do przedstawiciela INDRA Sistemas informację o *zielonym świetle* dla zamówienia dla INDRY. Bezpośrednio po otrzymaniu przedmiotowej wiadomości e-mail pracownik PAŻP poinformował drogą mailową pracowników Agencji o rozpoczęciu realizacji zamówienia przez INDRA.

W dniu 14 marca 2022 r. sporządzono wniosek zakupowy¹⁰⁴, ze wskazaniem proponowanego trybu udzielenia zamówienia publicznego z wolnej ręki. Jako uzasadnienie wyboru trybu zamówienia wskazano pilne uruchomienie systemów Contingency, ze względu na wyjątkową sytuację (w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla zachowania ciągłości kontroli ruchu powietrznego płynącym z wojny w Ukrainie) niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć. Szacunkową wartość przedmiotu zamówienia ustalono na 3 568 183 euro.

Działający z upoważnienia Prezesa PAŻP Zastępca Prezesa ds. Żeglugi Powietrznej p. Klaudiusz Kott wydał Polecenie służbowe nr 3 Prezesa PAŻP z dnia 17 marca 2022 r. w sprawie uruchomienia Centrum Zapasowego w OKRL Poznań – Contingency i powołania koordynatora.

⁹⁷ Kontrola Ruchu Lotniczego.

⁹⁸ Utworzenie Centrum Zapasowego dla służb kontroli ruchu lotniczego zlokalizowanych w CZRL w Warszawie zostało objęte Programem uruchomienia operacji ATM w niezależnym Centrum Zapasowym w Ośrodku Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu i w nowym Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym, który został powołany zarządzeniem nr 135 Prezesa PAŻP z 13 lipca 2023 r.

⁹⁹ Kooperacji iTEC, tj. wspólnie opracowanych i sfinansowanych przez grupę wiodących ANSP w Europie o nazwie iTEC.

¹⁰⁰ Interoperability Through European Collaboration - interoperacyjność w ramach współpracy europejskiej, program rozwoju systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji.

¹⁰¹ Air Traffic Services - Służby ruchu lotniczego.

¹⁰² Dz. U. z 2023 r. poz. 973 ze zm.

¹⁰³ Spółka akcyjna prawa hiszpańskiego z siedzibą w Madrycie, będąca dotychczasowym dostawcą systemu P_21 dla PAŻP.

¹⁰⁴ Znak: OX.2227.02.006.2022.

Po przekazaniu wniosku zakupowego do Biura Zakupów nie został on zaakceptowany ze względu na niewystarczające uzasadnienie do wybranego trybu zamówienia publicznego, brak kompletnego opisu zamówienia i niewskazania źródeł finansowania. W dniu 16 maja 2022 r. do Biura Zakupów przekazana została informacja o anulowaniu wniosku. W dniu 30 maja 2022 r. wniosek zakupowy został anulowany z uwagi na potrzebne zmiany w strategii PAŻP co do przeznaczenia obiektu.

Do dnia anulowania wniosku zakupowego INDRA dostarczyła do OKRL Poznań, pomiędzy dniami 15 marca i 15 kwietnia 2022 r., część elementów objętych planowanym zamówieniem, których przekazanie oraz lista nie zostały wówczas potwierdzone pisemnie. Za dostarczone elementy systemu P_21 spółka INDRA nie wystawiła faktury, a także nie zostały one przyjęte na stan PAŻP i nie zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych.

PAŻP na podstawie podpisanego z INDRA 11 stycznia 2023 r. *Protokołu Przekazania* dokonała bez kosztowego zwrotu spółce INDRA dostarczonych przez nią elementów systemu P_21. W Protokole Przekazania zamieszczono zapis, iż protokół nie rozstrzyga o żadnych roszczeniach bądź rozliczeniach pomiędzy stronami.

(akta kontroli str. 6170-6403, 6404-6506: katalog Kontrola MI, 6653-6712)

Po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego¹⁰⁵, w dniu 27 lutego 2023 r. PAŻP zawarła umowę nr PAŻP/23-45/AZHU na wyposażenie sali operacyjnej OKRL Poznań, która obejmowała dostawę wraz z montażem stanowisk operacyjnych służb ATM oraz instalację niezbędnego okablowania teleinformatycznego i zasilającego. Termin zakończenia realizacji zadania przewidziano na 8 miesięcy od daty wejścia w życie umowy, tj. do 27 października 2023 r. Wartość umowy wyniosła 9 697 369,96 zł.

(akta kontroli str. 6170-6403, 6404-6506)

1.4.5 Prezes PAŻP 22 września 2022 r. wystąpiła do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: PGRP) z wnioskiem¹⁰⁶ o wydanie opinii prawnej w sprawie poniższych zagadnień:

- Czy w świetle obowiązujących przepisów prawa pomiędzy PAŻP a INDRA doszło do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego dotyczącego budowy systemu zapasowego P_21 dla OKRL Poznań?
- Czy w zaistniałym stanie faktycznym PAŻP zobowiązana jest wobec INDRA do spełnienia jakiegokolwiek świadczenia?
- Jaka jest formalno-prawna ocena skutków przebiegu dotychczasowego procedowania pomiędzy PAŻP i INDRA, a w konsekwencji czy PAŻP ponosi odpowiedzialność względem INDRA? Jaki jest potencjalny zakres roszczeń INDRA do PAŻP?

W opinii prawnej PGRP przekazanej Prezes PAŻP 28 października 2022 r.¹⁰⁷ stwierdzono m.in., że pomiędzy PAŻP i INDRA nie doszło do zawarcia umowy o udzielenie zamówienia publicznego, a nawet gdyby umowa taka została zawarta byłaby ona nieważna z uwagi na niezachowanie wymaganej przez art. 432 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰⁸ formy pisemnej. PAŻP i INDRA mogły jednak wyrazić wolę zaciągnięcia innego rodzaju zobowiązań cywilnoprawnych, w tym umawiając się, że umowa w przedmiocie zamówienia publicznego zostanie między nimi zawarta (umowa przedwstępna) lub że określone świadczenia zostaną spełnione na poczet mającej być zawartą umowy o zamówienie publiczne. Oświadczenia w tym przedmiocie nie doprowadziły do powstania ważnej umowy, a w przypadku przyjęcia poglądu przeciwnego, zobowiązania zaciągnięte na podstawie tych oświadczeń wygasły. W świetle przedstawionego stanu faktycznego

¹⁰⁵ Zadanie IZ520202.

¹⁰⁶ Znak: ABP.0011.98.247.2022.

¹⁰⁷ Znak: KR-501-79/22/MSY; W/27721/22.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605.

nie jest możliwe przesądzenie treści oświadczeń złożonych sobie przez INDRA i PAŻP, a w konsekwencji ustalenie, że doszło do złożenia sobie przez Strony oświadczeń woli, prowadzących do zaciągnięcia zobowiązań o ściśle określonej treści.

Odnośnie kwestii zobowiązań PAŻP wobec INDRA w opinii podano, że skoro nie doszło do zawarcia umowy, ewentualnie jest ona nieważna lub wygasła, to nie istnieją żadne roszczenia o charakterze umownym, z wyjątkiem ewentualnego roszczenia o naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Ponadto PAŻP nie stała się podmiotem niczego, co świadczyła jej INDRA z wyjątkiem sytuacji, o których mowa w art. 191 i art. 193 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁰⁹. W pozostałym zakresie PAŻP nie ma podstaw do posiadania, w szczególności zatrzymania rzeczy otrzymanych od INDRA.

W sprawie formalno-prawnej oceny skutków przebiegu dotychczasowego procedowania w opinii wskazano, że:

- nie można wykluczyć powstania po stronie INDRA roszczeń odszkodowawczych znajdujących podstawę w art. 72 § 2 k.c., zwłaszcza związanych z tym, że PAŻP wiedząc, że nie zawarła umowy z INDRA utrzymywała tę ostatnią w błędnym przekonaniu co do możliwości udzielenia jej zamówienia publicznego;
- świadczenia spełnione przez INDRA na rzecz PAŻP są świadczeniami nienależnymi w rozumieniu art. 410 k.c. i INDRA przysługuje względem PAŻP roszczenie o zwrot tych świadczeń lub ich równowartości (wzbogacenia);
- właścicielowi rzeczy świadczonych PAŻP przysługuje względem PAŻP roszczenie windykacyjne oraz nie są wykluczone roszczenia uzupełniające, o których mowa w art. 224 i nast. k.c.;
- jeżeli świadczeniami objęto utwory w rozumieniu prawa autorskiego, a PAŻP korzysta z nich z naruszeniem praw autorskich, ponosi odpowiedzialność, o której mowa w art. 79 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹¹⁰.

(akta kontroli str. 6170-6403)

PAŻP 23 września 2022 r. złożyła do Prokuratury Rejonowej Warszawa – Ochota w Warszawie zawiadomienie¹¹¹ o możliwości popełnienia przestępstwa w sprawie nieprawidłowości w toku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego budowy systemu zapasowego P_21 dla OKRL PAŻP w Poznaniu, w szczególności poprzez:

- brak przeprowadzenia odpowiedniej procedury pozwalającej na wyłonienie wykonawcy zgodnie z przepisami prawa, w tym nieformalne prowadzenie negocjacji tylko z jednym wykonawcą, mimo braku akceptacji ze strony komórki ds. zakupów odnośnie sposobu procedowania, zgromadzonych dokumentów, a w konsekwencji zastosowanego trybu z wolnej ręki, pomimo braku przesłanek ustawowych dla tego trybu;
- nie zawarcie z INDRA pisemnej umowy na zakup i dostawę sprzętu (pomiędzy PAŻP i INDRA nie doszło do skutecznego zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, a mimo to strony podejmowały działania w taki sposób, jakby łączył je ważny i skuteczny stosunek zobowiązaniowy);
- przyjęcie na stan PAŻP sprzętu dostarczonego przez INDRA, mimo nie zawarcia ww. umowy, a także mimo braku precyzyjnego ustalenia zakresu świadczenia wykonawcy, sposobu wykonania zamówienia, przeprowadzenia instalacji, testów, odbiorów, sposobu świadczenia gwarancji, jej okresu, szkoleń wraz z cenami jednostkowymi oraz ceną łączną;

¹⁰⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610., dalej: k.c.

¹¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2509.

¹¹¹ Pismo znak: ABP.0708.07.266.2022.

- przyjęcie na stan PAŻP sprzętu dostarczonego przez INDRA bez protokołu odbioru oraz bez innych dokumentów stwierdzających rodzaj, ilość i jakość dostarczonego sprzętu;
- anulowanie wniosku zakupowego dopiero po przyjęciu na stan PAŻP sprzętu dostarczonego przez INDRA;

wobec czego mogło dojść m.in. do przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w rozumieniu art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny¹¹². Wniesiono również o zbadanie w postępowaniu przygotowawczym, czy nie doszło do popełnienia innych czynów zabronionych, w szczególności opisanych w art. 228-230a, 296 oraz 305 k.k.

Prokuratura Rejonowa Warszawa – Ochota w Warszawie 25 października 2022 r. wydała postanowienie¹¹³ o odmowie wszczęcia śledztwa podając, że czyn wskazany w zawiadomieniu nie zawiera znamion czynu zabronionego. PAŻP 7 listopada 2022 r. złożyła do Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie Wydział V Karny zażalenie¹¹⁴ na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa przez Prokuraturę Rejonową Warszawa – Ochota w Warszawie. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie Wydział V Karny, w postanowieniu z 22 sierpnia 2023 r.¹¹⁵, uwzględnił zażalenie PAŻP i uchylił postanowienie Prokuratury Rejonowej Warszawa – Ochota w Warszawie z 25 października 2022 r.

(akta kontroli str. 6170-6403)

1.4.6 Ministerstwo Infrastruktury przeprowadziło w PAŻP, w okresie od 28 marca do 28 kwietnia 2023 r. kontrolę planową, której przedmiotem były *Działania podejmowane przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej w celu utworzenia Centrum Zapasowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie*. Projekt wystąpienia pokontrolnego przekazano do PAŻP pismem z 1 sierpnia 2023 r.¹¹⁶, do którego Prezes Agencji 31 sierpnia 2023 r. złożyła zastrzeżenia i uwagi¹¹⁷.

(akta kontroli str. 6170-6403, 6404-6506: katalog Kontrola MI)

1.5 Sprzęt i wyposażenie

1.5.1 Służbę kontroli lotniska (TWR) świadczone na 15 lotniskach kontrolowanych. Organy kontroli lotniska: Bydgoszcz (EPBY), Lublin (EPLB), Łódź (EPLL), Radom (EPRA), Rzeszów (EPRZ), Szczecin (EPSC), Szymany (EPSY) i Zielona Góra (EPZG), sprawowały proceduralną służbę kontroli zbliżania¹¹⁸ (APP). W przypadku operacji lotniczych wykonywanych z lotnisk w: Warszawie (EPWA), Modlinie (EPMO), Gdańsku (EPGD), Poznaniu (EPPO), Wrocławiu (EPWR), Katowicach (EPKT) i Krakowie (EPKK) zapewniana była dozorowana służba kontroli zbliżania¹¹⁹ przez organy kontroli zbliżania (APP) zlokalizowane w Warszawie, Poznaniu, Gdańsku oraz Krakowie.

Przestrzenią odpowiedzialności organów kontroli lotniska (TWR) były strefy kontrolowane lotnisk oraz w przypadku tych organów, które zapewniały proceduralną służbę kontroli zbliżania, rejony kontrolowane lotnisk. Stanowiska operacyjne w organach TWR były następujące: Senior Kontroler TWR (SC TWR), Kontroler lotniska (kontroler ADC), Kontroler ruchu naziemnego (kontroler GND), Koordynator GND, Operator Delivery (DEL), Asystent kontrolera ruchu lotniczego (As TWR). Wykonywanie czynności na stanowisku DEL i As TWR nie wymagało posiadania licencji kontrolera ruchu lotniczego. Obowiązki i zakres odpowiedzialności na poszczególnych stanowiskach operacyjnych TWR opisano w instrukcjach operacyjnych (INOP).

¹¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

¹¹³ Pismo znak: 4312-1.Ds.756.2022.

¹¹⁴ Pismo znak: ABP.0260.67.334.2022.

¹¹⁵ Postanowienie z uzasadnieniem doręczono PAŻP 7 września 2023 r.

¹¹⁶ Znak: DK-1.0812.6.2023.

¹¹⁷ Pismo znak: AXW.0810.1.2023.232.

¹¹⁸ Kontrola proceduralna – realizowana wyłącznie w oparciu o meldunki pozycyjne pilotów, bez wykorzystania radaru.

¹¹⁹ W trakcie dozorowanej kontroli ruchu lotniczego wykorzystuje się radar zbliżania.

Zgodnie ze *Strategicznym Planem Rozwoju Służb Ruchu Lotniczego PAŻP* z 30 sierpnia 2023 r., w wyniku przestoju w prowadzonych szkoleniach kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w latach 2020-2022, w organach TWR wystąpiły braki kadrowe. Ich uzupełnienie przewiduje się w perspektywie do 2029 r.

W zależności od organizacji pracy poszczególnych organów kontroli lotniska (TWR) służbę sprawowano z wykorzystaniem systemów: P_21 (EFS)¹²⁰, VCS¹²¹, ATIS¹²², AWOS¹²³, SMR¹²⁴, A-CDM¹²⁵, CADAS¹²⁶, Pandora¹²⁷, PansaUTM¹²⁸, EFES PL¹²⁹, ATOS¹³⁰, MLAT¹³¹, system wizyjny (kamery), system łączności, system AGL¹³².

(akta kontroli str. 6653-6712)

Wszystkie organy kontroli zbliżania (APP) zlokalizowane w Warszawie, Poznaniu, Gdańsku oraz Krakowie zapewniały służbę kontroli ruchu lotniczego, służbę alarmową i służbę informacji powietrznej, współpracując z wieloma organami ATS, w tym z państw ościennych. Na przykład APP Gdańsk współpracował z ACC Malmö, ACC Kaliningrad, APP Kaliningrad, co w sytuacji konfliktu między Rosją a Ukrainą było istotne w aspekcie obronności RP. Współpracę prowadzono także z wojskowymi organami służb ruchu lotniczego. W okolicach Poznania znajdowało się kilka organizacji prowadzących szkolenia lotnicze, z czym wiązał się wzmożony ruch szkolny w przestrzeni odpowiedzialności APP Poznań.

Według wyjaśnień udzielonych przez kierowników organów kontroli zbliżania (APP), liczba kontrolerów ruchu lotniczego, posiadających licencję kontrolera ruchu lotniczego z wpisanym uprawnieniem APS, w APP Gdańsk i APP Poznań nie zapewniała możliwości płynnego zapewniania służb ATS przez wymagane 24 godziny na dobę i generowała dużą liczbę nadgodzin.

Także liczba KRL w APP Kraków nie zapewniała możliwości płynnego zapewniania służb ATS w przestrzeni odpowiedzialności, która w przyszłości ma zostać powiększona o sektor Rzeszów.

Według analiz PAŻP, zwiększenie ruchu w przestrzeni terminalowej APP Warszawa oraz planowane uruchomienie CPK w 2027 r. wymaga zwiększenia stanu zatrudnienia. W związku z powyższym PAŻP zaplanował systematyczny wzrost liczby licencji w perspektywie do 2029 r.

W wyjaśnieniach dla NIK, kierownik Działu Kontroli Lotniska Szczecin stwierdził m.in., że cyt.: ... *Istnieje potrzeba likwidacji braków kadrowych personelu operacyjnego (KRL) tak aby nie występowało przeciążenie pracą spowodowane godzinami nadliczbowymi* ...

Wszystkie cztery organy kontroli zbliżania (APP) wyposażone były w system P_21 fallback¹³³, który zapewniał autonomię wykorzystania funkcjonalności systemu dozoru w przypadku degradacji – niedostępności CZRL Warszawa. Dysponowano także zapasowymi systemami łączności radiowej i telefonicznej. W przypadku APP Warszawa było możliwe zapewnianie służby z zapasowej sali operacyjnej (ZSO) zlokalizowanej w sąsiednim budynku.

¹²⁰ Electronic Flight Strips (P_21) - Elektroniczne paski postępu lotu (P_21).

¹²¹ Voice Communication System - Zintegrowany system łączności głosowej.

¹²² Automatic Terminal Information Service - Służba automatycznej informacji lotniskowej.

¹²³ Automatic Weather Observing System - Automatyczny system pomiarów parametrów meteorologicznych.

¹²⁴ Surface Movement Radar - Radar kontroli lotniska.

¹²⁵ Airport Collaborative Decision Making - System wspólnego podejmowania decyzji.

¹²⁶ Terminal System For Air Traffic Services - System terminali AFTN/AMHS bazujący na architekturze CLIENT.

¹²⁷ Zintegrowany system danych operacyjnych.

¹²⁸ UTM - Unmanned Aircraft System Traffic Management - System zarządzania ruchem bezzałogowych statków powietrznych.

¹²⁹ Electronic Flight progrEss Strips - System elektronicznych pasków postępu lotu.

¹³⁰ Airport Technologies Operational System - System operacyjny technologii lotniskowych.

¹³¹ Multilateration – Multilateracja - technika nawigacji oparta na pomiarze różnicy pomiędzy odległościami do dwóch lub więcej stacji położonych w znanych lokalizacjach, które nadają sygnał rozsiewczo w określonych momentach czasu.

¹³² Airfield Ground Lightning System - System naziemnego oświetlenia lotniska.

¹³³ System zapasowy dla P_21 – w sposób zautomatyzowany synchronizuje najważniejsze dane z systemem podstawowym P_21.

(akta kontroli str. 6653-6712)

Ośrodek kontroli obszaru Warszawa (ACC Warszawa) zapewniał służbę kontroli ruchu lotniczego, służbę alarmową i służbę informacji powietrznej. Kontrola obszaru sprawowana była z wykorzystaniem systemów dozoru w obszarze kontrolowanym CTA¹³⁴, z wyłączeniem rejonów kontrolowanych lotnisk i przestrzeni, w których zapewnianie służb zostało delegowane do innych organów. Kontrola obszaru była zapewniana dla ogólnego ruchu lotniczego (ACC Warszawa GAT), jak i dla operacyjnego ruchu lotniczego (ACC Warszawa OAT). W ramach ruchu OAT w większości wykonywane były operacje lotnicze lotnictwa wojskowego, które nie mogły być wykonane w ruchu GAT, co w kontekście konfliktu Rosji z Ukrainą miało zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa RP oraz ochrony granic i nienaruszalności terytorium RP. ACC Warszawa współpracowało z większością organów ATS PAŻP, jak również z organami ATS państw ościennych.

Z uwagi na zwiększenie ruchu w przestrzeni powietrznej ACC Warszawa, spowodowane powrotem do wielkości sprzed epidemii Covid_19 oraz uruchomieniem dodatkowej warstwy, mającej na celu zwiększenie pojemności przestrzeni, PAŻP dokonała weryfikacji planu zatrudnienia w perspektywie do 2030 r. Przyjmując liniowy wzrost ruchu zakłada się, że do 2030 r. stan osobowy zwiększy się ze 168 do 199 kontrolerów ACC Warszawa GAT, a OAT z 14 do 31.

Ośrodek ACC Warszawa, podobnie jak organy APP, wykorzystywał w pracy operacyjnej system ATM P_21. Komunikacja radiowo-telefoniczna realizowana była przy pomocy systemu VCS, a rozwiązania informacyjne bazowały na systemach Pandora, ATIS.

Ośrodek ACC Warszawa posiadał zainstalowany lokalnie system zapasowy P_21 fallback. System zapasowy opierał się na niezależnej architekturze oraz sieci LAN. Ośrodek był wyposażony również w zapasowy system łączności radiowej oraz zapasowy system łączności telefonicznej.

(akta kontroli str. 6653-6712)

1.5.2 Według wyjaśnień udzielonych przez kierowników ACC Warszawa (GAT i OAT) oraz kierowników czterech organów kontroli zbliżania (APP) problemy techniczne dotyczące urządzeń i systemów wykorzystywanych w pracy operacyjnej pojawiały się sporadycznie i były usuwane na bieżąco. Nie zidentyfikowano problemów odnośnie ergonomii stanowisk, które mogłyby stanowić zagrożenie dla bezpiecznego i niezakłóconego wykonywania czynności operacyjnych.

Kierownik Regionalnego Działu Kontroli Zbliżania Gdańsk wyjaśnił, że kontrolerzy często zgłaszali zastrzeżenia do temperatury i jakości powietrza w sali operacyjnej APP, które dotyczyły zbyt niskiej temperatury (dostosowanej do potrzeb urządzeń) oraz zapachu pleśni. Problemy te mają nie występować po przeprowadzce do nowej sali operacyjnej planowanej na styczeń 2024 r.

(akta kontroli str. 6507-6608)

1.5.3 Na pytanie, czy występuje potrzeba zapewnienia pokrycia radarowego od ziemi oraz ustanowienia służby radarowej w kontrolowanych obszarach CTR/TMA, kierownicy działów kontroli lotnisk¹³⁵, którzy nie posiadali w swoich obszarach działania takiej służby¹³⁶ wyjaśnili, że istnieje taka potrzeba, a zapewnienie pokrycia radarowego od ziemi przyczyniłoby się do poprawy jakości pracy.

Kierownik Działu Kontroli Lotniska Rzeszów i Lublin wyjaśnił m.in., że procedowane są zmiany funkcjonalne prowadzące do zdobycia dodatkowych uprawnień uzupełniających TWR/RAD, umożliwiających personelowi operacyjnemu TWR Rzeszów radarową kontrolę w otoczeniu lotniska (CTR). Ponadto, trwa procedowanie

¹³⁴ Control Area - Obszar kontrolowany.

¹³⁵ Z wyłączeniem Działu Kontroli Lotniska Łódź.

¹³⁶ TWR Bydgoszcz, TWR Łódź, TWR Radom, TWR Rzeszów, TWR Szczecin, TWR Szymany, TWR Zielona Góra.

zmiany funkcjonalnej polegającej na wdrożeniu dozorowanej służby zbliżania w TMA Rzeszów zapewnianej przez APP Kraków¹³⁷.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, zgodnie z ATS.TR.155 załącznika IV rozporządzenia nr 2017/373 ze zm., do zapewnienia służb ruchu lotniczego instytucja zapewniająca służby ruchu lotniczego może wykorzystywać systemy kontroli dozorowanej ATS. Nie jest to jednak warunek obligatoryjny do spełnienia. Zasadność ustanowienia dozorowanej służby kontroli zbliżania w danym TMA wynika ze skomplikowania i natężenia ruchu lotniczego w przestrzeni terminalowej. Ponadto dyrektor BSWMiP wyjaśnił, że działania w zakresie zastąpienia kontroli proceduralnej kontrolą radarową będą podejmowane w oparciu o dokumenty strategiczne PAŻP z uwzględnieniem uwarunkowań operacyjnych w danych organach ATS.

(akta kontroli str. 1708-1711C, 6507-6608)

1.5.4 Stwierdzono brak wyposażenia niektórych organów kontroli lotniska w następujące systemy wspomagające pracę operacyjną:

- system VCS w TWR Bydgoszcz, TWR Szymany i TWR Zielona Góra. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, liczba koordynacji pomiędzy użytkownikami a służbą ATC pozwala na zapewnienie służby ATC z wykorzystaniem standardowych systemów ruchomej i stałej łączności lotniczej. Przy obecnym natężeniu operacji lotniczych na ww. lotniskach oraz mając na uwadze koszty zakupu i utrzymania systemu VCS nie przewiduje się jego zakupu oraz instalacji;
- system P_21 w TWR Szymany i TWR Zielona Góra, a w TWR Radom brak drugiego zestawu. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, mając na uwadze małe natężenie ruchu lotniczego na lotniskach w ww. lokalizacjach aktualnie nie przewiduje się zakupu oraz instalacji systemu P_21 w organach TWR EPSY i TWR EPZG. Organy te zostały ujęte w koncepcji remote TWR (rTWR), co na obecnym etapie, z pominięciem wielkości ruchu lotniczego, nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego. Zestaw P_21 zainstalowany w TWR EPRA, przy obecnym natężeniu operacji lotniczych na lotnisku EPRA, w pełni odpowiada potrzebom operacyjnym;
- systemu ATIS w TWR Radom. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, PAŻP w obszarze zakupów zobowiązana jest do stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. Intensywność prac związanych z uruchomieniem lotniska w Radomiu znacznie utrudniła zakup systemu ATIS w terminie odpowiadającym otwarciu lotniska. Instalacja systemu ATIS w TWR EPRA planowana jest w 2026 r.

(akta kontroli str. 1708-1711C, 6507-6608)

1.5.5 Ustalono, że w TWR Modlin służba kontroli ruchu lotniczego była zapewniana z budynku (SD), który był użytkowany na podstawie umowy pomiędzy PAŻP a MPL¹³⁸. Poziom z jakiego personel operacyjny obserwował lotnisko wynosił około 10 m n.p.t. i znajdował się około 2300m od progu DS08. Obserwacja samolotów kodu A i B oraz pojazdów na progu DS08 oraz TWYE była utrudniona z uwagi na zbyt mały kąt widzenia. Dodatkowo ściana po południowej stronie uniemożliwiała obserwowanie kręgu południowego oraz dolotów z południa. Kolumna po wschodniej stronie utrudniała obserwację samolotów na podejściu 26 (kontroler musiał odsunąć się z krzesłem około metr do tyłu, aby zaobserwować ruch).

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, usunięcie utrudnień w aktualnym budynku TWR Modlin nie jest możliwe. Wynika to z miejsca posadowienia budynku (znacznie oddalony od progu RWY08), jego wysokości (służba jest zapewniana z najwyższego poziomu) oraz architektury pomieszczenia (ściany i kolumny nośne). Poprawę warunków lokalowych umożliwi wprowadzenie remote TWR (rTWR). Zgodnie ze Strategicznym Planem Rozwoju Służb Ruchu Lotniczego zakłada się uruchomienie dwóch centrów rTWR w Warszawie i Poznaniu, które będą pełnić

¹³⁷ Zgodnie z harmonogramem – 3 października 2024 r.

¹³⁸ Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin.

funkcję ośrodków zarządzania ruchem lotniczym wykorzystujących zdalne wieże kontroli ruchu lotniczego.

(akta kontroli str. 1708-1711C, 6507-6608)

1.5.6 Na lotnisku TWR Radom zapewniane były wojskowe, jak i cywilne służby kontroli ruchu lotniczego, zgodnie z informacją opublikowaną w AIP Polska oraz NOTAM. Z chwilą dezaktywacji cywilnego CTR w Radom Sadków i zaprzestania pracy PAŻP i jednoczesnej aktywacji MCTR, lotnisko Radom było lotniskiem wojskowym.

Odnosnie przygotowana PAŻP na sytuację, gdy samolot rejsowy opóźni się i przyleci poza okresem pracy KRL PAŻP dyrektor BSWMiP wyjaśnił m.in., że w 2023 r. nie wystąpiły przypadki, aby samolot rejsowy przyleciał poza godzinami pracy KRL PAŻP. Mając na uwadze, aby nie dopuścić do takiej sytuacji, w momencie otrzymania informacji o znacznym opóźnieniu statku powietrznego, które uniemożliwi przylot w godzinach aktywności CTR Radom, następuje bieżąca weryfikacja rosteru i wydawana jest depesza NOTAM o zmianie godzin pracy cywilnych służb ATC na lotnisku EPRA.

(akta kontroli str. 6609-6652)

1.5.7 W związku z niedostępnością aplikacji DroneRadar, stanowiącej część PansaUTM¹³⁹, PAŻP przekazała organom kontroli lotniska (TWR) do stosowania zmienioną procedurę zgłaszania i koordynacji lotów BSP zgodnie z którą KRL zobowiązani zostali m.in. do:

- prowadzenia werbalnej komunikacji za pomocą połączenia telefonicznego z operatorem BSP,
- wydania, modyfikacji lub odmowy udzielenia zgody na loty BSP w CTR na podstawie otrzymanych drogą telefoniczną, faxem, e-mailem lub publikacji w PDSO warunków wykonywania lotów wydanych przez Dział OBU i po telefonicznym zgłoszeniu lotu przez operatora BSP na 15 minut przed startem.

(akta kontroli str. 6507-6608)

1.5.8 W kontrolowanym okresie PAŻP kontynuowała prace w celu dalszego rozwoju systemu ATM, w tym m.in. w zakresie aktualizacji dla platformy P_21, docelowej implementacji P_21/iTEC, docelowej implementacji systemu EFES PL i jego integracji ze środowiskiem systemów ATM w PAŻP. Wykorzystywano autorskie narzędzia wspierające system ATM oraz uczestniczono w projektach badawczo-rozwojowych w ramach programu SESAR 2020.

W 2022 r., w obszarze rozwoju systemów dla służb TWR, realizowano m.in. następujące inwestycje:

- odtworzenie, modernizacja urządzeń/systemów lotniskowych: ILS/DME Radom (planowany termin wdrożenia operacyjnego 20 kwietnia 2023 r.), DVOR/DME Radom – przeniesienie urządzenia (planowany termin wdrożenia operacyjnego 20 kwietnia 2023 r.), DVOR/DME Zaborówek (planowany wdrożenie operacyjne 23 marca 2023 r.), obiekt radiokomunikacyjny na terenie PL Modlin (termin wdrożenia operacyjnego 30 maja 2022 r.);
- obiekty OKRL: rozbudowa OKRL Gdańsk, modernizacja obiektu wieży TWR Wrocław, wyposażenie operacyjne TWR Warszawa – Radom;
- rozwój systemów TWR: kontynuacja zadania CWP-TWR (w celu poprawy warunków pracy, poprawy warunków technicznych obsługi sprzętu, przygotowania właściwego dla poziomu wyposażenia w zakresie ergonomii stanowiska i wdrożenie tych samych rozwiązań dla wszystkich ośrodków ATC

¹³⁹ UTM - UAV Traffic Management. system teleinformatyczny należący do PAŻP i zarządzany przez personel Agencji. Służy do zarządzania/koordynacji cywilnego bezzałogowego ruchu lotniczego. System obsługuje jedynie zarejestrowanych użytkowników deklarujących wykonywanie lotów zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz (w przypadku przestrzeni kontrolowanych lotnisk) warunkami lotów wydawanymi przez PAŻP na etapie planowania lotów.

w kraju), kontynuacja zadania MLAT dla FIR Warszawa (wdrażanie nowoczesnego systemu radiolokacyjnego), systemu ATIS smartMET/NAV dla EPMO i EPBY, kontynuowano projekty o charakterze badawczo-rozwojowym, ukierunkowane na rozbudowę funkcjonalności systemów wspierających pracę KRL.

W zakresie nowych narzędzi technicznych, odciążających pracę kontrolerów ruchu lotniczego m.in.:

- wprowadzono nowe funkcje w systemie P_21 (m.in. obsługa nowych wiadomości w cyfrowej komunikacji kontroler-pilot; koordynacja elektroniczna parametrów kursu, prędkości poziomej i pionowej pomiędzy sektorami; ostrzeżenie o zmianie przepisów na VFR; usprawnienie alarmu ostrzegającego przed wlotem w strefę; funkcji Quick Look dla służb kontroli lotniska; synchronizacja wybranej drogi startowej w użyciu z systemem wieżowym EFES; alarm o przerwaniu podejścia do lądowania na podstawie danych z systemu wieżowego EFES;
- uruchomiono elektroniczny transfer lotów pomiędzy Warszawą, a ośrodkiem kontroli ruchu lotniczego w Karlsruhe (EDUU);
- wprowadzono nowe formaty wymiany danych (ADEXP) w automatycznej komunikacji z ośrodkami kontroli ruchu lotniczego w Wilnie, Malmö i Pradze;
- uruchomiono automatyczne przekazywanie loginów statków powietrznych z ośrodkami kontroli ruchu lotniczego w Wilnie i Bratysławie;
- wprowadzono narzędzie PANSA ID, w celu usprawnienia komunikację pomiędzy systemami dla służb ACC, APP i FIS, a służbami kontroli lotniska PAŻP;
- udostępniono informację o zjawisku konwekcji w okresie letnim, w ramach ogółouropejskiego projektu *Cross Border Convection Forecast*;
- uruchomiono operacyjnie rozszerzenie funkcjonalności Systemu Dozorowania Pola Ruchu Naziemnego na lotnisku Warszawa Okęcie;
- uruchomiono system ATIS¹⁴⁰ na TWR Modlin i TWR Bydgoszcz, zmniejszający obciążenie pracą KRL przekazywaniem informacji o aktualnych warunkach meteorologicznych na lotnisku.

(akta kontroli str. str. 3014-3020, 7004-7006: mail z 12.06.2023 Spr. fin. za 2022)

1.6 Drony maj 2023 r.

W dniu 13 maja 2023 r. odnotowano naruszenie przestrzeni kontrolowanej przez bezzałogowy statek powietrzny (dalej: BSP), skutkujące niebezpiecznym zbliżeniem BSP z podchodzący do lądowania na lotnisku Okęcie samolotem linii lotniczej PLL LOT, z którym minął się o 100ft (30m). Do kolejnych incydentów z BSP doszło 27 i 30 maja 2023 r. Według danych PAŻP, w polskiej przestrzeni powietrznej, w okresie od 1 maja do 30 lipca 2023 r., odnotowano 12 incydentów z BSP.

Zagadnienie dotyczące naruszenie przestrzeni kontrolowanej przez BSP było tematem posiedzeń podkomisji stałej ds. transportu lotniczego w dniach 19 maja i 2 czerwca 2023 r.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej nie posiadała podstaw prawnych do podejmowania działań polegających na zakłócaniu lub unieszkodliwianiu BSP wykonujących nielegalnie loty.

Jak wyjaśnił dyrektor BSWMiP rozpowszechnianie informacji o pozycji BSP leży po stronie operatora BSP. PAŻP podjął decyzję o budowie sieci odbiorników *trackingu* BSP, mających za zadanie odbieranie i przetwarzanie sygnału nadawanego z BSP, opartej na technologiach zalecanych przez Agencję Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (głównie ADS-B, a w przyszłości dodatkowo

¹⁴⁰ Ang. Automatic Terminal Information Service - służba automatycznej informacji lotniczej, system wykorzystywany do komunikacji pomiędzy pilotem oraz kontrolerem.

RemotelD)¹⁴¹. Zadanie to realizowano w ramach projektu PansaUTM, jak i projektu POPC *Rozwój Usług Cyfrowych dla BSP*. Dzięki rozbudowanej i zaawansowanej sieci trackingu przewiduje się, że możliwe będą zaawansowane loty dronów na szeroką skalę w przestrzeniach powietrznych U-space.

Dyrektor BSWMiP wyjaśnił również, że odpowiedzialnymi za fizyczne bezpieczeństwo lotniska kontrolowanego i jego okolic są odpowiednie służby lotniskowe, natomiast PAŻP nie ma możliwości finansowania systemów antydronowych ze środków przewoźników lotniczych, co zostało wskazane w piśmie Komisji Europejskiej dotyczącym ujęcia kosztów BSP w PSD RP3.

(akta kontroli str. 6002-6055)

Ze sporządzonego przez Urząd Lotnictwa Cywilnego *Sprawozdania o stanie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym za 2022 rok*¹⁴² wynika, że w polskiej przestrzeni powietrznej zaistniało w sumie 144 zdarzeń lotniczych z udziałem bezzałogowych statków powietrznych. Większość tych zdarzeń sklasyfikowano jako incydenty (86 zdarzeń). Pozostałe sklasyfikowano jako *zdarzenia bez wpływu na bezpieczeństwo* lub *zdarzenia*, których klasyfikacja nie została określona - *nieokreślone*. W 2022 r. nie doszło do żadnego wypadku ani zdarzenia ze skutkiem śmiertelnym.

Większość zdarzeń w 2022 r. z udziałem BSP dotyczyło lotów nielegalnych (bez zgłoszenia zamiaru wykonywania lotu lub uzyskania zgodny od zarządzającego daną strefą) oraz naruszeń przestrzeni powietrznej np. lotniska (CTR, TMA lub ATZ) lub innych np. stref czasowo zarezerwowanych (TRA) lub stref zakazanych (P). Zdarzenia tego typu mogą prowadzić do utraty separacji między BSP a innym statkiem powietrznym co z kolei może prowadzić do kolizji w powietrzu. Kolejną liczną grupą najczęstszych zdarzeń z udziałem BSP były przypadki związane z utratą kontroli w locie lub utratą możliwości sterowania dronem, które zazwyczaj kończyły się upadkiem na ziemię lub zderzeniem z przeszkodą (np. z drzewem lub budynkiem).

Począwszy od 2016 r. liczba zgłoszeń zdarzeń lotniczych z udziałem bezzałogowych statków powietrznych zwiększa się i w poszczególnych latach była następująca: 2016 r. – 21 zdarzeń (sklasyfikowane jako incydent), 2017 r. – 12 zdarzeń (3 – inne zdarzenie, 9 – incydent), 2018 r. – 57 zdarzeń (22 – inne zdarzenie, 35 – incydent), 2019 r. – 77 zdarzeń (9 – inne zdarzenie, 65 – incydent, 2 – poważny incydent, 1 – wypadek), 2020 r. – 82 zdarzenia (8 – inne zdarzenie, 74 – incydent), 2021 r. – 103 zdarzenia (28 – inne zdarzenie, 75 – incydent), 2022 r. – 144 zdarzenia (58 – inne zdarzenie, 86 – incydent).

W Sprawozdaniu ULC za 2022 r. podano m.in., że możliwość kolizji w powietrzu między dronami a innymi statkami powietrznymi (wszelkich klas i rodzajów) to wciąż obszar o rosnącym znaczeniu dla bezpieczeństwa ze względu na coraz większą dostępność dronów.

(akta kontroli str. 6056-6169)

1.7 Aplikacja DroneRadar

1.7.1 System PansaUTM składał się z połączonych ze sobą modułów. Do najważniejszych w zakresie koordynacji lotów przez personel PAŻP należały:

- SupDTM ANSP – moduł wykorzystywany do zarządzania planami lotów (akceptacja / odrzucenie) lub aktualizacji aktualnych informacji aeronautycznych znajdujących się w systemie,
- dFPL – moduł dla pilota BSP wykorzystywany do składania elektronicznych planów lotów na lot w zasięgu wzroku operatora (VLOS) wykonywany w przestrzeni CTR lub poza zasięgiem wzroku operatora (BVLOS) w obrębie FIR Warszawa,

¹⁴¹ ADS-B jest jedną z metod trackingu służących do określania poziomej i pionowej pozycji BSP. Warunkiem ustalenia pozycji jest wyposażenie BSP w nadajnik ADS-B, bez którego nie jest on widoczny dla systemu.

¹⁴² <https://www.ulc.gov.pl/pl/aktualnosci/6332-sprawozdanie-o-stanie-bezpieczenstwa-lotnictwa-cywilnego-za-rok-2022>.

- dPilot - aplikacja mobilna DroneRadar zintegrowana z PansaUTM,
- dATS ANSP – moduł dla stanowisk cywilnych służb ruchu lotniczego TWR oraz FIS.

Moduł dATS ANSP był połączony z modulem dPilot. Połączenie to umożliwiała dwustronną niewerbalną komunikację¹⁴³ pomiędzy operatorem systemu bezzałogowego statku powietrznego, a kontrolerem ruchu lotniczego. Właścicielem modułu dPilot, (aplikacji DroneRadar) była Droneradar Spółka z o.o. z siedzibą w Warszawie.

Pierwszą umowę¹⁴⁴ w sprawie DroneRadar PAŻP zawarła 23 listopada 2016 r. z dlapilota.pl, która dotyczyła udostępnienia do testów systemu DroneRadar DAMS (wczesna wersja PansaUTM), łącz i udzielenie licencji na korzystanie z Systemu.

(akta kontroli str. 6714-6895)

1.7.2 PAŻP na podstawie art. 15zzzzl ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: ustawa covidowa)¹⁴⁵ wykonywała tymczasowo zadania związane z zapewnieniem systemu teleinformatycznego do zgłaszania zamiaru wykonania lotu bezzałogowym statkiem powietrznym (BSP)¹⁴⁶.

PAŻP w dniu wejścia w życie¹⁴⁷ ww. ustawy uzyskiwała tymczasowo zadania, do których realizacji nie posiadała żadnych narzędzi. Nie była również w stanie takich narzędzi stworzyć.

Na podstawie oświadczenia, w oparciu o art. 15zzzzl ust. 5¹⁴⁸ ustawy covidowej, PAŻP 28 maja 2020 r. przejął wszystkie prawa majątkowe przysługujące Hawk-e sp. z o.o. do Systemu UTM.

PAŻP 19 czerwca 2020 r. skierowała do Prokuratury Generalnej RP wnioski o opinię w przedmiocie praw autorskich, który miał w zamierzeniu doprowadzić do rozwiania wątpliwości w przedmiocie zakresu ich przejęcia. Jak podano w opinii, pomimo zapłaty kwoty zgodnej z wartością księgową, PAŻP przejęła ograniczony zakres praw. Skuteczność czynności przejęcia była wątpliwa. W celu zminimalizowania ryzyk prawnych, PAŻP zawarła z Hawk-e 11 września 2020 r. Porozumienie¹⁴⁹ dotyczące Systemu PansaUTM, a także umowę¹⁵⁰ dotyczącą Systemu PansaUTM na podstawie, której powstał rozszerzony przez wykonawcę system w wersji 1.2.

¹⁴³ CDDLC – Controller-drone pilot data link communication.

¹⁴⁴ PAŻP/16-662/AQU.

¹⁴⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1327.

¹⁴⁶ Obowiązek poinformowania PAŻP o zamiarze wykonania lotów, określony w art. 15zzzzl ust. 1 ustawy covidowej, powielony został w wytycznych nr 7 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 9 czerwca 2021 r. w sprawie sposobów wykonywania operacji przy użyciu systemów bezzałogowych statków powietrznych w związku z wejściem w życie przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych (Dz. Urz. UL z 2021 r. poz. 35), a następnie w wytycznych nr 15 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie sposobów wykonywania operacji przy użyciu systemów bezzałogowych statków powietrznych w związku z wejściem w życie przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych (Dz. Urz. UL z 2023 r. poz. 39).

¹⁴⁷ 8 marca 2020 r.

¹⁴⁸ Na potrzeby realizacji zadań wskazanych w ust. 1 Polska Agencja Żeglugi Powietrznej może przejąć wszystkie przysługujące właścicielowi prawa autorskie i majątkowe do systemów teleinformatycznych służących do koordynacji i zarządzania lotami bezzałogowych statków powietrznych w polskiej przestrzeni powietrznej, które przeszły proces weryfikacji, i są dopuszczone przez odpowiednie organy nadzoru lotniczego do ich wykorzystania w pracy operacyjnej wraz z prawami do dokumentacji systemu. Przejęcie następuje na wszystkich polach eksploatacji wskazanych w ustawie z dnia 4 lutego 1994 o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1231), w tym wskazanych w art. 74 ustawy z dnia 4 lutego 1994 o prawie autorskim i prawach pokrewnych, a w zakresie praw do dokumentacji na polach eksploatacji wskazanych w art. 50 tej ustawy. Przejęcie następuje z chwilą złożenia oświadczenia woli właścicielowi praw o ich przejęciu na podstawie niniejszego artykułu. Przejęcie następuje za wynagrodzeniem odpowiadającym wartości księgowej aktywa na dzień złożenia oświadczenia woli, o którym mowa w poprzednim zdaniu. O złożeniu oświadczenia Polska Agencja Żeglugi Powietrznej zawiadamia ministra właściwego do spraw transportu oraz ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

¹⁴⁹ Nr PAŻP/20-364/AZHU.

¹⁵⁰ Nr PAŻP/20-365/AZHU.

W dniu 22 października 2021 r. podpisano Porozumienie z DroneRadar sp. z o.o. o współpracy¹⁵¹, zapewniające legalną wymianę danych osobowych między aplikacją DroneRadar a systemem PansaUTM. Porozumienie było aneksowane siedmiokrotnie, a ostatni aneks obowiązywał do 31 grudnia 2023 r. PAŻP zawarła także ze spółką DroneRadar dwie umowy (24 października 2022 r. i 8 lutego 2023 r.) na świadczenie usług dwukierunkowej komunikacji między operatorami BSP a personelem operacyjnym PAŻP i systemem PansaUTM za pośrednictwem aplikacji DroneRadar oraz zobrazowanie stref geograficznych w aplikacji¹⁵².

(akta kontroli str. 6714-6895)

Aplikacja DroneRadar była zintegrowana z systemem PansaUTM modulem dPilot i posiadała następujące funkcjonalności:

- niewerbalne zgłoszenie rozpoczęcia i zakończenia lotu przez operatora BSP na podstawie zaplanowanej misji lub ad hoc zgodnie z przepisami ogólnymi lub zasadami w danych strefach geograficznych;
- zgłoszenie przez operatora BSP sytuacji niebezpiecznej w postaci niewerbalnej komunikacji z personelem operacyjnym (funkcja Lost Control);
- niewerbalna komunikacja organów ATS (TWR i FIS) z operatorem BSP.

(akta kontroli str. 6714-6895)

W celu uniezależnienia się PAŻP od aplikacji DroneRadar w 2022 r. podjęto prace nad przygotowaniem dokumentacji przetargowej, aby w trybie konkurencyjnym nabyć prawa własności wraz z kodami źródłowymi do nowej aplikacji mobilnej. PAŻP 16 lutego 2023 r. ogłosił postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego¹⁵³, w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem był *zakup aplikacji mobilnej oraz jej integracja z systemem Pansa UTM za pomocą API*. W dniu 23 maja 2023 r. nastąpiło unieważnienie postępowania na podstawie art. 256 ustawy PZP¹⁵⁴. Po unieważnieniu postępowania powołano zespół mający za zadanie stworzenie aplikacji mobilnej współpracującej z systemem PansaUTM siłami wewnętrznymi PAŻP wspartymi specjalistami IT, pozyskanymi w ramach posiadanej przez PAŻP umowy bodyleasingu.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, wdrożenie własnej aplikacji mobilnej PAŻP planowane jest do końca bieżącego 2023 r.

(akta kontroli str. 6714-6895)

1.7.3 W przeprowadzonej przez PAŻP ocenie bezpieczeństwa dla zmiany, polegającej na wyłączeniu z użytkowania operacyjnego aplikacji mobilnej DroneRadar, z 19 września 2022 r.¹⁵⁵, zidentyfikowano m.in. następujące zagrożenia:

- brak danych w module dATS,
- utrata funkcjonalności modułu dPilot w systemie Pansa UTM, której skutkiem mogło być m.in., cyt.: *... biorąc pod uwagę fakt wzmożonego ruchu w czasie trwania sezonu letniego, nastąpi kondensacja korespondencji, co znacząco wpłynie na obciążenie pracą personelu operacyjnego, który w efekcie może utracić świadomość sytuacyjną. W najgorszym możliwym scenariuszu może dojść do znacznego zniżenia separacji, a nawet kolizji BSP z załogowym a/c ...*,
- utrudnienia w przekazaniu informacji o zmianie dla operatorów BSP.

¹⁵¹ Nr PAŻP/21-437/OBP.

¹⁵² Umowy obowiązywały odpowiednio do 24 stycznia i 8 maja 2023 r.

¹⁵³ Sygn. 64/PAŻP/2022/AZP.

¹⁵⁴ Zamawiający może unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia odpowiednio przed upływem terminu do składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo przed upływem terminu składania ofert, jeżeli wystąpiły okoliczności powodujące, że dalsze prowadzenie postępowania jest nieuzasadnione. W uzasadnieniu do unieważnienia postępowania o zamówienie publiczne podano m.in., że po jego wszczęciu wystąpiły okoliczności, powodujące, że jego dalsze prowadzenie jest nieuzasadnione. Okoliczności te zmieniły się do tego stopnia, że prowadzenie postępowania i zawarcie umowy na warunkach zamówienia straciły dla Zamawiającego sens.

¹⁵⁵ ADB.681.60.130.2022.

Na podstawie przeprowadzonej identyfikacji i oceny zagrożeń, zgodnie ze Schematem Klasyfikacji Ryzyka w PAŻP – Z01-PP-SMS-04, określono indeks ryzyka dla zmiany jako „A” – ryzyko wysokie. Dokonano także analizy zwiększenia obciążenia pracą kontrolerów TWR i informatorów FIS oraz wskazano mitygacje, m.in. zwolnienie z konieczności koordynacji lotów BSP w rejonach bezkolizyjnych do określonej wysokości, wstrzymanie SPO, zapewnienie dodatkowego wsparcia kontrolera TWR.

Z-ca Prezesa PAŻP 29 maja 2023 r. powiadomił Prezesa ULC o zmianie w systemie funkcjonalnym lub mającej wpływ na system funkcjonalny ATM/ANS¹⁵⁶. Zmiana spowodowana była planowanym wygaśnięciem z dniem 31 grudnia 2023 r. Porozumienia zawartego pomiędzy Polską Agencją Żeglugi Powietrznej, a spółką Droneradar sp. z o.o., na podstawie którego odbywała się wymiana danych umożliwiającą prawidłowe funkcjonowanie aplikacji DroneRadar jako modułu dPilot systemu PansaUTM. Zmiana polegała na wyłączeniu z użytkowania operacyjnego aplikacji mobilnej DroneRadar, która obecnie stanowi moduł dPilot używanego operacyjnie systemu PansaUTM w wersji 1.2. Wyłączenie aplikacji miało spowodować brak dostępności funkcjonalności modułu dPilot w szczególności dwustronnej niewerbalnej komunikacji pomiędzy ATS a pilotem BSP.

Brak zintegrowanej z systemem PansaUTM aplikacji mobilnej spełniającej wymagania funkcjonalne modułu dPilot systemu PansaUTM miał uniemożliwić:

- zgłoszenie rozpoczęcia i zakończenia lotu przez operatora BSP na podstawie zaplanowanej misji lub ad hoc,
- zgłoszenie przez operatora BSP sytuacji niebezpiecznej oraz otrzymanie informacji od służb ATS o konieczności natychmiastowego lądowania,
- niewerbalną komunikację z personelem operacyjnym oraz spowoduje konieczność przejścia na manualną koordynację lotów BSP zgodnie z zapisami w INOP poszczególnych służb.

Do powiadomienia załączono Harmonogram wdrożenia zmiany operacyjnej, której operacyjne wejście w życie przewidziano na 31 grudnia 2023 r.¹⁵⁷.

(akta kontroli str. 6714-6895)

W związku z prawdopodobieństwem zakończenia prawnej możliwości korzystania z aplikacji DroneRadar (wyłączenia aplikacji przez spółkę DroneRadar), PAŻP postanowiła m.in. wdrożyć aplikację zastępczą – Check-in.PANSA¹⁵⁸.

We wstępnej ocenie bezpieczeństwa dla zmiany, polegającej na wdrożeniu aplikacji Check-in.PANSA, z 25 sierpnia 2022 r.¹⁵⁹ podano m.in., że zastąpienie modułu dPilot (aplikacja DroneRadar) aplikacją Check-In.PANSA spowoduje konieczność prowadzenia manualnej koordynacji lotów BSP na skutek częściowej utraty funkcjonalności systemu PansaUTM (tzn. brak komunikacji niewerbalnej pilota drona z TWR/FIS). Podano również, że brak operacyjnej współpracy między modulem dPilot (aplikacja DroneRadar) i wskazanie aplikacji Check-In.PANSA, jako systemu teleinformatycznego do zgłaszania lotów, spowoduje wzmożoną ilość połączeń telefonicznych do TWR. Według szacunków PAŻP liczba ta mogła wynosić co najmniej 600 telefonów tygodniowo w celu dokonania koordynacji werbalnej.

Z-ca Prezesa PAŻP 29 maja 2023 r. powiadomił Prezesa ULC o zmianie w systemie funkcjonalnym lub mającej wpływ na system funkcjonalny ATM/ANS¹⁶⁰, w związku z wdrożeniem aplikacji Check-In.PANSA. Do powiadomienia załączono

¹⁵⁶ Znak sprawy: ABD.0701.140.312.2022.

¹⁵⁷ Data mogła ulec modyfikacji w przypadku aneksu do Porozumienia w sprawie wymiany danych pomiędzy PAŻP a spółką DroneRadar i przesunięciem daty odłączenia aplikacji DroneRadar od systemu PansaUTM.

¹⁵⁸ Aplikacja rozwijana przez PAŻP od listopada 2021 r.

¹⁵⁹ ADB.681.45.092.2022.

¹⁶⁰ Znak sprawy: ABD.0701.141.313.2022.

Harmonogram wdrożenia zmiany operacyjnej, której operacyjne wejście w życie przewidziano na 31 grudnia 2023 r.¹⁶¹.

(akta kontroli str. 6714-6895)

1.7.4 Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, awarie aplikacji DroneRadar nie miały charakteru powtarzalnego. Wystąpiły dwie większe awarie aplikacji. Pierwsza miała miejsce w marcu 2023 r., gdy przestało być możliwe instalowanie aplikacji na najnowszych wersjach systemu Android. Wymagana była aktualizacja danych administracyjnych w sklepie internetowym. Po aktualizacji problem został rozwiązany. Problem pojawił się ponownie w maju 2023 r. i został rozwiązany w ramach usług wsparcia zapisanych w umowie PAŻP ze spółką DroneRadar.

Druga awaria nastąpiła 4 sierpnia 2023 r., gdy aplikacja DroneRadar przestała działać na urządzeniach mobilnych większości użytkowników. 23 sierpnia PAŻP otrzymał od właściciela aplikacji informację o wznowieniu funkcjonowania aplikacji DroneRadar, z zastrzeżeniem, że nie wszystkie funkcjonalności mogą działać prawidłowo.

W przypadku awarii lub niedostępności aplikacji, Agencja wdrażała zatwierdzone przez ULC procedury awaryjne. Zgłoszenie lotu za pomocą aplikacji DroneRadar zostało zastąpione wysłaniem maila ze szczegółami lotów analogicznymi do informacji przesyłanych przez aplikację.

(akta kontroli str. 6714-6895)

Prezes PAŻP 16 sierpnia 2023 r. wydała zarządzenie nr 169 w sprawie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Zakup usług zapewnienia przywrócenia prawidłowego funkcjonowania aplikacji mobilnej DroneRadar zintegrowanej z systemem Pansa UTM*.

W BIP w dniu 17 sierpnia 2023 r. zamieszczono ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy na usługę zapewnienia przywrócenia prawidłowego funkcjonowania aplikacji mobilnej DroneRadar zintegrowanej z systemem Pansa UTM¹⁶². Jako wykonawcę wskazano spółkę DroneRadar. W treści ogłoszenia podano m.in., że aplikacja doznawała trudności w funkcjonowaniu i prywatny właściciel nie miał inicjatywy jej utrzymywania – jej ciągłe działanie leżało jednak w interesie publicznym i było istotne zarówno ze względu na zadania i potrzeby PAŻP, jak i instytucji współpracujących z Agencją.

Negocjacje PAŻP ze spółką DroneRadar rozpoczęto 18 sierpnia 2023 r., tj. po tym, jak w pierwszym tygodniu sierpnia 2023 r. aplikacja DroneRadar przestała poprawnie funkcjonować. W dniu 25 września 2023 r. spółka odnosząc się do oferty PAŻP poinformowała m.in., że zaproponowana kwota wynagrodzenia za wykonanie prac i na warunkach określonych w propozycji umowy nie może zostać przyjęta. Postępowanie zostało unieważnione przez PAŻP¹⁶³.

(akta kontroli str. 6714-6895)

1.7.5 W sporządzonym w PAŻP dokumencie *Ocena potrzeb i możliwości działania w celu zapewnienia funkcjonalności zgłaszania przy pomocy urządzeń mobilnych operacji Bezzałogowego Statku Powietrznego („BSP”; drony)*, z 16 sierpnia 2023 r., stanowiącym tajemnicę przedsiębiorstwa, podano m.in., że zastąpienie zgłoszenia lotu za pomocą aplikacji DroneRadar wysłaniem maila ze szczegółami lotów powoduje, cyt.: *...znaczące utrudnienia w środowisku BSP oraz niechęć do zgłaszania lotów co generuje wzrost tzw. szarej strefy lotów, a więc lotów wykonywanych niezgodnie z obowiązkami nałożonymi na pilotów. Zjawisko to znacząco przekłada się na poziom wiedzy PAŻP o lotach wykonywanych w polskiej przestrzeni powietrznej, co może mieć przełożenie na możliwość zapewnienia bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej. Skutkuje to także - w obecnych realiach - utrudnieniem służbom Państwa zdolności do sprawnej weryfikacji czy lot, w uproszczeniu, jest „legalny” czy nie. Weryfikacja taka w oparciu o procedury*

¹⁶¹ Data mogła ulec modyfikacji w przypadku aneksu do Porozumienia w sprawie wymiany danych pomiędzy PAŻP a spółką DroneRadar i przesunięciem daty odłączenia aplikacji DroneRadar od systemu PansaUTM.

¹⁶² Ogłoszenie nr 2023/BZP 00357001, nr referencyjny PAŻP: 213/PAŻP/2023/AZP.

¹⁶³ Na podstawie art. 255 pkt 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

awaryjne jest bowiem manualna. Nie następuje w czasie rzeczywistym, ale ze znacznym opóźnieniem, często już po zakończeniu samego lotu ...

Podano również, że w przypadku braku aplikacji DroneRadar, cyt.: ...czynności związane z komunikacją pilota drona z TWR odbywają się z wykorzystaniem telefonu. Generuje to znaczące obciążenie pracy kontrolerów ruchu lotniczego dla których priorytetem jest obsługa ruchu załogowego. TWR dysponuje jednym do dwóch numerów telefonów, które nie są co do zasady przeznaczone do komunikacji z podmiotami zewnętrznymi (pilotami dronów w tym przypadku). Zakładając często osiąganą liczbę kilku/kilkunastu operacji dronów odbywających się jednocześnie w przestrzeni CTR kontroler TWR nie jest w stanie zapewnić pilotom dronów należytej koordynacji lotów. To z kolei powoduje niemożliwość wykonania lotu przez pilota drona lub jego opóźnienie. W skrajnych, aczkolwiek prawdopodobnych przypadkach, piloci BSP nie chcą czekać na zgodę TWR wykonają swój lot bez jego zgody. Jednocześnie wartym podkreślenia jest fakt, że często piloci wykorzystują swoje telefony komórkowe do sterowania BSP, co skutkuje tym, że nie ma możliwości połączenia się z nimi na ten telefon...

Podano także, cyt.: ...**Obecnie nie ma na rynku narzędzia, które umożliwia natychmiastowe, ani nawet perspektywiczne (w krótkim czasie) zastąpienie aplikacji DroneRadar i połączenie jej ze stanowiskami Służba Ruchu Lotniczego zapewnianych przez PAŻP.**

W wyniku dokonywanych do PAŻP zgłoszeń lotów, Agencja prowadzi rejestr lotów. Korzystając ze szczególnych narzędzi analizujących zgłoszenia lotu oraz umożliwiających filtrowanie zgłoszeń wykonanych w aplikacji DroneRadar PAŻP jest w stanie w bardzo szybki sposób sprawdzić bieżącą oraz archiwalną legalność lotu. W związku z obecnie obowiązującym drugim stopniem alarmowym BRAVO oraz trzecim stopniu alarmowym CRP (CHARLIE-CRP) na obszarze Polski PAŻP otrzymuje szereg zapytań ze strony wojskowej, policji oraz innych służb w zakresie legalności lotów BSP w danym obszarze. Informacje pozyskane przez PAŻP w tym zakresie są często wykorzystywane podczas postępowań wyjaśniających oraz karnych prowadzonych przez uprawnione podmioty.

Znaczenia tej funkcjonalności, które jest obecnie krytyczne z uwagi na działania na granicy Polsko - Białoruskiej, wojnę w Ukrainie oraz intensywny rozwój ruchu dronowego, nie można pominąć. Funkcjonalność ta w dacie przejęcia systemu PansaUTM, ani nawet planowania jego rozwoju przed rokiem 2022, nie była tak istotna jak jest obecnie. Na dzień dzisiejszy, bez agregacji danych przez narzędzia teleinformatyczne, PAŻP nie jest w stanie ręcznie zbierać, przetwarzać i niezwłocznie przekazywać służbom oraz wojsku wymaganych informacji. PAŻP może tych informacji również po prostu nie uzyskać, ponieważ istotna grupa pilotów BSP przestrzega regulacji niestety tylko wówczas, gdy może to zrobić w sposób dla siebie wygodny.

W chwili obecnej nie ma na rynku innego narzędzia zapewniającego tak szeroką możliwość sprawdzenia legalności wykonywania lotów (Autorskie narzędzia PAŻP wraz z aplikacją DroneRadar). Alternatywnym rozwiązaniem zgłoszenia lotu w przypadku braku aplikacji DroneRadar jest wysłanie maila do PAŻP z informacjami dotyczącymi lotu. Jest to znacznie bardziej utrudniona forma zgłoszenia niż „kliknięcie” w aplikacji co powoduje niechęć zgłoszenia lotu. Zjawisko to jest już widoczne w pierwszych dniach niedostępności aplikacji DroneRadar gdzie odnotowano średnio 30 zgłoszeń mailowych podczas gdy aplikacja była dostępna liczba ta wynosiła od 200 do 800 zgłoszeń (rekordowo do 2000 tys. dziennie).

Bez dostępności tego narzędzia PAŻP nie jest w stanie w sposób jednoznaczny określić, czy lot był zgłoszony czy też nie.

PAŻP oficjalnie udostępnia wybrane funkcje systemu PansaUTM Służbie Ochrony Państwa. Udostępniona funkcjonalność zapewnia SOP możliwość podglądu wszystkich bieżących zgłoszeń lotów wykonywanych za pomocą aplikacji DroneRadar co jest szczególnie ważne podczas wykonywania czynności służbowych

w całej Polsce (strefy SOP). Bez prawidłowo działającej aplikacji DroneRadar SOP nie ma wglądu do zgłoszonych lotów.

W chwili obecnej nie ma na rynku narzędzia, który mogłoby zastąpić stosowaną przez SOP funkcjonalność...

(akta kontroli str. 6714-6895)

1.7.6 Na oficjalnej stronie internetowej PAŻP (www.pansa.pl) 28 września 2023 r. zamieszczono komunikat o nowych zasadach zgłaszania i koordynacji lotów BSP w Polsce¹⁶⁴. Podano m.in., że w związku z brakiem pełnej funkcjonalności aplikacji DroneRadar oraz jej wyłączeniem przez DroneRadar Sp. z o.o., PAŻP z dniem 28 września 2023 r. uruchomiła funkcję zgłaszania lotów na stronie checkin.pansa.pl, a aplikacja webowa Check-In jest jedynym systemem teleinformatycznym za pomocą, którego należało poinformować PAŻP o zamiarze wykonania każdej operacji BSP. Poinformowano, że aplikacja Check-In nie obsługuje niewerbalnej komunikacji dwukierunkowej pomiędzy służbami ATC a pilotem i, że nie należy oczekiwać w aplikacji na potwierdzenie w zgłoszenia w Check-In w przestrzeni kontrolowanej, natomiast, cyt.: ... *Koordynacja odbywa się droga telefoniczną według procedury* ... Na stronie internetowej zamieszczono *Zasady koordynacji operacji BSP w przestrzeni kontrolowanej CTR*.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, Dział Badania Zdarzeń SMS w PAŻP, w systemie Tokai, nie odnotował żadnego zgłoszenia dotyczącego zatrzymania działania aplikacji DroneRadar, tym samym nie odnotowano, w związku z tym obciążenia pracą KRL.

Kierownictwo PAŻP zleciło w 2023 r. przeprowadzenie kontroli wewnętrznej w zakresie spraw związanych z wykorzystywaniem przez PAŻP aplikacji DroneRadar, jednak termin jej realizacji przesunięto ze względu na znaczne zaangażowanie komórki właściwej ds. kontroli wewnętrznej, jak również niewystarczające jej zasoby kadrowe.

(akta kontroli str. 6714-6895)

Wyłączenie z dniem 28 września 2023 r. z użytkowania operacyjnego aplikacji DroneRadar spowodowało brak dostępności funkcjonalności modułu dPilot w ramach systemu PansaUTM, w szczególności brak dwustronnej niewerbalnej komunikacji pomiędzy służbami kontroli ruchu lotniczego a pilotem bezzałogowego statku powietrznego. Brak zintegrowanej z systemem PansaUTM aplikacji DroneRadar uniemożliwiło m.in.:

- zgłoszenie rozpoczęcia i zakończenia lotu przez operatora BSP na podstawie zaplanowanej misji lub ad hoc,
- zgłoszenie przez operatora BSP sytuacji niebezpiecznej oraz otrzymanie informacji od służb ATS o konieczności natychmiastowego lądowania,
- niewerbalną komunikację z personelem operacyjnym oraz spowodowało konieczność przejścia na manualną koordynację lotów BSP zgodnie z zapisami w INOP poszczególnych służb.

Skutkiem wyłączenia z użytkowania operacyjnego aplikacji DroneRadar było powstanie niżej wymienionych ryzyk i zagrożeń dla zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym:

- znaczące utrudnienia w środowisku BSP oraz niechęć do zgłaszania lotów co może powodować wzrost tzw. szarej strefy lotów, tj. lotów wykonywanych niezgodnie z obowiązkami nałożonymi na pilotów. Zjawisko to może znacząco przekładać się na poziom wiedzy PAŻP o lotach wykonywanych w polskiej przestrzeni powietrznej, a w konsekwencji może mieć przełożenie na możliwość zapewnienia bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej. Skutkować to może także utrudnieniem służbom Państwa zdolności do sprawnej weryfikacji

¹⁶⁴ <https://www.pansa.pl/nowe-zasady-zgłaszania-i-koordynacji-lotow-bsp-w-polsce/>.

legalności lotu, co szczególnie jest istotne ze względu na działania na granicy Polsko – Białoruskiej oraz wojnę w Ukrainie;

- znaczące obciążenie pracy kontrolerów ruchu lotniczego¹⁶⁵, spowodowane koniecznością prowadzenia manualnej koordynacji lotów BSP (brak komunikacji niewerbalnej pilota drona z TWR/FIS) oraz wzmożoną ilość połączeń telefonicznych do służb kontroli lotniska – według szacunków PAŻP liczba ta mogła wynosić co najmniej 600 telefonów tygodniowo w celu dokonania koordynacji werbalnej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezes PAŻP działając nierzetelnie nie zrealizował planów zatrudnienia, w grupie kontrolerów ruchu lotniczego, przez co nie w pełni zabezpieczył potrzeby w zakresie personelu do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej. Skutkiem nieprawidłowości było wykonywanie przez nich pracy w godzinach nadliczbowych, co przyczyniło się do ponoszenia z tego tytułu dodatkowych kosztów finansowych. Stan ten nie uległ poprawie w stosunku do ustaleń ostatnich kontroli NIK, obejmujących te kwestie w 2021 r. i w 2014 r.

Wykonanie planu zatrudnienia KRL w kategorii zawodowej PRU1¹⁶⁶ i PRU2¹⁶⁷, którzy pełnili zadania operacyjne, było niższe od planowanego i wyniosło 591 osób w 2022 r. (95,8%), 591 osób w I półroczu 2023 r. (95,5%). Zatrudnienie w 2022 r., w porównaniu do 2021 r. (584 osoby, 92,6% wykonania planu), było wyższe o 7 osób. Brak obsady kontrolerów ruchu lotniczego, odbiegający od założonego planu, kształtował się na poziomie osobowym w 2022 r. - 26 osób (- 4,2%), a w I półroczu 2023r. - 28 osób (-4,5%).

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, nierealizowanie przez PAŻP planów zatrudnienia było spowodowane rozwiązaniem umów o pracę, relokacją KRL do innej kategorii PRU w celu uzyskania licencji, czy rezygnacją praktykantów ze szkolenia. W badanym okresie w celu zniwelowania braków kadrowych Agencja zatrudniała absolwentów z uprawnieniami uzyskanymi w Lotniczej Akademii Wojskowej w Dęblinie. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, liczba zatrudnionych kontrolerów ruchu lotniczego w PAŻP w latach 2018-2023 (I półrocze) pozwalała na świadczenie służb zgodnie z obowiązującymi przepisami, była jednak niewystarczająca aby zapewnić służby bez nadgodzin, bez stosowania zmniejszonych obsad czy bez wprowadzenia restrykcji ATFCM oraz, że wstrzymanie szkoleń dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w latach 2020-2022 r. wraz z równoległym odejściem na emeryturę części personelu znacząco wpłynęło na stan zasobów osobowych.

Ponadto dyrektor BSWMiP wyjaśnił, że zmiany wprowadzone w Aneksie nr 1 do Regulaminu Pracy nie pozostają bez wpływu na zapotrzebowanie na personel, jednakże w celu zminimalizowania tego wpływu, w planach zatrudnienia uwzględniono stanowiska nielicencjonowane (asystent TWR, koordynator APP, koordynator OAT), które wykorzystywano na potrzeby zachowania ciągłości służb.

(akta kontroli str. 3604-3649, 3818-3820, 3948-3953, 6609-6652)

NIK wskazuje, że skutkiem niezapewnienia wystarczającej liczby pracowników operacyjnych (PRU1 i PRU2) było wykonywanie przez nich służby w godzinach nadliczbowych, których liczba w 2022 r. wyniosła 30 167, a w I półroczu 2023 r. - 11 272. Służbę w godzinach nadliczbowych wykonywali także praktykanci kontrolerzy ruchu lotniczego (kategoria PRU 4) oraz praktykanci ruchu lotniczego bez posiadania ważnej licencji KRL. Obciążenie funduszu wynagrodzeń z tytułu przepracowanych nadgodzin przez KRL w 2022 r. wyniosło 9 556 155 zł (29 124,90 h), a w I półroczu 2023 r. – 3 561 067,79 zł (10 778 h).

(akta kontroli str. 3058, 3733-3740, 3741-3771, 3851-3864)

¹⁶⁵ Należy zauważyć, że dla kontrolerów ruchu lotniczego priorytetem jest obsługa ruchu załogowego.

¹⁶⁶ PRU1 - kontroler ruchu lotniczego

¹⁶⁷ PRU2 - kontroler ruchu lotniczego oddelegowany do innych zadań

Ograniczenie lub brak możliwości zabezpieczenia personelu do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby doprowadziło w I półroczu 2022 r. do braku wystarczającej liczby personelu operacyjnego w Warszawie. Spowodowane to było brakiem porozumienia ze stroną pracowniczą, co skutkowało licznymi absencjami. Analogiczna sytuacja wystąpiła na początku listopada 2022 r., wskutek absencji dziewięciu kontrolerów zbliżania na lotnisku w Gdańsku. Nieobecność kluczowych dla funkcjonowania lotniska w Rębiechowie pracowników, skutkowała wówczas opóźnieniami oraz przekierowywaniem samolotów na inne lotniska.

(akta kontroli str. 1181-1183, 1276, 1843 nr pliku: 1-3, str.2773-2776, 6170-6403, 6653-6712)

2. Prezes postępując nieskutecznie, pomimo podejmowanych działań, nie zapewnił dla służb ATM PAŻP w pełni autonomicznego systemu rezerwowego na okoliczność długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym. Z kolei Centrum to nie posiadało zapewnionej efektywnej infrastruktury zapasowej, pozwalającej na realizację zadań spoza obiektów zlokalizowanych przy ul. Wieżowej w Warszawie. Funkcje zapasowe były realizowane z obiektów zlokalizowanych obok siebie i w znacznym stopniu z wykorzystaniem wspólnej infrastruktury łączności.

Konieczność budowy Centrum Zapasowego określono już w Strategii Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i w planie rocznym PAŻP na 2016 r., gdzie na lata 2016-2020¹⁶⁸ przewidziano budowę obiektu wyposażonego w kopie wszystkich systemów niezbędnych do zarządzania ruchem lotniczym. Jednakże termin osiągnięcia pełnej autonomiczności ośrodka wielokrotnie przesuwano - w chwili zakończenia kontroli NIK przewidywane było na IV kwartał 2026 r., a utworzenie Centrum Zapasowego dla FIR Warszawa na 31 grudnia 2027 r. Projekt OKRL Poznań polegający na uruchomieniu Centrum Zapasowego dla służb kontroli ruchu lotniczego CZRL w Warszawie znajdował się w fazie realizacji, a OKRL w Poznaniu nie został wyposażony w autonomiczną infrastrukturę techniczną/teleinformatyczną, niezbędną do uruchomienia niezależnego Centrum Zapasowego. PAŻP do końca 2022 r. nie zawarła umowy bądź umów na zakup sprzętu na potrzeby OKRL Poznań, jako Centrum Zapasowego dla służb kontroli ruchu lotniczego.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP w kolejnych planach PAŻP, na 2017 r. i 2018 r. oraz na lata 2017-2021 i 2018-2022¹⁶⁹, przewidziano realizację *Programu zapewnienia ciągłości służb żeglugi powietrznej, w oparciu o rozwiązania infrastrukturalne* (PZC), obejmującego wykonanie ponad 20 projektów, w tym m.in. budowę nowej siedziby PAŻP z centrum operacyjnym i centrum zapasowym. W planie pięcioletnim na lata 2019-2023 (24)¹⁷⁰ przewidziano realizację projektu *PZC21-OKRL Poznań*, polegającego na wykonaniu dokumentacji projektowej, rozbiórce istniejących obiektów oraz budowie i uruchomieniu operacyjnym nowego Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu wraz z infrastrukturą techniczną. OKRL w Poznaniu dodatkowo miał pełnić funkcję centrum zapasowego. PAŻP planowała wykorzystać budynek OKRL w Poznaniu na siedzibę służb APP i FIS Poznań oraz relokować służby ruchu lotniczego APP i FIS Poznań z budynku TWR do OKR Poznań. Pierwotny termin uruchomienia ww. służb zaplanowany na koniec III kwartału 2024 r. nie zostanie dotrzymany. Przyczyną opóźnienia był dłuższy niż przewidywano okres dostarczenia przedmiotu zamówienia, co przesunęło relokację służb na czwarty kwartał 2024 r.

W ocenie NIK, stwierdzona zwłoka w zapewnieniu dla służb ATM PAŻP w pełni autonomicznego systemu rezerwowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym stanowi istotne narażenie na ryzyko określone już w *Programie Zapewnienia Ciągłości Służb Żeglugi Powietrznej w Oparciu o Rozwiązania Infrastrukturalne* z 27 czerwca 2019 r., w którym ostrzegano, że (...) *Ewentualne zniszczenie jedyne*

¹⁶⁸ Zatwierdzonych przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa 23 maja 2016 r.

¹⁶⁹ Zatwierdzonych przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa 30 maja 2017 r. i 9 sierpnia 2018 r.

¹⁷⁰ Zatwierdzonych przez Ministra Infrastruktury 14 października 2019 r.

w Polsce Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym (CZRL) spowoduje poważne zaburzenia w ruchu lotniczym w Europie Centralnej i Wschodniej oraz jego niemal całkowite ograniczenie w Polsce z katastrofalnymi konsekwencjami dla narodowego przewoźnika - PLL LOT. (...) EUROCONTROL szacuje minimalny czas odbudowy Centrum Kontroli Obszaru (ACC) na 3 lata. Czas niezbędny do odbudowy zniszczonego CZRL w sytuacji utraty przychodów należy szacować na wiele lat.

Przedstawione wyjaśnienia nie wskazują, aby PAŻP podejmował skuteczne działania w celu wyeliminowania lub ograniczenia ww. ryzyk.

(akta kontroli str. 6170-6403, 6404-6506, 6653-6712)

3. Prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczącego budowy systemu zapasowego P_21 dla OKRL PAŻP w Poznaniu poprzedni p.o. Prezes PAŻP z naruszeniem art. 432 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷¹ dopuścił do zamówienia i przyjęcia dostarczonych przez podmiot prywatny bezumownie elementów systemu P_21. Przy tym działając nierzetelnie przy braku przeprowadzenia odpowiedniej procedury pozwalającej na wyłonienie wykonawcy zgodnie z przepisami prawa, w tym nieformalne prowadzenie negocjacji tylko z jednym wykonawcą, mimo braku akceptacji ze strony komórki ds. zakupów; nie zawarł pisemnej umowy na zakup i dostawę sprzętu, a następnie dokonał przyjęcia tego sprzętu przez PAŻP bez protokołu odbioru oraz bez innych dokumentów stwierdzających rodzaj, ilość i jakość dostarczonego sprzętu.

Powyższe nieprawidłowości wskazują, iż mogło dojść do popełnienia przestępstwa, polegającego na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w rozumieniu art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. W sprawie ww. podejrzenia popełnienia przestępstwa przez poprzednie kierownictwo PAŻP, obecna Prezes Agencji 23 września 2022 r. złożyła zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej Warszawa – Ochota w Warszawie.

NIK stwierdza, że powyższa nieprawidłowość może skutkować także roszczeniami dostawcy elementów systemu P_21, z uwagi na ewentualne roszczenia odszkodowawcze w związku z art. 72 § 2 k.c., występujące świadczenia nienależnymi w rozumieniu art. 410 k.c. i przysługujące roszczenie o zwrot tych świadczeń lub ich równowartości, roszczenie windykacyjne lub roszczenia uzupełniające, o których mowa w art. 224 i nast. k.c., a także świadczenia dotyczące utworów w rozumieniu prawa autorskiego, z których PAŻP korzystała z naruszeniem praw autorskich ponosząc odpowiedzialność, o której mowa w art. 79 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁷². Tym samym skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości może być niegospodarność spowodowana przez działania poprzedniego p.o. Prezesa PAŻP.

(akta kontroli str. 6170-6403, 6404-6506, 6653-6712)

4. Prezes PAŻP nie zapewnił wyposażenia organów kontroli lotniska w następujące systemy wspomagające pracę operacyjną:

- systemu VCS w TWR Bydgoszcz, TWR Szymany i TWR Zielona Góra;
- systemu P_21 w TWR Szymany i TWR Zielona Góra, a w TWR Radom brak drugiego zestawu;
- systemu ATIS w TWR Radom.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, odnośnie systemu VCS i systemu P_21, m.in. mając na uwadze małe natężenie operacji lotniczych na ww. lotniskach oraz koszty zakupu tych systemów nie przewiduje się ich zakupu oraz instalacji. Natomiast liczba koordynacji pomiędzy użytkownikami a służbą ATC pozwala na zapewnienie służby ATC z wykorzystaniem standardowych systemów ruchomej i stałej łączności lotniczej. Z kolei brak systemu ATIS w TWR Radom był

¹⁷¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605.

¹⁷² Dz. U. z 2022 r. poz. 2509.

spowodowany m.in. intensywnością prac związanych z uruchomieniem lotniska w Radomiu. Zakup ATIS dla TWR EPRA planowany jest w 2026 r.

Odnosnie ww. wyjaśnień NIK zauważa, że na potrzebę posiadania na wyposażeniu takich systemów w pracy operacyjnej wskazali sami KRL – kierownicy terenowych organów kontroli lotniska. W ocenie NIK, brak wyposażenia ww. organów kontroli lotniska w systemy wspomagające pracę operacyjną może istotnie oddziaływać na bezpieczeństwo operacji lotniczych obsługiwanych przez te organy.

(akta kontroli str. 1708-1711C, 6507-6608)

5. Prezes PAŻP nie doprowadził do usunięcia ograniczeń w obserwacji statków powietrznych oraz pojazdów dla KRL pełniących służbę w TWR Modlin, którzy mieli utrudnioną obserwację z uwagi na zbyt mały kąt widzenia. Dodatkowo ściana po południowej stronie budynku uniemożliwiała obserwowanie kręgu południowego oraz dolotów z południa. Kolumna po wschodniej stronie utrudniała obserwację samolotów na podejściu 26 (kontroler musiał odsunąć się z krzesłem około metr do tyłu, aby zaobserwować ruch).

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, usunięcie utrudnień w aktualnym budynku TWR Modlin nie jest możliwe. Spowodowane to było miejscem posadowienia budynku, jego wysokości oraz architektury pomieszczenia. Poprawę warunków lokalowych umożliwi wprowadzenie remote TWR, których uruchomienie zakłada się w Warszawie i Poznaniu.

W ocenie NIK zwłoka w usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości powoduje niezasadne przedłużenie narażania bezpieczeństwa ruchu lotniczego i świadczy o nierzetelnym działaniu Prezesa PAŻP. NIK uznaje za niezbędne doprowadzenie do pilnego wyeliminowania utrudnień dla służb ruchu lotniczego w wykonywaniu czynności operacyjnych w TWR Modlin.

(akta kontroli str. 1708-1711C, 6507-6608)

6. Prezes PAŻP nie wprowadził skutecznych rozwiązań w celu zapobieżenia ryzyka wyłączenia z użytkowania operacyjnego aplikacji DroneRadar. Ryzyko to ziściło się z dniem 28 września 2023 r., co spowodowało brak dostępności funkcjonalności modułu dPilot w ramach systemu PansaUTM, w szczególności brak dwustronnej niewerbalnej komunikacji pomiędzy służbami kontroli ruchu lotniczego a pilotem bezzałogowego statku powietrznego. Brak zintegrowanej z systemem PansaUTM aplikacji DroneRadar uniemożliwił:

- zgłoszenie rozpoczęcia i zakończenia lotu przez operatora BSP na podstawie zaplanowanej misji lub ad hoc;
- zgłoszenie przez operatora BSP sytuacji niebezpiecznej oraz otrzymanie informacji od służb ATS o konieczności natychmiastowego lądowania;
- niewerbalną komunikację z personelem operacyjnym oraz spowodowało konieczność przejścia na manualną koordynację lotów BSP zgodnie z zapisami w INOP poszczególnych służb.

Skutkiem wyłączenia z użytkowania operacyjnego aplikacji DroneRadar było powstanie ryzyk i zagrożeń dla zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, z uwagi m.in. na znaczące obciążenie pracy kontrolerów ruchu lotniczego, spowodowane koniecznością prowadzenia manualnej koordynacji lotów BSP oraz wzmożoną ilością połączeń telefonicznych. Konsekwencją są znaczące utrudnienia w środowisku BSP oraz niechęć do zgłaszania lotów, co może powodować wzrost tzw. szarej strefy lotów, i co szczególnie jest istotne ze względu na działania na granicy Polsko – Białoruskiej oraz wojnę w Ukrainie.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, w celu niezależnienia się PAŻP od aplikacji DroneRadar w 2022 r. podjęto prace nad przygotowaniem dokumentacji przetargowej, aby w trybie konkurencyjnym nabyć prawa własności wraz z kodami źródłowymi do nowej aplikacji mobilnej. PAŻP 16 lutego 2023 r. ogłosił postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem był *zakup aplikacji mobilnej oraz jej integracja z systemem Pansa UTM*

za pomocą API. W dniu 23 maja 2023 r. nastąpiło unieważnienie postępowania na podstawie art. 256 ustawy PZP. Po unieważnieniu postępowania powołano zespół mający za zadanie stworzenie aplikacji mobilnej współpracującej z systemem PansaUTM siłami wewnętrznymi PAŻP wspartymi specjalistami IT, pozyskanymi w ramach posiadanej przez PAŻP umowy bodyleasingu. Wdrożenie własnej aplikacji mobilnej PAŻP planowane jest do końca 2023 r.

Powyższe działania NIK ocenia jako spóźnione i przez to nieskuteczne. W konsekwencji NIK negatywnie ocenia dopuszczenie do wystąpienia ryzyk i zagrożeń dla zapewniania przez PAŻP bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, będących następstwem wyłączenia przez wykonawcę aplikacji mobilnej DroneRadar, szczególnie w sytuacji, gdy PAŻP nie dysponowała w tym czasie narzędziem informatycznym mogącym przejąć zadania i funkcje tej aplikacji.

(akta kontroli str. 6714-6895)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia strukturę zatrudnienia Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w grupie pracowników operacyjnych. Agencja poprzez brak realizacji planów zatrudnienia, w grupie kontrolerów ruchu lotniczego (kategorie zawodowe PRU1¹⁷³ i PRU2¹⁷⁴), nie w pełni zabezpieczała potrzeby w zakresie personelu do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej. Niewystarczająca liczba pracowników operacyjnych spowodowała wykonywanie przez nich pracy w godzinach nadliczbowych, co skutkowało ponoszeniem z tego tytułu dodatkowych kosztów finansowych. Stan ten nie uległ poprawie w stosunku do ustaleń ostatnich kontroli NIK, obejmujących te kwestie w 2021 r. i w 2014 r.

Sytuacja finansowa PAŻP, pomimo podejmowania działań w celu wygenerowania oszczędności, nadal pozostawała niestabilna i wymagała finansowania prowadzonej działalności środkami pochodzącymi z udzielonego przez BGK, w latach 2020-2021 kredytu, a także ze środków pochodzących z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności. PAŻP w 2022 r. uzyskała z tytułu zaciągniętych w BGK kredytów wpływ w kwocie 167,6 mln zł, a z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności około 8,33 mln euro. PAŻP w 2022 r. wypłaciła pracownikom premie oraz pozostałe nagrody w kwocie 58 362 217 zł oraz w 2023 r. (do lipca) - 7 957 994 zł. W 2022 r. w porównaniu do 2021 r. nastąpił wzrost wypłaty nagród i premii o 45 181 794 zł, tj. o 342,8 %, który spowodowany był koniecznością zażegnania przez PAŻP sporu z pracownikami. Ustalono, że źródłem finansowania wynagrodzeń dla pracowników PAŻP, w tym premii oraz pozostałych nagród były m.in. środki pochodzące z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności.

Służby ATM PAŻP nie posiadały w pełni autonomicznego systemu rezerwowego na okoliczność długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie. Z kolei Centrum to nie posiadało zapewnionej efektywnej infrastruktury zapasowej, pozwalającej na realizację zadań spoza obiektów zlokalizowanych przy ul. Wieżowej w Warszawie. PAŻP podjęła działania, które w ramach Projektu OKRL Poznań, polegały na utworzeniu od podstaw Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu, mającego docelowo pełnić funkcję centrum zapasowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym. Projekt ten znajdował się w fazie realizacji, a OKRL w Poznaniu nie został wyposażony w pełną autonomiczną infrastrukturę techniczną/teleinformatyczną, niezbędną do uruchomienia niezależnego Centrum Zapasowego. PAŻP do końca 2022 r. nie zawarła umowy bądź umów na zakup sprzętu na potrzeby OKRL Poznań, jako Centrum Zapasowego dla służb kontroli ruchu lotniczego. Osiągnięcie pełnej autonomiczności ośrodka przewidywane było na IV kwartał 2026 r., a utworzenie Centrum Zapasowego dla FIR Warszawa na 31 grudnia 2027 r.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak zapewnienia dla służb ATM PAŻP w pełni autonomicznego systemu rezerwowego na okoliczność długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu Centrum Zarządzania Ruchem

¹⁷³ PRU1 - kontroler ruchu lotniczego

¹⁷⁴ PRU2 - kontroler ruchu lotniczego oddelegowany do innych zadań

Lotniczym. NIK zauważa, że powyższa sytuacja, co również potwierdziły wewnętrzne analizy PAŻP, że w przypadku zniszczenia jedyne w Polsce Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym lub przerwania jego sprawności operacyjnej, w dłuższym okresie czasu, może skutkować poważnymi zaburzeniami ruchu lotniczego w Europie Centralnej i Wschodniej. Zdaniem NIK, w celu zdematerializowania ww. ryzyka, Agencja powinna zintensyfikować działania na rzecz zapewnienia w pełni autonomicznego systemu rezerwowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym, a także przyspieszyć prace związane z uruchomieniem operacyjnym Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu, mającym docelowo pełnić funkcję Centrum Zapasowego dla FIR Warszawa.

W toku przeprowadzonego przez PAŻP, w I kwartale 2022 r., postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczącego budowy systemu zapasowego P_21 dla OKRL PAŻP w Poznaniu, wystąpiły nieprawidłowości zawinione przez poprzednie kierownictwo PAŻP, w wyniku których mogło dojść do popełnienia przestępstwa, polegającego na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w rozumieniu art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, o czym Prezes PAŻP zawiadomiła organa ścigania.

Postępowanie o zamówienie publiczne, polegające na przyjęciu dostarczonych przez podmiot prywatny bezumownie elementów systemu P_21, zdaniem NIK, było nielegalne i nierzetelne, a jego skutki mogą prowadzić do niegospodarności.

NIK pozytywnie ocenia działania zaradcze PAŻP, poczynione dla zminimalizowania negatywnych skutków finansowych wynikających z bezumownego dostarczenia sprzętu, w tym jego bez kosztowy zwrot podmiotowi prywatnemu. Przy czym nie można wykluczyć wystąpienia tego podmiotu z roszczeniami odszkodowawczymi wobec PAŻP, znajdujących podstawę w art. 72 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, zwłaszcza związanych z tym, że PAŻP wiedząc, że nie zawrze umowy z dostawcą elementów systemu P_21, utrzymywała tego dostawcę w błędnym przekonaniu co do możliwości udzielenia jemu zamówienia publicznego.

W toku kontroli stwierdzono brak wyposażenia części organów kontroli lotniska w systemy wspomagające pracę operacyjną (system VCS i P_21), według PAŻP powodem ich braku było małe natężenie operacji lotniczych na ww. lotniskach oraz koszty ich zakupu. Także nie we wszystkich organach kontroli ruchu lotniczego służba wspierana była przez system kontroli trakcji ATS (potocznie nazywany radarem). Na potrzebę wyposażenia stanowisk pracy w ww. systemy wskazali KRL – kierownicy organów kontroli lotniska. W ocenie NIK, brak wyposażenia ww. organów kontroli lotniska w systemy wspomagające pracę operacyjną może oddziaływać na bezpieczeństwo operacji lotniczych obsługiwanych przez te organy.

Ustalono również, że KRL pełniący służbę w TWR Modlin, mieli utrudnioną obserwację samolotów oraz pojazdów z uwagi na zbyt mały kąt widzenia. Dodatkowo ściana po południowej stronie budynku uniemożliwiała obserwowanie kręgu południowego oraz dolotów z południa. Kolumna po wschodniej stronie utrudniała obserwację samolotów na podejściu. Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niezbędne doprowadzenie do jak najszybszego wyeliminowania utrudnień dla służb ruchu lotniczego w wykonywaniu czynności operacyjnych w TWR Modlin.

Wyłączenie z dnia 28 września 2023 r. z użytkowania operacyjnego aplikacji mobilnej DroneRadar spowodowało brak dostępności funkcjonalności modułu dPilot w ramach systemu PansaUTM, w szczególności brak dwustronnej niewerbalnej komunikacji pomiędzy służbami kontroli ruchu lotniczego a pilotem bezzałogowego statku powietrznego.

Skutkiem wyłączenia z użytkowania operacyjnego aplikacji DroneRadar było powstanie ryzyk i zagrożeń dla zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, z uwagi m.in. na znaczące obciążenie pracy kontrolerów ruchu lotniczego, spowodowane koniecznością prowadzenia manualnej koordynacji lotów BSP oraz wzmożoną ilością połączeń telefonicznych. Konsekwencją są znaczące utrudnienia w środowisku BSP oraz niechęć do zgłaszania lotów, co może

powodować wzrost tzw. szarej strefy lotów, i co szczególnie jest istotne ze względu na działania na granicy Polsko – Białoruskiej oraz wojnę w Ukrainie.

W konsekwencji NIK negatywnie ocenia dopuszczenie do wystąpienia ryzyk i zagrożeń dla zapewniania przez PAŻP bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, będących następstwem wyłączenia przez wykonawcę aplikacji mobilnej DroneRadar, szczególnie w sytuacji, gdy PAŻP nie dysponowała w tym czasie narzędziem informatycznym mogącym przejąć zadania i funkcje tej aplikacji.

NIK pozytywnie ocenia działania PAŻP mające na celu uniezależnienie się od podmiotu prywatnego m.in. poprzez próby dokonania zakupu nowej aplikacji, a po wyłączeniu aplikacji DroneRadar wdrożenia planów awaryjnych i uruchomienia funkcji zgłaszania lotów na stronie checkin.pansa.pl. NIK także pozytywnie ocenia próbę zawarcia przez PAŻP umowy na usługę zapewnienia przywrócenia prawidłowego funkcjonowania aplikacji mobilnej DroneRadar z jej dotychczasowym wykonawcą, a także podjęcie przez Agencję prac nad stworzeniem własnej, której wdrożenie planowane jest do końca 2023 r. Jednakże powyższe działania NIK ocenia jako spóźnione i przez to nieskuteczne.

OBSZAR

2. Realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym

Opis stanu faktycznego

2.1 System zarządzania bezpieczeństwem

2.1.1 W PAŻP obowiązywał SMS, zgodnie z wymaganiami rozporządzenia UE nr 2017/373.

Dokumentacja SMS składała się z:

- a) *Polityki Bezpieczeństwa PAŻP (Z05-P-SMS),*
- b) *Komitetu ds. kultury sprawiedliwego traktowania (Just Culture) w PAŻP (Z01-P-SMS),*
- c) *Podręcznika zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego (P-SMS),*
- d) *Procedury Postępowania Zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym (PP-SMS-01),*
- e) *Procedury Postępowania Badania zdarzeń w lotnictwie cywilnym (PP-SMS-02),*
- f) *Procedury Postępowania Wskaźniki bezpieczeństwa (PP-SMS-03),*
- g) *Procedury Postępowania Ocena bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS (PP-SMS-04),*
- h) *Procedury Postępowania Przeglądy bezpieczeństwa (PP-SMS-05),*
- i) *Procedury Postępowania Planowanie i organizowanie szkoleń (PP-HRM-04).*

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym PAŻP¹⁷⁵ zadania w zakresie administrowania i utrzymania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem w PAŻP realizowało Biuro Bezpieczeństwa. Biurem kierował dyrektor Biura Bezpieczeństwa – Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych. Za kierowanie i rozwijanie systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego był odpowiedzialny zastępca Dyrektora ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem (AD). Komórkami podległymi były: Dział Badania Zdarzeń SMS (ADI), Dział Analiz Bezpieczeństwa (ADB) oraz Dział Monitoringu i Przeglądów Bezpieczeństwa (ADP). W ww. komórkach organizacyjnych na 1 stycznia 2022 r. zatrudnionych było 25 osób (25 etatów), a na

¹⁷⁵ Załącznik do Zarządzenia Nr 17 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z dnia 1 lutego 2023 r. Regulamin Organizacyjny Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Poprzednio obowiązywało zarządzenie Nr 30 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z dnia 17 lutego 2021 r. zmieniające Regulamin Organizacyjny PAŻP wprowadzony Zarządzeniem Nr 1 Prezesa PAŻP z dnia 30 marca 2007 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Organizacyjnego PAŻP” (tekst jednolity Regulaminu Organizacyjnego wprowadzony Zarządzeniem Nr 266 Prezesa PAŻP z dnia 3 grudnia 2018 r.).

30 czerwca 2023 r. - 24 osoby (24 etaty). W 2023 r. wzmocniono zespół zajmujący się badaniem zdarzeń SMS, poprzez uzupełnienie składu współpracujących inspektorów badających zdarzenia lotnicze.

(akta kontroli str. 1070-1072 nr pliku: 1-2, str. 1090-1094, 1155 nr pliku: 538-540, str. 1175, 1176, 1209, 1288-1290, 1295-1304, 1306-1308, 1336-1337, 1339-1351, 4273 nr pliku: 046-047)

Obowiązująca w PAŻP Polityka Bezpieczeństwa została przyjęta 27 stycznia 2022 r. przez poprzedniego Kierownika Odpowiedzialnego w PAŻP (Prezesa PAŻP).

W Polityce Bezpieczeństwa PAŻP podano, iż celem nadrzędnym PAŻP było minimalizowanie w sposób praktycznie możliwy wpływu działalności PAŻP na powstawanie ryzyka wypadku lotniczego - przy jednoczesnym zapewnieniu efektywności działalności operacyjnej, szkoleniowej dla służb żeglugi powietrznej oraz w ramach wykonywania działalności w zakresie: operacji lotniczych, zarządzania ciągłą zdadnością do lotu i obsługi technicznej samolotów. Wobec zmian technicznych i rozwoju branży lotniczej, ciągle podnoszenie poziomu bezpieczeństwa operacji lotniczych było priorytetem PAŻP.

W Polityce Bezpieczeństwa PAŻP określono również zobowiązania kadry kierowniczej m.in. do działania na rzecz promowania i utrzymywania pozytywnej kultury bezpieczeństwa, umacniania Kultury Sprawiedliwego Traktowania (dalej: Just Culture), otwartej komunikacji we wszystkich kwestiach związanych z bezpieczeństwem, aktywnego poszukiwania i stosowania standardów oraz najlepszych praktyk operacyjnych, zapewnienia odpowiednich zasobów niezbędnych do realizacji Polityki w szczególności do funkcjonowania procesów identyfikacji zagrożeń, analizy ryzyka i badania zdarzeń oraz monitoringu i promocji bezpieczeństwa w ramach SMS, jak również rozwijania i doskonalenia SMS w oparciu o obowiązujące prawo, aktualną wiedzę oraz najlepsze praktyki.

W celu zapewnienia aktualności Polityki Bezpieczeństwa w PAŻP była ona poddawana okresowym przeglądom na posiedzeniach Rady ds. bezpieczeństwa ruchu lotniczego (dalej: Rada)¹⁷⁶ – według stanu na dzień zakończenia kontroli, ostatnia aktualizacja miała miejsce 14 marca 2023 r.

Posiedzenia Rady odbywały się zgodnie z obowiązującą procedurą zawartą w *Podręczniku zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego* (dalej: P-SMS), tj. nie rzadziej niż raz w roku. W 2022 r. miały miejsce dwa posiedzenia: 9 marca i 2 listopada, a w 2023 r. jedno posiedzenie 14 marca. W 2022 r. nie zwołano posiedzenia Rady w związku z protestem kontrolerów ruchu lotniczego. Dyrektor BSWMiP wyjaśnił, że sytuacja związana z protestami KRL w 2022 r. zagrażała ciągłości zapewnienia służb kontroli ruchu lotniczego w ACC i APP Warszawa, nie zaś degradacji poziomu bezpieczeństwa.

(akta kontroli str.1207-1215, 1260-1265 nr plików 012-116, str. 1279-1282, 1619 nr pliku: 61, str. 1620 nr plików: 64-67, str.1628, 5005-5011)

W PAŻP obowiązywała Polityka Kultury Sprawiedliwego Traktowania (Just Culture), która nakładała na pracowników obowiązek niezwłocznego zgłaszania zdarzeń związanych z bezpieczeństwem lotniczym oraz zachęcała do zgłaszania wszelkich innych uwag na temat bezpieczeństwa. W celu realizacji powyższej polityki powołano Komitet ds. kultury sprawiedliwego traktowania (Komitet Just Culture), którego działalność opisano w załączniku Z01-P-SMS do *Podręcznika zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego*.

Posiedzenia ogólne wszystkich członków Komitetu Just Culture powinny odbywać się przynajmniej raz w roku na wniosek Przewodniczącego, przy obecności co najmniej połowy wszystkich członków Komitetu. W PAŻP w 2022 r. nie odbyło się posiedzenie Komitetu Just Culture. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, od 31 stycznia 2022 r. do ponad połowy 2022 r. miało miejsce pogorszenie nastrojów społecznych w PAŻP,

¹⁷⁶ Celem działania Rady była realizacja Polityki Bezpieczeństwa na poziomie kierownictwa PAŻP oraz komórek organizacyjnych bezpośrednio zaangażowanych w działalność operacyjną PAŻP.

związanych z masowym nieprzyjęciem nowych warunków pracy przez kontrolerów ruchu lotniczego, problemem zapewnienia ciągłości pracy warszawskich organów ACC i APP oraz zmianami kadrowymi w kierownictwie agencji, co spowodowało, że posiedzenie Komitetu Just Culture miało odbyć się w drugiej części roku, po uspokojeniu nastrojów społecznych. Jak wyjaśnił Ł. Bryła, na jesieni pojawił się ponowny i analogiczny problem związany z gdańskim organem APP i brakiem przyjęcia nowych umów o pracę kontrolerów ruchu lotniczego z tamtego organu oraz konfliktu kontrolerów z kierownictwem. W związku z tym zdecydowano o zwołaniu posiedzenia pod koniec roku. Z powodu reorganizacji agencji oraz nieoczekiwanego z punktu widzenia Biura Bezpieczeństwa, wpływu wejścia w życie zmiany do Regulaminu Pracy, stwierdzono brak możliwości zebrania kworum połowy wszystkich członków Komitetu Just Culture do końca roku, zaproponowano zatem przełożenie posiedzenia na styczeń 2023 r., które finalnie odbyło się 13 stycznia 2023 r.

(akta kontroli str. 1111 -1113, 1282, 1629-1631, 1632 nr pliku: 3-4)

PAŻP posiadała opracowany plan reagowania awaryjnego¹⁷⁷. Plany awaryjne służb ATS były poddane rewizji i zaktualizowane w związku z występującymi problemami kadrowymi. W kwietniu 2022 r. wprowadzono dodatkowy plan awaryjny w związku z wystąpieniem poważnych braków kadrowych personelu operacyjnego. W latach 2022-2023 przeprowadzono ćwiczenia praktyczne planów awaryjnych służb ATS. Plany awaryjne PAŻP były udostępnione w sieci wewnętrznej Intranet Agencji, wszystkim osobom funkcyjnym zgodnie z zakresem ich kompetencji.

(akta kontroli str.1047-1054, 1291-1292, 2760-2766, 4918-4928)

2.1.2 W PAŻP funkcję Kierownika Odpowiedzialnego¹⁷⁸ powierzona była Prezesowi Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa (ang. Safety Manager) w PAŻP w latach 2018-2023 pełnili: p. A. H. dyrektor Biura Bezpieczeństwa (w 2019 r.), p. P. M. dyrektor Biura Bezpieczeństwa (2019-2022) oraz p. P. G. zastępca dyrektora ds. SMS od 2 listopada 2022 r., który został zgłoszony przez zastępcę Prezesa PAŻP do Prezesa ULC, jako nowa osoba pełniąca funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa¹⁷⁹.

Ustalono, że kierownik ds. bezpieczeństwa p. P. M. nie spełniał wymogów dotyczących posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru, określonych w AMC2 ATS.OR.200(1)(ii);(iii) pkt a) ppkt 3)¹⁸⁰ rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r. Ponadto, nie udokumentowano ostatecznego zakresu odpowiedzialności kierownika ds. bezpieczeństwa, w imieniu organizacji, za wdrożenie i utrzymanie SMS. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W toku kontroli NIK ustalono, że wraz z wnioskiem PAŻP do Urzędu Lotnictwa Cywilnego z 5 maja 2020 r. o przedłużenie ważności certyfikatu instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej nr PL-02/2011 oraz jego aktualizacją z 23 maja 2022 r., przekazano do ULC charakterystykę personelu Agencji, w tym p. P. M. sprawującego funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa (dyrektora Biura Bezpieczeństwa), zawierającą informację o jego wykształceniu, kwalifikacjach oraz doświadczeniu zawodowym.

¹⁷⁷ Plan reagowania awaryjnego jest dokumentem opisującym działania podejmowane przez wszystkich odpowiedzialnych pracowników w sytuacjach awaryjnych.

¹⁷⁸ Ang. Accountable Manager – funkcja sprawowana przez osobę odpowiedzialną za skuteczne funkcjonowanie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem oraz zapewnienie odpowiednich zasobów niezbędnych do realizacji wszystkich działań w ramach SMS zgodnie ze stosownymi wymaganiami, ATM/ANS.OR.B.020(a) rozporządzenia Komisji (UE) 2017/373, zgodnie z zapisem P-SMS, pkt. 2.1.1.

¹⁷⁹ Powiadomienie o zmianie bez wpływu na system funkcjonalny.

¹⁸⁰ Zgodnie z AMC2 ATS.OR.200(1)(ii);(iii) System zarządzania bezpieczeństwem (3) Kierownik ds. bezpieczeństwa powinien posiadać:

- (i) odpowiednie praktyczne doświadczenie i wiedzę specjalistyczną w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru;
- (ii) odpowiednią wiedzę na temat zarządzania bezpieczeństwem i jakością;
- (iii) odpowiednią wiedzę na temat metod pracy i procedur operacyjnych; oraz
- (iv) obszerną wiedzę na temat obowiązujących wymagań w zakresie służb ruchu lotniczego.

PAŻP podjęła działania naprawcze w ramach, których funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa powierzono zastępcy dyrektora ds. systemu zarządzania bezpieczeństwem¹⁸¹. W tym celu dokonano aktualizacji procedur SMS oraz Kompetencyjnego Opisu Stanowiska Pracy (KOSP) zastępcy dyrektora ds. systemu zarządzania bezpieczeństwem. W zmienionej dokumentacji określono zastępcę dyrektora ds. systemu zarządzania bezpieczeństwem, jako osobę pełniącą funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa oraz przypisano do tej osoby obowiązki i odpowiedzialności opisane w wytycznej AMC2 ATS.OR.200(1)(ii);(iii).

(akta kontroli str. 1070-1072 nr pliku: 1-2, str. 1090-1094, 1127C katalog: 10.sie.2023 Uzgodnienia w spr. regulaminów, str. 1155 nr pliku: 538-540, str.1175, 1176, 1209, 1259A, 1288-1290, 1295-1304, 1306-1308, 1336-1337, 1339-1351, 5005-5021)

2.2 Zarządzanie ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa

2.2.1 W PAŻP identyfikacji ryzyk w zakresie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym dokonywano m.in. w trakcie procesu zgłaszania zdarzeń w Centralnej Bazie Zgłoszeń¹⁸² (dalej: CBZ) i ich badania. Analiza zdarzeń podlegała stałemu nadzorowi ze strony ULC. Ponadto identyfikacji ryzyk dokonywano w ramach ocen i analiz bezpieczeństwa dla zmian w systemach funkcjonalnych, również objętych stałym nadzorem ULC. Podstawą powyższych czynności były zapisy w Polityce bezpieczeństwa PAŻP.

PAŻP ustanowiła system zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym¹⁸³. Zgłoszeń należało dokonywać w ramach systemu obowiązkowego i dobrowolnego zgłaszania zdarzeń ATM/ANS – określającego sytuacje podlegające zgłoszeniu oraz procedurę zgłoszenia. Kategoryzacja zdarzeń w PAŻP odbywała się na podstawie załącznika nr III *Zdarzenia związane ze służbami i urządzeniami żeglugi powietrznej* do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2015/1018 z dnia 29 czerwca 2015 r. ustanawiającego wykaz klasyfikujący zdarzenia w lotnictwie cywilnym, które muszą być zgłaszane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014¹⁸⁴.

Za pomocą obowiązkowego systemu zgłaszania zdarzeń należało zgłaszać zdarzenia, które mogły stanowić ryzyko dla bezpieczeństwa lotniczego i należały do kategorii: kolizje, zbliżenia i potencjalne kolizje, zdarzenia dotyczące zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej ATM/ANS, zdarzenia związane z działalnością ATM/ANS. Obowiązkowy system zgłaszania zdarzeń ATM/ANS dotyczył całego personelu operacyjnego PAŻP. Zgłoszeń należało dokonywać za pomocą aplikacji TOKAI z dowolnego urządzenia z dostępem do internetu.

Dobrowolny system zgłaszania zdarzeń ATM/ANS dotyczył całego personelu PAŻP oraz pracowników podmiotów zewnętrznych wykonujących prace na terenie PAŻP. Zgłoszenia w tym systemie mogły dotyczyć zdarzeń, które nie zostały wychwycone w systemie obowiązkowym oraz inne informacji, które zdaniem zgłaszającego stanowiły rzeczywiste lub potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa lotniczego. Zgłoszeń można było dokonywać poprzez: wypełnienie formularza zgłoszeniowego dostępnego w sieci wewnętrznej PAŻP, przesłanie maila na wskazany adres, wypełnienie formularza zgłoszenia zdarzenia i dostarczenie go do komórki organizacyjnej właściwej ds. badania zdarzeń w lotnictwie cywilnym.

W 2022 r. w systemie obowiązkowym było 1488 zgłoszeń, a w ramach systemu dobrowolnego 1214 zgłoszeń. Do 14 sierpnia w 2023 r. było 655 zgłoszeń w systemie

¹⁸¹ W dniu 2 listopada 2022 r. PAŻP dokonała zgłoszenia do ULC p. P. G., jako nową osobę pełniącą funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa, spełniającą wymogi w zakresie kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru, określonych w powyższych przepisach.

¹⁸² Od dnia 1 lutego 2023 r. Prezes ULC wdrożył system ECCAIRS 2, który zastąpił system CBZ.

¹⁸³ Procedura PP-SMS-01 *Zgłaszanie zdarzeń w lotnictwie cywilnym*. Procedura wypełniała podstawowe wymagania wynikające z:

a) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r.

b) Rozporządzenia Wykonawcze Komisji (UE) 2015/1018 z dnia 29 czerwca 2015 r.

¹⁸⁴ Dz.U.UE.L.2015.163.1.

obowiązkowym oraz 736 zgłoszeń w systemie dobrowolnym. W okresie od 2 stycznia 2020 r. do 10 września 2023 r. wpłynęło do PAŻP 11 zgłoszeń dotyczących niepodjęcia czynności lotniczych wynikających ze zmęczenia, w tym jedno sugerowało częściowy związek z systemem dyżurów.

Według wyjaśnień, działającego z upoważnienia Prezes PAŻP, dyrektora BSWMiP, brak w PAŻP statystyk z okresu od 2018 r. do 1 stycznia 2020 r. odnośnie odmowy pełnienia czynności lotniczych ze względu na zmęczenie KRL. Dział badania zdarzeń SMS (ADI), w latach 2018-2023, otrzymał 25 zgłoszeń, które były związane ze zmęczeniem KRL, z czego stwierdzono wystąpienie ośmiu zdarzeń. Podjęto decyzję o zbadaniu czterech z nich. Zakończono trzy badania, w których nie stwierdzono, żeby zmęczenie było przyczyną wystąpienia zdarzenia, natomiast jedno badanie nie zostało zakończone.

(akta kontroli str. 1159 nr pliku: 610-611, str. 1209-1210, 1274-1275, 1277-1278, 1304-1305, 1307-1308, 1843 nr pliku: 8-9, str. 5005-5021, 6609-6652)

2.2.2 Szczegółowej kontroli poddano 23 zgłoszenia¹⁸⁵, w zakresie przestrzegania obowiązującej procedury zgłaszania zdarzeń oraz procedury badania zdarzeń w lotnictwie cywilnym. Dwa zgłoszenia dotyczyły zdarzeń technicznych, natomiast pozostałe 21 dotyczyło operacji lotniczych. 18 zdarzeń zostało zgłoszonych w systemie obowiązkowym, cztery w systemie dobrowolnym, natomiast dla jednego zdarzenia nie określono sposobu przekazania zgłoszenia.

Na podstawie zbadanej próby ww. zgłoszeń zdarzeń nie stwierdzono nieprawidłowości, a w każdym z przypadków przestrzegano obowiązującej w PAŻP procedury¹⁸⁶.

(akta kontroli str. 1159 nr pliku: 610-611, str. 1209-1210, 1274-1275, 1277-1278, 1304-1305, 1307-1308, 1843 nr pliku: 8-9)

2.2.3 W 2022 r. w APP GDAŃSK miało miejsce 36 przypadków, kiedy doszło do przerwania ciągłości zapewnienia służby kontroli zbliżania Gdańsk (dalej: APP GD).

Analizie poddano zgłoszenie zdarzenia, przekazane do Centralnej Bazy Zgłoszeń¹⁸⁷ zarejestrowane pod numerem 6528/2022, w którym wskazano na rażące naruszenie zasad bezpieczeństwa operacji samolotów pasażerskich, które miało mieć miejsce w APP GD 6 listopada 2022 r.

Dział Badania Zdarzeń SMS PAŻP przeprowadził w 2023 r.¹⁸⁸ badanie ww. zgłoszenia. Jak ustalono w analizie zdarzenia, w organie APP GD z powodu przebywania części personelu na zwolnieniu lekarskim, doszło do sytuacji, w której obsada APP GD nie mogła być zapewniona całodobowo nawet w trybie pracy na połączonych stanowiskach EC/EP. W dniu 6 listopada 2022 r. z 28 osób pracujących w organie APP GD, w tym 21 kontrolerów ruchu lotniczego z uprawnieniami APP GD, sześć osób miało wyznaczony dyżur operacyjny, dziewięć przebywało na zwolnieniu lekarskim, jedna osoba była w trakcie urlopu wypoczynkowego oraz jedna w trakcie urlopu macierzyńskiego. Konieczne było zawieszenie w wybranych godzinach pracy służby APP GD, aby zapewnić dostępnemu personelowi przerwy zgodnie z odpowiednimi przepisami. W czasie zawieszenia przestrzeni TMA poniżej poziomu lotu 95 uległa, zgodnie z zapisem NOTAM, degradacji do klasy G¹⁸⁹, gdzie służbę informacji powietrznej zapewniał właściwy sektor FIS. Powyżej poziomu 95, kontrolę

¹⁸⁵ Doboru próby dokonano w sposób celowy, jako kryterium przyjęto treść zgłoszenia. Różnorodność treści pozwoliła na weryfikację prawidłowości postępowania w przypadku zgłoszeń.

¹⁸⁶ PP-SMS-02 Procedura Postępowania Badania zdarzeń w lotnictwie cywilnym.

¹⁸⁷ Centralna Baza Zgłoszeń (CBZ) była elektronicznym systemem dla zgłaszania zdarzeń lotniczych, spełniającym wymagania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych.

¹⁸⁸ Raport z pełnego badania zatwierdzony przez zastępcę Dyrektora ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem 12 kwietnia 2023 r.

¹⁸⁹ W tej klasie zezwala się na wykonywanie lotów IFR (lot wykonywany zgodnie z przepisami dla lotów według wskazań przyrządów) i VFR (lot z widocznością za pomocą zewnętrznych punktów odniesienia); nie zapewnia się separacji żadnym lotom; zapewnia się służbę informacji powietrznej.

ruchu lotniczego w granicach przestrzeni TMA Gdańsk sprawował organ kontroli obszaru ACC.

W czasie przerwy w pracy operacyjnej APP GD, odpowiednie wolumeny przestrzeni TMA EPGD były przypisywane do przestrzeni odpowiednich sektorów służb ACC i FIS w systemie P_21. Rozwiązanie to pozwalało na zachowanie właściwej sekwencji sektorów dla tracku danego statku powietrznego oraz pozwalało na prawidłowe działanie ostrzeżeń systemowych.

W przestrzeni odpowiedzialności kontroli lotniska TWR Gdańsk oraz kontroli obszaru ACC Warszawa, za separację odpowiadał każdorazowo kontroler danej służby, zgodnie z zasadami obowiązującymi w danej klasie przestrzeni kontrolowanej. W przestrzeni odpowiedzialności FIS Gdańsk, informator monitorował lot statków powietrznych udzielając załogom w razie konieczności informacji o zgłoszonym ruchu oraz o aktywnych strefach znajdujących się na ich trasie lotu.

Dział Badania Zdarzeń SMS PAŻP w trakcie badania zgłoszenia analizie poddał zapisy LoA zawarte pomiędzy ACC Warszawa i APP Gdańsk oraz APP Gdańsk i Gdańsk TWR. Ustalono, że zapisy te były nieprecyzyjne oraz należy rozważyć uzupełnienie zapisów LoA. Przeanalizowano również zastrzeżenia opisane w zgłoszeniu dotyczące sugestii, iż dolatujące do lotniska statki powietrzne mogły nie posiadać zezwolenia na lądowanie. Z przekazanych do analizy nagrań wynika, że każdy z dolatujących do lotniska EPGD statków powietrznych otrzymywał zezwolenie na lądowanie od kontrolera TWR EPGD. W trakcie badania analizie poddano treści wydanych NOTAM oraz przeanalizowano operacje konfliktowe ze strefą TRA EPPR. W raporcie końcowym przedmiotowego zgłoszenia zarejestrowanego pod numerem 6528/2022 umieszczono zalecenia bezpieczeństwa.

Pismem z 9 sierpnia 2023 r. dyrektor Biura Operacyjnego poinformował Zastępcę Dyrektora Biura Bezpieczeństwa ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem o realizacji zaleceń bezpieczeństwa sformułowanych na podstawie raportu końcowego z badania powyższego zgłoszenia zdarzenia.

(akta kontroli str. 1058-1062, 1629-1633, 4873-4876; 4918-4928,)

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, od 17 października 2022 r. kontrolerzy APP Gdańsk zaczęli masowo zgłaszać zwolnienia lekarskie. W efekcie dostępna liczba personelu do zapewnienia ciągłości służb spadła z 21 KRL do 7 KRL. Biorąc pod uwagę obowiązujące regulacje dotyczące czasu pracy KRL, w tym przepisy Regulaminu Pracy PAŻP, w konsekwencji zgłoszonych absencji konieczne było czasowe zawieszenie pełnienia służby APP Gdańsk zgodnie z obowiązującymi w PAŻP procedurami. Powyższa sytuacja, według wyjaśnień dyrektora BSWMiP (...) *nosiła znamiona protestu skierowanego przeciwko pracodawcy, jak się wydaje, w związku z wprowadzonymi zmianami w Regulaminie Wynagradzania PAŻP (...)* W celu rozwiązania problemu braku personelu wynikającego z niezadowolenia społecznego, jak wyjaśnił dyrektor BSWMiP, odbył się szereg spotkań wysokiego szczebla kadry kierowniczej PAŻP z personelem APP Gdańsk i TWR Gdańsk. W ramach podejmowanych działań wydane zostało również Polecenie służbowe nr 6/2022 Dyrektora Biura Operacyjnego z dnia 31 października 2022 r., mające na celu zminimalizowanie ryzyka wystąpienia ponownego kryzysu. Polecenie dotyczyło m.in. analizy harmonogramów pracy służb operacyjnych z poszczególnych pionów Biura Operacyjnego pod kątem zapewnienia ciągłości służb. Ponadto, jak wyjaśnił w 2023 r. przeprowadzono weryfikację planu zatrudnienia personelu ATS, w tym personelu APP Gdańsk, natomiast w celu zapewnienia ciągłości świadczonych służb, w planie zatrudnienia uwzględniono stanowiska nielicencjonowane, w tym stanowisko koordynatora APP.

(akta kontroli str. 1058-1062, 1629-1633, 4918-4928)

W wyniku kontroli ULC, przeprowadzonej w Terenowym Zespole Kontroli Lotniska Gdańsk (TWR Gdańsk), w dniach 14-15 marca 2023 r.¹⁹⁰ nie stwierdzono

¹⁹⁰ Kontrola nr LOŻ-1.544.3.2023/2.

niezgodności w działalności tego organu. W protokole z powyższej kontroli podano:(...) *Obecny stan zatrudnienia skutkuje licznymi nadgodzinami. Szacuję się, że do zapewnienia służby TWR GD bez nadgodzin potrzebne jest 26 etatów (...)* Na dzień przeprowadzenia kontroli w TWR GD zatrudnionych było 22 kontrolerów. W protokole sformułowano także obserwację, w której podano, że niedobór personelu oraz stale występujące nadgodziny powodowały brak realnych możliwości udziału w długoterminowych kursach językowych organizowanych przez PAŻP.

(akta kontroli str. 5055-5061)

2.2.4 W obowiązującej w PAŻP procedurze PP-SMS-05 *Przeglądy bezpieczeństwa* określono sposób planowania, przygotowania oraz przeprowadzania przeglądów bezpieczeństwa, a także wydawania na ich podstawie zaleceń bezpieczeństwa w celu ograniczania ryzyka powstawania zdarzeń mających wpływ na bezpieczeństwo operacji lotniczych, jak również wymiany najlepszych praktyk między jednostkami i ciągłe doskonalenie systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS).

Zgodnie z ww. procedurą w Agencji przeprowadzono dwa typy przeglądów bezpieczeństwa: okresowe oraz celowe. Przeglądy okresowe były realizowane na podstawie zatwierdzonego na dany rok kalendarzowy planu przeglądów bezpieczeństwa. Przeglądy celowe obejmowały wybrany wycinek działalności organizacji w zakresie bezpieczeństwa.

W 2022 r. zaplanowano przeprowadzenie 11 przeglądów bezpieczeństwa, pięć z nich zakończono podpisaniem raportu, a w przypadku sześciu przeglądów bezpieczeństwa raporty końcowe były w trakcie konsultacji.

Na 2023 r. zaplanowano przeprowadzenie ośmiu przeglądów bezpieczeństwa. Do końca września 2023 r. zainicjowano wszystkie cztery zaplanowane na ten okres przeglądy bezpieczeństwa, z których jeden był na etapie sporządzania raportu.

(akta kontroli str. 1157 nr pliku: 571-587, str. 1158 nr pliku: 604-609, str.1274, 1283-1286, 1719-1746, 1843 nr pliku: 4-79, str. 2814-2820, 4873-4876)

2.2.5 W PAŻP wdrożono procedurę zarządzania ryzykiem¹⁹¹, której celem było m.in. aby wszystkie istotne ryzyka Agencji były identyfikowane i analizowane na bieżąco, aby opracowano i wdrożono odpowiednie plany postępowania z ryzykiem.

W PAŻP w 2022 r., zgodnie z zapisami procedury *Zarządzania ryzykiem*, zarządzano dziewięcioma ryzykami strategicznymi oraz jedną szansą:

- RS01 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia bezpiecznej obsługi ruchu lotniczego (wartość ryzyka: istotne) – ryzyko w 2022 r. nie zmaterializowało się;
- RS02 - ryzyko braku dostępności infrastruktury i informacji koniecznych dla zapewnienia służb w sposób niezakłócony (wartość ryzyka: istotne) – ryzyko w 2022 r. nie zmaterializowało się;
- RS03 - ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego i efektywnego systemu zarządzania bezpieczeństwem (safety) (wartość ryzyka: istotne) – ryzyko w 2022 r. nie zmaterializowało się;
- RS04 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego działania w sytuacji kryzysowej/awaryjnej (wartość ryzyka: krytyczne) – ryzyko w 2022 r. częściowo zmaterializowało się – w wieży kontroli lotów na lotnisku Kraków-Balice 19 listopada o godzinie 12.20 uruchomił się alarm w miejscu technicznym, gdzie znajdowały się systemy dodatkowego zasilania, zadymienie pojawiło się w jednym z pomieszczeń z zasilaniem awaryjnym. Odloty i przyloty były wstrzymane na około dwie godziny;
- RS05 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zabezpieczenia personelu do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby (wartość ryzyka: krytyczne) – ryzyko zmaterializowało się w I półroczu 2022 r., poprzez brak wystarczającej

¹⁹¹ Procedura systemowa: zarządzanie ryzykiem PS-RISK.

liczby personelu operacyjnego w Warszawie. Spowodowane to było brakiem porozumienia ze stroną społeczną, co skutkowało licznymi absencjami. Ryzyko zmaterializowało się także na początku listopada 2022 r., wskutek absencji dziewięciu kontrolerów zbliżania na lotnisku w Gdańsku. Nieobecność kluczowych dla funkcjonowania lotniska w Rębiechowie pracowników, skutkowało wówczas opóźnieniami oraz przekierowywaniem samolotów na inne lotniska;

- RS06 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi (wartość ryzyka: krytyczne) – ryzyko w 2022 r. zmaterializowało się częściowo, w związku z procesem wypowiedzeń zmieniających warunki płacy pracowników, co w efekcie skutkowało brakami kadrowymi w poszczególnych obszarach działalności Agencji;
- RS07 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia zgodności funkcjonowania PAŻP z obowiązującymi przepisami prawa (wartość ryzyka: istotne) – ryzyko w 2022 r. nie zmaterializowało się;
- RS08 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia wystarczającego finansowania działalności PAŻP (wartość ryzyka: krytyczne) – ryzyko w 2022 r. zostało znacząco ograniczone w wyniku pozyskania, w latach 2020-2021, zewnętrznych źródeł finansowania. Ocena niniejszego ryzyka pozostawała na poziomie: krytyczne, z uwagi na zaistnienie nowych uwarunkowań wynikających z:
 - wybuchu konfliktu zbrojnego i działań wojennych na Ukrainie, wpływającego na ograniczenia przepustowości przestrzeni powietrznej w FIR Warszawa,
 - wysokiej dynamiki wzrostu cen,
 - wzrostu stóp procentowych, wpływającego na wzrost kosztów obsługi kredytów;
- RS09 – ryzyko niewystarczającej pojemności przestrzeni powietrznej w stosunku do dynamiki wzrostu ruchu (wartość ryzyka: akceptowalne) – ryzyko w 2022 r. nie zmaterializowało się;
- Szansa S1 – wzmocnienie pozycji PAŻP na arenie krajowej i międzynarodowej (wartość szansy: krytyczna) – szansa w 2022 r. nie zmaterializowała się.

(akta kontroli str. 6170-6403, 6653-6712, 7004-7006: mail z 12.06.2023 Spr. fin. za 2022)

Wraz z wprowadzeniem do stosowania w Agencji nowej Strategii PAŻP 2023+ dotychczasowe dziewięć ryzyk strategicznych oraz jedną szansę zastąpiono czterema następującymi ryzykami strategicznymi:

- RS01 - brak lub ograniczone zapewnianie bezpiecznej, płynnej i ciągłej służby ATM/CNS,
- RS02 - brak lub ograniczone finansowanie działalności i rozwoju Agencji,
- RS03 - ryzyko regulacyjne (legislacja) oraz naruszenia prawa,
- RS04 - brak wykwalifikowanej kadry.

(akta kontroli str. 1181-1183, 1276, 1843 nr pliku: 1-3, str.2773-2776, 6170-6403, 6653-6712)

2.3 Zapewnienie bezpieczeństwa

2.3.1 PAŻP stosowała środki monitorowania i pomiaru skuteczności działania bezpieczeństwa. Do monitorowania poziomu bezpieczeństwa Agencja wykorzystywała wskaźniki, których katalog określono w załącznikach Z01 i Z02 do

PP-SMS-03. W katalogu wymieniono wskaźniki główne (ang. Leading indicators)¹⁹², zwane SPI¹⁹³ wiodące i wskaźniki opóźnione (ang. Lagging indicators)¹⁹⁴.

W latach 2022-2023 wskaźniki bezpieczeństwa rozszerzono o:

- funkcjonowanie systemu AWOS¹⁹⁵, monitorowane od września 2022 r.,
- zmęczenie personelu ATCO, FISO, AFISO, monitorowane od października 2022 r.,
- zarządzanie informacją lotniczą w zakresie kompletności danych, monitorowane od stycznia 2023 r.,
- problemy z komunikacją w języku angielskim, monitorowane od lipca 2021 r.

PAŻP przedstawiała w ujęciu półrocznym i rocznym raporty o poziomie wskaźników bezpieczeństwa w zakresie ATM/ANS. Źródłami danych wykorzystywanych do obliczeń wskaźników bezpieczeństwa zawartych w raportach były statystyki PAŻP dotyczące ruchu lotniczego i zarejestrowanych zgłoszeń oraz zbadanych w PAŻP zdarzeń mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu lotniczego, a także logi systemu P_21. Raporty były przekazywane wszystkim członków Rady ds. bezpieczeństwa ruchu lotniczego.

W latach 2022-2023 nastąpiło przekroczenie poziomów alarmowych wskaźników bezpieczeństwa. Każdy taki przypadek był indywidualnie oceniany pod kątem przyczyn i trendów otrzymywanych wyników. Według wyjaśnień, działającego z upoważnienia Prezes PAŻP, dyrektora BSWMiP, przekroczenie poziomów alarmowych było chwilowe, związane z incydentalnymi sytuacjami i nie utrzymywało się w dłuższym terminie. Również przyczyny zdarzeń nie leżały po stronie zapewniania przez PAŻP służb żeglugi powietrznej, a było to np. wykonywanie lotów bezzałogowymi statkami powietrznymi niezgodnie z przepisami, przekroczenie nakazanego poziomu lotu przez załogi statków powietrznych, problem z posługiwaniem się językiem angielskim przez załogi lotnicze. Wartości wskaźników poziomu bezpieczeństwa były omawiane w trakcie spotkań Rady ds. bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, a odbiorcy raportu nie wykazywali uwag co do wyników monitorowania bezpieczeństwa.

W latach 2022-2023 ocena skuteczności działania SMS w PAŻP była dokonywana według EASA¹⁹⁶ metodą EoSM¹⁹⁷, która była prowadzona przez ULC i nadzorowana przez EASA, metodą CANSO/Eurocontrol SoE¹⁹⁸ oraz za pomocą dodatkowego narzędzia EASA, zaadoptowanego przez ULC – Narzędzie oceny systemu zarządzania¹⁹⁹.

Wyniki EoSM uzyskane przez PAŻP w 2022 r., tj. poziom D we wszystkich pięciu obszarach²⁰⁰, były wyższe niż cele w zakresie bezpieczeństwa określone w Planie Skuteczności Działania Służb Żeglugi Powietrznej na trzeci okres odniesienia dla Polski na 2022 r., które określono na poziomie C.

¹⁹² Wskaźniki opracowywane na podstawie informacji o czynnikach, środowiskowych, organizacyjnych, ludzkich i innych parametrach mogących wpływać bezpośrednio lub pośrednio na prawdopodobieństwo zmian dotkliwości konsekwencji potencjalnych zdarzeń bezpieczeństwa.

¹⁹³ Ang. Safety Performance Indicators. Krajowy Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym (KPBwLC) ustanawia wskaźniki poziomu bezpieczeństwa (SPI), które na podstawie odrębnych przepisów powinny być opracowywane przez podmioty lotnicze i objęte obowiązkiem mierzenia ich poziomu bezpieczeństwa (Safety Performance Monitoring). Załącznik do KPBwLC – Krajowy Plan Bezpieczeństwa (aktualizowany raz w roku) podaje listę konkretnych wskaźników SPIs, które są monitorowane na poziomie krajowym oraz obowiązkowo raportowane co kwartał z rozbiem miesięcznym do Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

¹⁹⁴ Wskaźniki opracowywane na podstawie informacji o zdarzeniach, które miały miejsce i mogły świadczyć o poziomie bezpieczeństwa lub wpływać bezpośrednio lub pośrednio na stan bezpieczeństwa.

¹⁹⁵ Automated Weather Observing System – Automatyczny System Pomiarów Parametrów Meteorologicznych, wykorzystywany na lotniskach.

¹⁹⁶ Ang. European Union Aviation Safety Agency - Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego.

¹⁹⁷ Ang. Effective of Safety Management.

¹⁹⁸ Ang. Standard of Excellence.

¹⁹⁹ Ang. EASA Management System Assessment Tool.

²⁰⁰ 1) Polityka i cele w zakresie bezpieczeństwa, 2) Zarządzanie ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa, 3) Zapewnienie bezpieczeństwa, 4) Promowanie bezpieczeństwa, 5) Kultura bezpieczeństwa.

(akta kontroli str.1075-1078, 1212, 1280-1282, 1286-1287, 2771-2772, 5005-5021, 7004-7006: mail z 12.06.2023 Spr. fin. za 2022)

2.3.2 PAŻP była zobowiązana do przeprowadzenia oceny bezpieczeństwa, w przypadku gdy zmiana miała wpływ na część systemu funkcjonalnego²⁰¹ Agencji. W powyższym zakresie obowiązywała procedura *Ocena bezpieczeństwa dla zmiany w systemie funkcjonalnym ATM/ANS* wraz katalogiem zmian w PAŻP wymagających powiadomienia i/lub zatwierdzenia przez Prezesa ULC.

PAŻP informowała Prezesa ULC o planowanych zmianach w systemie funkcjonalnym, w terminie co najmniej trzech miesięcy przed ich planowanym wprowadzeniem. W 2022 r. poinformowano Prezesa ULC o 38 planowanych zmianach w systemie funkcjonalnym ATM/ANS, a w 2023 r. o 30 takich zmianach.

(akta kontroli str. 1075-1078, 1134-1138, nr pliku: 122-196, str. 1116-1117, 1191-1193, 1281, 5022-5046)

W Rejestrze Wymagań Bezpieczeństwa (dalej: RWB)²⁰² w 2022 r. zarejestrowano 853 wymagania, a do 4 sierpnia 2023 r. 779 wymagań, które sformułowano po przeprowadzeniu przez PAŻP ocen bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS lub zmian mających wpływ na ten system. Komórką organizacyjną właściwą ds. ocen i analiz bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS lub zmian mających wpływ na ten system był Dział Analiz Bezpieczeństwa, nadzorowany przez zastępcę Dyrektora ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem w Biurze Bezpieczeństwa. Za realizację wymagań bezpieczeństwa odpowiedzialni byli kierownicy komórek organizacyjnych wskazani w ocenach bezpieczeństwa.

Szczegółowej kontroli poddano 23 oceny bezpieczeństwa, w przypadku których realizacja 298 wymagań bezpieczeństwa przypadła na lata 2022-2023²⁰³.

W przypadku oceny z 2019 r.²⁰⁴ cztery z 15 wymagań bezpieczeństwa (26,7%) zrealizowano z opóźnieniem. Dla oceny bezpieczeństwa z 2020 r. wydano 7 wymagań, które zrealizowano we wskazanym terminie. Natomiast spośród 146 wymagań bezpieczeństwa z 2022 r.: 95 wymagań bezpieczeństwa (65,1%) zrealizowano w terminie, 31 wymagań (21,2%) zrealizowano ze zwłoką, która wyniosła od 1 do 133 dni, 19 wymagań (13%) było w trakcie realizacji, a jedno wymaganie anulowano. Spośród 122 wymagań bezpieczeństwa z 2023 r.: 55 wymagań (45,1%) zostało zrealizowanych w terminie, 11 wymagań (9%) zostało zrealizowanych ze zwłoką, która wyniosła od 1 do 79 dni, 55 wymagań (45,1%) pozostawało do realizacji, a dla 1 wymagania nie ustalono faktycznego terminu realizacji. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1613-1614, 1719-1746, 1307-1308, str. 1843-1845 nr pliku:8-79, str. 2778-2821, 4885-4914, 4915-4917, 4977 plik nr. 097)

2.3.3 Zmiany wprowadzone Aneksem nr 1 do Regulaminu Wynagradzania oraz Aneksem nr 1 do Regulaminu Pracy w 2022 r. poprzedzono wykonaniem ocen bezpieczeństwa dla tych zmian²⁰⁵. W ocenach dokonano analizy zagrożeń

²⁰¹ Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2017/373 ustanawiającym wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylające rozporządzenie (WE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 677/2011, pojęcie System funkcjonalny oznacza połączenie procedur, zasobów ludzkich i wyposażenia, w tym sprzętu i oprogramowania, zorganizowanych w celu pełnienia określonej funkcji w ramach ATM/ANS i pozostałych funkcji sieciowych ATM.

²⁰² Zgodnie z PP-SMS-04, pkt. 3.10.1. Wymagania bezpieczeństwa powstają po określeniu działań ograniczających ryzyko oraz kryteriów bezpieczeństwa przez pracownika komórki organizacyjnej właściwej ds. analiz bezpieczeństwa.

²⁰³ Doboru próby dokonano w sposób celowy, jako kryterium przyjęto treść oceny bezpieczeństwa i wydanych na ich podstawie wymagań bezpieczeństwa.

²⁰⁴ W badanej próbie w 2019 r. sformułowano jedną ocenę.

²⁰⁵ Ocena Nr ADB.681.48.097.2022 zatwierdzona 4 lipca 2022 r. oraz Nr ADB.681.54.112.2022 zatwierdzona 28 lipca 2022 r.

funkcjonalnych, wstępną systemową analizę bezpieczeństwa oraz systemową analizę bezpieczeństwa, o których mowa w procedurze PP-SMS-04.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, w ramach wdrażania w 2022 r. zmian do Regulaminu Pracy i Regulaminu Wynagradzania określono, że jedynie zmiany do Regulaminu Pracy w zakresie czasu pracy pracowników operacyjnych oraz wsparcia operacyjnego stanowiły zmianę w systemie funkcjonalnym.

We wnioskach do oceny bezpieczeństwa dla zmiany z 4 lipca 2022 r., dotyczącej wprowadzenia aneksu do Regulaminu Wynagradzania wraz z załącznikami oraz aneksu do Regulaminu Pracy²⁰⁶ stwierdzono m.in., że wprowadzone zmiany do regulaminu pracy oraz wynagrodzeń nie wpływają w sposób bezpośredni negatywnie na poziom bezpieczeństwa PAŻP.

(akta kontroli str. 1075-1078, 1134-1138, nr pliku: 122-196, str. 1116-1117, 1191-1193, 1281, 5022-5046)

2.4 Propagowanie bezpieczeństwa

W PAŻP obowiązywał zatwierdzony *Program w zakresie szkolenia podstawowego z Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem ruchu lotniczego*²⁰⁷. W Programie uwzględniono zakres szkolenia dla Prezesa PAŻP i jego zastępców, kadry kierowniczej (dyrektorów i ich zastępców, pełnomocników, kierowników) i personelu PAŻP (w formie szkolenia na platformie e-learningowej), w tym szkolenia z *Just Culture* dla personelu badającego zdarzenia. Szkolenia odświeżające odbywały się co 36 miesięcy. Każde szkolenie podstawowe i odświeżające kończyło się wydaniem zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w szkoleniu.

(akta kontroli: str. 1378-1395, 1140 nr pliku: 236-237, str. 1292)

W ramach promowania bezpieczeństwa w PAŻP wydawano kwartalne biuletyny bezpieczeństwa *Safe Sky*. W 2022 r. wydano cztery takie biuletyny, a w 2023 r. trzy biuletyny. W listopadzie 2022 r. przeprowadzono miesięczną kampanię promującą bezpieczeństwo lotnicze pod hasłem „#safetyfirst”. Na jej potrzeby w budynkach PAŻP rozwieszono, przygotowane przez Biuro Bezpieczeństwa, plakaty promujące bezpieczeństwo lotnicze. Na stanowiskach operacyjnych rozdyskrebowano ulotki dotyczące systemu raportowania TOKAI, przypominające o potrzebie i zasadach zgłaszania zdarzeń. Dodatkowo na platformie MS Teams utworzono zespół #safetyfirst, w którego zasobach znajdowały się cotygodniowe panele tematyczne z zakresu wiedzy szeroko pojętego bezpieczeństwa lotniczego. PAŻP planowała przeprowadzenie podobnej kampanii promocyjnej w 2023 r.

(akta kontroli: str. 1075-1078, 1200-1204)

2.5 Ustalenia kontroli wewnętrznej w zakresie poprawności stosowania SMS

W wyniku kontroli doraźnej w zakresie poprawności stosowania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem SMS²⁰⁸, przeprowadzonej w dniach od 14 kwietnia do 20 maja 2022 r. przez Dział Kontroli Wewnętrznej PAŻP w Biurze Bezpieczeństwa, Biurze Operacyjnym oraz w Biurze Informatyki i Techniki, stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. procesu wdrażania w PAŻP trybu pracy SPO. Proces wdrażania był długotrwały i nie został przeprowadzony poprawnie, w efekcie negatywnie oddziałując na funkcjonowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz kulturę bezpieczeństwa. Wprowadzając stosowanie SPO w jednostkach terenowych PAŻP nie dokonano (...) szczegółowych analiz oraz wprowadzenia szczegółowych wymagań ograniczających ryzyko w poszczególnych organach kontroli ruchu lotniczego. Negatywnie oceniono rozszerzenie zakresu stosowania SPO w 2020 r. na wybranych TWR oraz APP bez aktualizacji analizy bezpieczeństwa dotyczącej SPO z 2012 r., jak również niewłaściwie sporządzoną aktualizację w marcu 2021 r. Dowodem negatywnego oddziaływania wadliwego procesu wdrożenia SPO była

²⁰⁶ Ocena Nr ADB.681.48.097.2022.

²⁰⁷ Z02-PP-HRM-04.

²⁰⁸ Wystąpienie pokontrolne nr 2/2022, tekst ostateczny ujednolicony w związku z zastrzeżeniami dyrektora Biura Bezpieczeństwa z 27 marca 2023 r. oraz dyrektora Biura Operacyjnego z 13 kwietnia 2023 r., paraflowany 2 czerwca 2023 r. przez Prezesa PAŻP.

znaczna liczba zgłoszeń zdarzeń przez kontrolerów ruchu lotniczego. Dopiero w dniu 18 maja 2022 r. na spotkaniu m.in. z dyrektorem Biura Operacyjnego i zastępcą dyrektora ds. systemu zarządzania bezpieczeństwem (AD) uzgodniono, iż niezbędnym jest opracowanie od nowa pełnej dokumentacji bezpieczeństwa dla wszystkich organów ATS, w których przewidywane jest zapewnianie służb w trybie SPO oraz jeśli zasadne, przeprowadzenie zmian w systemie funkcjonalnym zgodnie z obowiązującymi w PAŻP procedurami. Według uczestników spotkania niezbędnym było również doprecyzowanie definicji SPO oraz pojęcia „dyspozycyjnego kontrolera”/”dyspozycyjnej osoby”, jak również innych pojęć mogących budzić wątpliwości interpretacyjne.

Ustalono, że Decyzje o wprowadzaniu lub rozszerzaniu stosowania SPO podejmowane były bez uwzględniania liczby operacji co mogło świadczyć o przewadze aspektu finansowej wyceny rodzajów ruchu nad względami bezpieczeństwa.

W wyniku kontroli stwierdzono również:

- niedoskonałość systemu alarmowego powiadamiania o braku czynności kontrolera na dyżurze, wymagająca odwrócenia uwagi kontrolera ruchu lotniczego od wykonywania czynności, co mogło prowadzić do wzrostu obciążenia pracą i ewentualnych błędów;
- funkcję kierownika Działu Badania Zdarzeń w Biurze Bezpieczeństwa pełniły osoby będące jednocześnie czynnymi kontrolerami ruchu lotniczego, co budziło wątpliwości odnośnie pełnego rozdziału tej komórki organizacyjnej z resztą organizacji²⁰⁹;
- brak praktyki regularnych ćwiczeń planów awaryjnych z udziałem personelu operacyjnego. INOP i plany awaryjne nie były ze sobą zsynchronizowane, czasami się wykluczały lub nie były w praktyce realizowane (np. zapewnienie służby kontroli ruchu lotniczego przez ACC w przestrzeni APP Warszawa);
- często występujące sytuacje braku realizacji w terminie zaleceń bezpieczeństwa wynikających z badania zdarzeń w lotnictwie, a także rzadziej występujące przypadki odmowy realizacji tych zaleceń;
- w procedurze PP-SMS-02 *Badanie zdarzeń w lotnictwie cywilnym* brak uregulowań dotyczących sytuacji konfliktu interesów lub budzących wątpliwości co do bezstronności osób badających zdarzenia w lotnictwie cywilnym w PAŻP;
- przypadki naruszenia zasad *Just Culture* w stosunku do osób zgłaszających zdarzenia w lotnictwie cywilnym, w tym przypadki mogące nosić znamiona mobbingu przez osoby piastujące funkcje kierownicze.

W wystąpieniu pokontrolnym z powyższej kontroli sformułowano następujące zalecenia:

- dokonanie przeglądu kompletności procesu wdrożenia SPO w PAŻP;
- dostosowanie system alarmowego powiadamiania o braku czynności kontrolera ruchu lotniczego na dyżurze, tak aby nie wymagał on odwrócenia uwagi kontrolera od wykonywania czynności (...);
- zlecenie analizy prawnej w zakresie pełnienia funkcji kierownika Działu Badania Zdarzeń w Biurze Bezpieczeństwa będącego jednocześnie czynnym kontrolerem ruchu lotniczego;

²⁰⁹ Kierownik był uprawniony m.in. do: przyjmowania i rejestrowania zgłoszonego zdarzenia ATM/ANS lub odstąpienia od jego rejestracji oraz pisemnego wyznaczenia osoby z komórki organizacyjnej właściwej ds. badania zdarzeń w lotnictwie cywilnym do przyjmowania i rejestrowania lub odstąpienia od rejestracji zgłoszonego zdarzenia ATM/CNS. W ocenie kontrolujących, wątpliwości mogła budzić sytuacja, w której czynni kontrolerzy ruchu lotniczego wydają/akceptują zalecenia bezpieczeństwa lub ustalenia z raportu dotyczące zdarzeń, sytuacji, technologii pracy, przepisów wewnętrznych bezpośrednio ich dotyczących oraz środowiska, w którym funkcjonują.

- prowadzenie regularnych ćwiczeń planów awaryjnych z udziałem personelu operacyjnego oraz dokonanie przeglądu INOP pod kątem zgodności z planami awaryjnymi;
- przedstawienie propozycji działań mających na celu wyegzekwowanie realizacji przeterminowanych zaleceń bezpieczeństwa;
- uregulowanie w procedurach systemu zarządzania bezpieczeństwem sytuacji konfliktu interesów lub budzących wątpliwości co do bezstronności osób badających zdarzenia w lotnictwie cywilnym w PAŻP;
- dokonanie przeglądu zapisów w procedurze P-SMS *Podręcznik zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego* pod kątem sprzecznych zapisów, w szczególności pkt 3.12.1.2, pkt 3.12.1.4 oraz 3.12.1.5;
- co najmniej raz w roku zwoływania posiedzenia ogólnego Komitetu ds. Kultury Sprawiedliwego Traktowania - *Just Culture* w PAŻP;
- przedstawienie propozycji dotyczącej zmiany istniejących w PAŻP procedur mających na celu rozstrzyganie przez Komitet ds. Kultury Sprawiedliwego Traktowania, spraw z zakresu odpowiedzialności pracowników zgłaszających zdarzenie w lotnictwie cywilnym, również w przypadku zgłoszenia, które nie zostało zakwalifikowane przez Dział Badania Zdarzeń, jako podlegające badaniu;
- poinformowanie podległych pracowników, że przypadki mobbingu należy niezwłocznie zgłaszać do odpowiednich struktur powołanych w tym celu przez Prezesa PAŻP.

W toku kontroli ustalono, że podjęto działania w celu realizacji powyższych zaleceń sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym Działu Kontroli Wewnętrznej PAŻP.

(akta kontroli str. 1649-1701, 1747-1775, 2773-2777A, 4867-4868, 4918-4928 nr plików: 001-005)

2.6 Realizacja postulatów strony społecznej

W trakcie sporu zbiorowego w PAŻP, Związek Zawodowy Kontrolerów Ruchu Lotniczego (ZZKRL) zgłosił 24 postulaty, które dotyczyły przywróceniem standardów bezpieczeństwa w Agencji. Ustalono, że PAŻP przystąpiła bezzwłocznie do ich realizacji. W przypadku postulatów:

- nr 1 - ograniczenia stosowania SPO na TWR i APP do minimum - ograniczono stosowanie SPO; opracowano od nowa pełną dokumentację bezpieczeństwa dla wszystkich organów służb ruchu lotniczego, w których przewidywano zapewnienie służb w trybie SPO oraz jeśli były zasadne przeprowadzono zmiany w systemie funkcjonalnym; ponownie przeprowadzono i zaakceptowano oceny bezpieczeństwa dla organów APP Poznań, APP Warszawa, TWR WA, TWR KT, FIS Okęcie, FIS Gdańsk, FIS Poznań oraz FIS Kraków, a w przypadku pozostałych organów TWR i APP oraz ACC OAT prowadzono w tym zakresie prace;
- nr 2 - weryfikacji ergonomii stanowisk, umiejętności personelu, aktualności analiz dokumentacji wymaganej do pracy na połączonych stanowiskach operacyjnych, w tym w trybie SPO – wydano m.in. polecenie służbowe, w którym polecono kierownikom organów służb ruchu lotniczego przeprowadzenie weryfikacji ergonomii stanowisk operacyjnych; wydano decyzję nr 27 z 8 kwietnia 2022 r., zgodnie z którą, w organach służby kontroli ruchu lotniczego stosujących pracę na połączonych stanowiskach operacyjnych lub w których możliwe jest zorganizowanie pracy w taki sposób, w tym trybie SPO, zakładano dokonanie analizy połączonych stanowisk operacyjnych, uwzględniająca standardy ergonomii oraz zasady łączenia stanowisk operacyjnych;
- nr 3 - zaprzestania stosowania przestoju oraz przywrócenia pełnej obsady – Prezes PAŻP odwołała polecenie z 3 kwietnia 2020 r. dotyczące stosowania przestojów w organach służb ruchu lotniczego oraz zadeklarowała, że nie będzie

stosować przestojów, o ile nie zaistnieją nadzwyczajne okoliczności uzasadniające ich stosowanie²¹⁰ art. 81 KP

- nr 4 - realizacji wskazanych przez ZZKRL pięciu zaleceń bezpieczeństwa - zalecenia zrealizowano;
- nr 5 - przeprowadzenia kontroli bezpieczeństwa (Safety Culture Survey) przez Eurocontrol – ponieważ w dniu złożenia przez stronę pracowniczą żądań Eurocontrol nie prowadził takich kontroli, Prezes PAŻP pismem z 5 kwietnia 2022 r. wystąpiła do Prezesa ULC, aby zwrócił się o przeprowadzenie celowego audytu przez EASA²¹¹, zorientowanego na SPO. Audyt w ww. zakresie EASA przeprowadziła 12 kwietnia 2022 r.²¹²;
- nr 6 - weryfikacji pojemności sektorowych oraz uzgadniania ze związkiem zawodowym reprezentującym większość krl w danym organie - analizę pojemności sektorowych przeprowadzono, zgodnie z poleceniem służbowym nr 12 Prezesa PAŻP z 15 kwietnia 2022 r., we wszystkich organach ATC – ACC, APP oraz TWR; zainicjowano oraz przeprowadzono w organach kontroli oceny bezpieczeństwa dotyczące pojemności sektorowych;
- nr 7 - przywrócenia pełnej obsady stanowiska SK (Senior Kontrolera) również w nocy - w organie ACC obsadę stanowiska SK zapewniono jako Traffic Manager – TM ACC; odnośnie APP Warszawa dokonano oceny bezpieczeństwa, a wprowadzenie zmian zaplanowano na 10 sierpnia 2023 r.;
- nr 8-11 - dotyczyły przywrócenia kultury bezpieczeństwa, odbudowy zaufania do zasad SMS – wzmocnienia *Just Culture*, bezpieczeństwa jako priorytet i wspólna odpowiedzialność, komunikacji „bottom-up” oraz współpracy w zakresie tworzenia bezpieczeństwa – z polecenia Prezesa PAŻP przeprowadzono doraźną kontrolę wewnętrzną w zakresie poprawności stosowania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem (w trakcie kontroli NIK trwały czynności pokontrolne), w trakcie której przedstawiciele ZZKRL uczestniczyli w charakterze obserwatora;
- nr 12 - Sesje TRM (Team Resource Management) dla personelu operacyjnego w cyklu dwuletnim – 23 września 2022 r. wdrożono *Programu szkolenia personelu operacyjnego służb ruchu lotniczego metodą sesji TRM w zakresie funkcjonowania w ATM*; zarządzeniem nr 201 Prezesa PAŻP z dnia 22 sierpnia 2022 r. powołano Krajowego koordynatora TRM i zespół Facylitatorów; w 2022 r. odbyły się trzy sesje, w których wzięło udział 36 uczestników, w 2023 r. także trzy sesje (33 uczestników), a na dalszą część 2023 r. zaplanowano jeszcze 8 sesji;
- nr 13 - zapewnienia właściwych zasobów dla funkcjonowania SMS - przeprowadzono rekrutację dla inspektorów badających zdarzenia, w wyniku której od 15 maja 2023 r. 18 osób zaczęło szkolenie w siedzibie PAŻP, prowadzone przez Eurocontrol Aviation Learning Centre (szkolenia dodatkowych osób zaplanowano na jesień 2023 r.; prowadzono rekrutację do Działu Analiz

²¹⁰ O których mowa w art. 81 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510).

²¹¹ Ang. European Union Aviation Safety Agency - Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego.

²¹² W wyniku przeprowadzonego audytu zalecono, aby PAŻP:

- zrewidowała osobno każdą analizę bezpieczeństwa procedury SPO dla APP i TWR Warszawa, FIS Warszawa, APP Poznań i TWR Katowice, uwzględniając aktualizację bezpieczeństwa wykonaną przez PAŻP w 2021 r.;
- zaktualizowała i skorelowała zagrożenia zidentyfikowane w analizach wykonanych dla poszczególnych jednostek ATS z zagrożeniami zawartymi w zaktualizowanej wersji analizy bezpieczeństwa z 2021 r.;
- zastosowała pełny proces wprowadzenia zmiany ustanowiony w odpowiedniej zatwierdzonej procedurze, zgodnie z Rozporządzeniem 2017/373, w tym z uwzględnieniem zawiadomienia ULC oraz oceny i ewentualnego formalnego zatwierdzenia przez ULC.

Powyższe zalecenia uwzględniono w ocenach bezpieczeństwa dotyczących pracy w trybie SPO, sporządzonych dla poszczególnych organów służb ruchu lotniczego. Zatwierdzono oceny bezpieczeństwa dla następujących organów: APP Warszawa, APP Gdańsk, APP Poznań, TWR Warszawa, TWR Katowice, TWR Radom, ACC OAT Warszawa, FIS Warszawa, FIS Gdańsk, FIS Kraków, FIS Poznań. Oceny bezpieczeństwa dla pozostałych organów ATC były w trakcie procedowania.

Bezpieczeństwa (dwie osoby) oraz do Działu Monitoringu i Przeglądów Bezpieczeństwa (jedna osoba);

- nr 14 - Safety Manager – Zastępca Dyrektora Biura Bezpieczeństwa ds. SMS powinien legitymować się doświadczeniem operacyjnym - ULC w 2022 r. przyjął zmianę osoby pełniącej funkcję Safety Managera bez uwag odnośnie doświadczenia posiadanego przez zastępcę Dyrektora Biura Bezpieczeństwa;
- nr 15 – zwiększenia znaczenia Local Safety Experts (LSE) - wznowiono warsztaty LSE w 2022 r., wiedzę ekspercką LSE wykorzystywano w procesie oceny bezpieczeństwa;
- nr 16-17 - zarządzania zmianą w systemie funkcjonalnym jako część SMS, human performance management jako element SMS – zlecono przeprowadzenie audytu organizacyjnego PAŻP przez niezależny podmiot zewnętrzny, który miał na celu m.in. dokonanie analizy i ocenę sprawności struktury organizacyjnej oraz procesów zarządczych w PAŻP;
- nr 18 - Supervisor ATM (SUP ATM) – określenie obsady minimalnej, w nocy powinno być dwóch SUP, praca na stanowisku operacyjnym nie dłużej niż 3h na 1h przerwy - zapewnienie obsad dwuosobowych SUP ATM w nocy powinno być możliwe od III kwartału 2023 r., w wyniku stopniowego zwiększenia zasobów osobowych;
- nr 19 - Senior Kontroler (na ACC na pewno) – określenie czasu pracy na stanowisku SK – (powiązane z zaleceniem bezpieczeństwa 21/Z/2021) max 3 h na 1 h przerwy – realizacja postulatu była zbieżna z realizacją postulatów nr 4 i nr 7;
- nr 20 - przeszkolenia z zasad ruchu OAT wszystkich kontrolerów wież krajowych – powołano m.in. Zespół Roboczy ds. organizacji szkoleń z zasad operacyjnego ruchu lotniczego OAT; Personel TWR był w trakcie szkolenia zgodnie z *Programem szkolenia z zakresu procedur nad lotniskowych w ruchu OAT*. Szkolenie teoretyczne odbyły 272 osoby. Planowane były trzy kolejne terminy szkolenia teoretycznego. Uczestnicy zaplanowani do udziału w ostatnich sesjach to pracownicy TWR Kraków, TWR Wrocław i TWR Gdańsk. Szkolenie praktyczne odbyły 33 osoby, a jego zakończenie planowane było na 31 grudnia 2024 r.
- nr 21-22 - walidacji planów awaryjnych oraz przestrzegania procedur contingency - powołany został projekt nr PR-154, którego przedmiotem było opracowanie i wdrożenie w PAŻP Systemu Zarządzania Ciągłością Działania, w oparciu o wymagania normy ISO 22301:2020 *Systemy zarządzania ciągłością działania*; zidentyfikowano zasadność powołania koordynatora planów awaryjnych, rewizji planów awaryjnych oraz opracowania planu ćwiczeń praktycznych z zakresu planów awaryjnych;
- nr 23 - wdrożenia procedur i zmian popartych uprzednio ocenami ryzyka i analizami bezpieczeństwa. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP Pana Ł. Bryły, wdrażanie procedur i zmian w Biurze Operacyjnym odbywało się zgodnie z obowiązującymi w PAŻP procedurami, w tym procedurą postępowania *Zarządzanie zmianą* (PP-ZZ), procedurą postępowania *Zarządzanie zmianą operacyjną ATM i ANS* (PP-ZO), procedurą postępowania *Ocena bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS* (PP-SMS-04);
- nr 24 - odpowiedniego szkolenia i odprawy dla pracowników operacyjnych przed wdrożeniem istotnych zmian – w powyższym zakresie stosowano procedurę postępowania *Ocena bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS* (PP-SMS-04).

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, zmiany które były wdrażane w związku z dialogiem społecznym, a zarazem zostały określone jako zmiany w systemie funkcjonalnym ATM/ANS dotyczyły Regulaminu wynagradzania i Regulaminu pracy. Oprócz tego były procedowane oceny bezpieczeństwa wynikające z weryfikacji

pojemności sektorowych dla poszczególnych organów służb ruchu lotniczego; pracy w trybie SPO oraz realizacji zaleceń bezpieczeństwa dotyczących pracy senior kontrolera ACC.

(akta kontroli str. 1046-1057, 1075-1078, 1116-1117, 1195, 1260 nr pliku: 8-11, str. 1266, 5062-5067, 5068-5076, 5077-5081, 5082, 5083-6001)

Ogólnopolski Związek Zawodowy Służb Ruchu Lotniczego w kwietniu 2022 r. sformułował postulaty, które dotyczyły m.in. przywróceniem standardów bezpieczeństwa w Agencji. Ustalono, że PAŻP podjęła stosowne działania w celu ich realizacji. W przypadku m.in. postulatu:

- jak najszybszego wprowadzenie radarowej służby kontroli zbliżania w TMA EPRZ - opracowano koncepcję operacyjną *Wdrożenie dozorowanej służby zbliżania w TMA Rzeszów zapewnianej przez APP Kraków*. Zgodnie z harmonogramem wejście w życie zmiany zaplanowano na 3 października 2024 r.;
- zastąpienia kontroli proceduralnej radarową we wszystkich TMA w Polsce - według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, zgodnie z ATS.TR.155 załącznika IV rozporządzenia nr 2017/373 ze zm. do zapewnienia służb ruchu lotniczego instytucja zapewniająca służby ruchu lotniczego może wykorzystywać systemy kontroli dozorowanej ATS - nie jest to jednak warunek obligatoryjny do spełnienia. Zasadność ustanowienia dozorowanej służby kontroli zbliżania w danym TMA wynika ze skomplikowania i natężenia ruchu lotniczego w przestrzeni terminalowej. Aktualnie planowane jest wprowadzenie dozorowanej służby kontroli zbliżania w TMA Rzeszów;
- rezygnacji z zawieszenia wdrażania nowego podziału sektorowego TMA Kraków – na 7 września 2023 r. przewidywano wejście do stosowania zmiany operacyjnej *Zmiana sektoryzacji TMA Kraków wraz ze zmianą procedur SID i STAR*;
- wyposażenia regionalnych organów ATS w sprzęt pozwalający na efektywniejsze i bezpieczniejsze sprawowanie służby – PAŻP m.in. w ramach prowadzonych i zaplanowanych projektów oraz zadań inwestycyjnych, realizowała wdrożenie zunifikowanego stanowiska pracy kontrolera ruchu lotniczego w obszarze kontroli lotniska, jak również prowadziła działania mające na celu implementację nowych rozwiązań i systemów dla wszystkich służb ATS;
- dostosowania warunków lokalowych personelu ATS do odpowiednich standardów - w ramach prowadzonych i zaplanowanych projektów oraz zadań inwestycyjnych, realizowano działania w celu poprawy warunków lokalowych, w tym powierzchni przeznaczonych do wypoczynku personelu ATS.

(akta kontroli str. 1122, 1158 nr pliku: 592-603, str.1629-1627)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Były p.o. Prezesa PAŻP p. J. Janiszewski wyznaczył do pełnienia funkcji kierownika ds. bezpieczeństwa (Safety Managera) w PAŻP p. P. M., dyrektora Biura Bezpieczeństwa, który nie spełniając wymogów dotyczących posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru, określonych w AMC2 ATS.OR.200(1)(ii);(iii) pkt a) ppkt 3) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r., tj. braku posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru. Pan P. M. sprawował funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa w latach 2019-2022. Ponadto, ówczesny Prezes PAŻP nie udokumentował ostatecznego zakresu odpowiedzialności kierownika ds. bezpieczeństwa, w imieniu organizacji, za wdrożenie i utrzymanie SMS. Powierzenie funkcji Safety Manager osobie bez wymaganych kwalifikacji stwarzało ryzyko obniżenia poziomu bezpieczeństwa w ruchu lotniczym.

Zastępca Prezesa PAŻP w piśmie do Prezesa ULC z 14 września 2022 r.²¹³, odnośnie przyczyn nie spełniania przez p. P. M. wymogów dotyczących posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru do pełnienia funkcji kierownika ds. bezpieczeństwa (niezgodność nr NCR.LOŻ-1.544.8.2022/PMOB-02) wyjaśnił m.in., że w PAŻP przyjęto, że osoba dotychczas pełniąca funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa i jej dotychczasowe doświadczenie potwierdzało spełnienie wymagań określonych przepisami rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/373. Cyt.: (...) *Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że spełnienie wymagań dla Kierownika ds. bezpieczeństwa było przedmiotem kontroli ULC w Biurze Bezpieczeństwa w dn. 13-14 grudnia i 17 grudnia 2021 r. (nr kontroli: LOŻ-1.543.23.2021), w czasie której nie stwierdzono niezgodności w tym zakresie, co spowodowało w PAŻP błędne przekonanie o prawidłowości działania w tym przedmiocie. Ponadto wdrożenie nowych wymagań określonych rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2017/373 przypadło na okres pandemii i zwiększonych absencji personelu odpowiedzialnego za aktualizację KOSP-ów, czego skutkiem był brak wskazania nowych wymagań określonych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2017/373 dla osoby pełniącej funkcję Kierownika ds. bezpieczeństwa (...).*

Brak odpowiednich kwalifikacji przez osobę pełniącą funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa został podniesiony w przez stronę pracowniczą w trakcie sporu zbiorowego z kierownictwem PAŻP w I kwartale 2022 r. Powyższą nieprawidłowość (jako niezgodność nr NCR.LOŻ-1.544.8.2022/PMOB-02) potwierdziła kontrola ULC, przeprowadzona w Biurze Bezpieczeństwa PAŻP w dniach 10-20 czerwca 2022 r.

PAŻP podjęła działania naprawcze w ramach, których przypisano pełnienie funkcji kierownika ds. bezpieczeństwa zastępcy dyrektora ds. systemu zarządzania bezpieczeństwem. W dniu 2 listopada 2022 r. PAŻP dokonała zgłoszenia do ULC p. P. G., jako nową osobę pełniącą funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa, spełniającą wymogi w zakresie kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru, określonych w powyższych przepisach.

(akta kontroli str. 1070-1072 nr pliku: 1-2, str. 1090-1094, 1127C katalog: 10.sie.2023 Uzgodnienia w spr. regulaminów, str. 1155 nr pliku: 538-540, str.1175, 1176, 1209, 1259A, 1288-1290, 1295-1304, 1306-1308, 1336-1337, 1339-1351, 5005-5021)

2. Na podstawie szczegółowej kontroli 23 ocen bezpieczeństwa, w przypadku których realizacja 298 wymagań bezpieczeństwa przypadła na lata 2022-2023 ustalono, że część z wymagań bezpieczeństwa zrealizowano z opóźnieniem, w tym:

- spośród 122 wymagań bezpieczeństwa z 2023 r. 11 wymagań (9%) zostało zrealizowanych ze zwłoką wynoszącą od 1 do 79 dni,
- spośród 146 wymagań bezpieczeństwa z 2022 r. 31 wymagań (21,2%) zrealizowano ze zwłoką wynoszącą od 1 do 133 dni.

Dyrektor BSWMiP wyjaśnił m.in., że w przypadku dokumentacji 34 wymagań bezpieczeństwa, które zrealizowano z opóźnieniem, brak było *informacji o faktycznej dacie realizacji wymagania, dlatego datę dostarczenia dowodu uznano za datę realizacji wymagania (...)*. Odnośnie pozostałych ośmiu wymagań bezpieczeństwa wyjaśnił, że nie była znana przyczyna opóźnienia ich realizacji.

NIK stwierdza, że realizacja wymagań bezpieczeństwa była niezbędna do wdrożenia zmian, dla których zostały one sformułowane, opóźnienia we wdrożeniu wymagań przez kierowników komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich realizację mogły powodować wydłużenie terminu wejścia do stosowania zmian w systemie funkcjonalnym lub mającej wpływ na ten system. W ocenie NIK, nieterminowa realizacja wymagań bezpieczeństwa wskazuje na brak sprawowania przez PAŻP rzetelnego nadzoru w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1159 nr pliku: 610-611, str. 1209-1210, 1274-1275, 1277-1278, 1304-1305, 1307-1308, 1843 nr pliku: 8-9)

²¹³ Znak: ABD.081.13.349.2022.

OCENA CZĄSTKOWA

W PAŻP funkcjonował System Zarządzania Bezpieczeństwem, który spełniał wymogi określone przepisami prawa międzynarodowego oraz krajowego. Obowiązująca w tym zakresie dokumentacja była kompletna i na bieżąco aktualizowana.

Identyfikacji zagrożeń w obszarze prowadzonej działalności dokonywano zgodnie z obowiązującą w tym zakresie procedurą.

Nadzorowano przestrzeganie standardów bezpieczeństwa m.in. poprzez ciągły i usystematyzowany monitoring poziomu bezpieczeństwa, zarządzanie zmianami oraz doskonalenie systemu SMS.

W ramach promowania zagadnień związanych z bezpieczeństwem ruchu lotniczego m.in. prowadzono szkolenia z zakresu SMS dla kadry kierowniczej i personelu PAŻP, w tym szkolenia z *Just Culture* dla personelu badającego zdarzenia.

W latach 2019-2022 funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa w PAŻP sprawował dyrektor Biura Bezpieczeństwa, który nie posiadał odpowiednich kwalifikacji. Powyższe stwarzało ryzyko niezapewnienia odpowiedniego poziomu zarządzania bezpieczeństwem.

Szczegółowa kontrola 23 ocen bezpieczeństwa, w przypadku których realizacja 298 wymagań bezpieczeństwa przypadała na lata 2022-2023 wykazała, że część z wymagań bezpieczeństwa została zrealizowana z opóźnieniem. Stwierdzone opóźnienia wyniosły od 1 do 79 dni w przypadku 11 wymagań bezpieczeństwa, których realizacja przypadała na 2023 r. oraz od 1 do 133 dni, w przypadku 31 wymagań, których realizacja przypadała na 2022 r. Ponieważ realizacja wymagań bezpieczeństwa była niezbędna do wdrożenia zmian, dla których zostały one sformułowane, opóźnienia we wdrożeniu wymagań przez kierowników komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich realizację mogły powodować wydłużenie terminu wejścia do stosowania zmian w systemie funkcjonalnym lub mającej wpływ na ten system. W ocenie NIK, nieterminowa realizacja wymagań bezpieczeństwa wskazuje na brak sprawowania przez Prezesa PAŻP rzetelnego nadzoru w tym obszarze.

W trakcie sporu zbiorowego pracowników z kierownictwem PAŻP, który miał miejsce w I kwartale 2022 r., zgłoszono m.in. postulaty w zakresie przywrócenia standardów bezpieczeństwa w Agencji. Prezes PAŻP podjęła bezzwłocznie działania zmierzające do ich realizacji. Z kolei, przeprowadzona, w dniach 14 kwietnia - 20 maja 2022 r., przez Dział Kontroli Wewnętrznej PAŻP, kontrola doraźna w zakresie poprawności stosowania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem, ujawniła w tym zakresie liczne nieprawidłowości. Po przeprowadzeniu kontroli podjęto działania w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Zdaniem NIK, konieczność wdrożenia przez PAŻP działań naprawczych w związku z realizacją postulatów Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego, które dotyczyły przywrócenia standardów bezpieczeństwa w Agencji jak również zaleceń po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przez Dział Kontroli Wewnętrznej, świadczy o potrzebie usprawnienia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem oraz wzmocnienia nadzoru kierownictwa PAŻP nad tym procesem.

OBSZAR

3. Realizacja zadań z zakresu szkolenia służb żeglugi powietrznej

Opis stanu faktycznego

3.1 Ośrodek Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego (dalej: OSPA) działający w strukturze PAŻP kształcił kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w zakresie wszystkich uprawnień operacyjnych, tj. dla służby kontroli obszaru (ACS), służby kontroli zbliżania (APS/APP) oraz służby kontroli lotniska (ADI). Dodatkowo w zakresie certyfikatu OSPA znajdował się obszar szkoleń dla służby informacyjnej (FIS/RIS).

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego wydał Certyfikat organizacji szkolącej kontrolerów ruchu lotniczego PL/ATCO-TO/PAŻP/1 z 16 grudnia 2022 r. dla Ośrodka Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej

stwierdzając, że jest on certyfikowaną organizacją szkoleniową, zgodną z częścią ATCO.OR uprawnianą do prowadzenia szkoleń zgodnie z częścią ATCO.

W Biurze Szkoleń, w którym usytuowany był OSPA, na koniec 2022 r. było zatrudnionych 125 osób, w tym 113 osób w OSPA.

Stan zatrudnienia w Zespole Organizacji i Koordynacji Szkoleń Personelu ATS (AYPP) wynosił odpowiednio na koniec: 2020 r. - 39 osób, 2021 r. - 14 osób, 2022 r. - 51 osób oraz na 30 czerwca 2023 r. - 69 osób. Proces kształcenia przyszłych KRL wspierały również inne komórki organizacyjne.

Z Biura Szkoleń w 2022 r. odeszło siedem osób. W celu uzupełnienia obsady, w 2022 r. przeprowadzono 42 rekrutacje, w tym 37 do Zespołu Organizacji i Koordynacji Szkoleń Personelu ATS. Udział pracowników nowo zatrudnionych do ogółu na koniec 2022 r. wyniósł 96,1%, a na koniec czerwca 2023 r. - 44,9%.

(Akta kontroli str. 138-140, 467, 745-753)

W OSPA prowadzono rejestr instruktorów szkolenia teoretycznego, zawierający informacje m.in. dotyczące kwalifikacji zawodowych, wiedzy i doświadczenia, który każdorazowo podlegał zatwierdzeniu przez Prezesa ULC.

Ośrodek dysponował personelem z odpowiednimi kwalifikacjami umożliwiającymi im wykonywanie zaplanowanych zadań i czynności zgodnie zobowiązującymi wymaganiami. Zadania dla personelu OSPA określono w załączniku Z06-IN-ATCO/FISP-TO *Kwalifikacje i zadania personelu OSPA* do Instrukcji Systemu Zarządzania Organizacji Szkoleniowej.

W PAŻP obowiązywała Procedura dotycząca utrzymania poziomu wiedzy i umiejętności instruktorów szkolenia teoretycznego, zgodnie z którą, w celu utrzymania poziomu wiedzy i nauczania, instruktorzy przechodzili szkolenia odświeżające i doskonalące przynajmniej raz na pięć lat. W OSPA prowadzono rejestr osób wykwalifikowanych w zakresie oceny wiedzy i umiejętności instruktorów szkolenia praktycznego i osób oceniających. Instruktorzy szkolenia praktycznego i osoby oceniające pomyślnie ukończyli szkolenia odświeżające, organizowane na potrzeby przedłużenia odpowiedniego uprawnienia uzupełniającego uzyskując odpowiednie certyfikaty.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 32)

3.2. OSPA posiadał do dyspozycji osiem sal wykładowych, ponadto istniała możliwość prowadzenia szkoleń w głównej sali konferencyjnej PAŻP. Sale były wyposażone w komputery PC (41 komputerów PC), projektory multimedialne, ekrany, nagłośnienie, tablice, flipcharty elektroniczne. Ponadto Ośrodek dysponował pomocami szkoleniowymi i materiałami poglądowymi, w tym m.in.: mapy; karty podejść do lądowania według wskazań przyrządów; wybrane instrumenty pokładowe; pokładowe listy kontrolne wybranych statków powietrznych; wyposażenie techniczne systemów ATS; nośniki danych; egzemplarze drukowane Zbioru Informacji Lotniczych (AIP Polska); materiały własne instruktorów, np. przykłady planów lotów, depesz NOTAM.

Ponadto, do realizacji procesu szkoleniowego OSPA był wyposażony m.in. w następujące urządzenia:

- a. Symulator radarowej kontroli ruchu lotniczego firmy Micro Nav Best, służący do prowadzenia szkoleń praktycznych w zakresie kontroli ruchu lotniczego.
- b. Trenażer specjalizowany – 4 samodzielne stanowiska wieżowe do szkolenia podstawowego, w zakresie TWR. Stanowiska wchodziły w skład systemu symulatora Micro Nav BEST i mogły pracować zarówno jako jego część, jak i niezależne stanowiska.
- c. Platforma symulatorowa systemu Pegasus_21 – system zarządzania ruchem lotniczym firmy INDRA, wykorzystywany w PAŻP jako podstawowe narzędzie kontrolera ruchu lotniczego (dotyczy APP i ACC oraz TWR Warszawa i Modlin). Platforma posiadała kilka typów instalacji, tj. operacyjną, zapasową, testową i szkoleniową.

- d. Trenażer specjalizowany²¹⁴ - oprogramowanie udostępniane przez Eurocontrol, przeznaczony do nauki podstawowych technik kontroli ruchu lotniczego. Agencja pozyskała trenażer bez kosztowo i zainstalowała siłami własnymi PAŻP w 2015 r.

(Akta kontroli str. 14-15, 32, 35-37)

W dniu 14 grudnia 2018 r. Prezes PAŻP zawarł umowę nr PAŻP/18-605/AMZH z firmą Micro Nav Ltd na modernizację i wsparcie informatyczne oprogramowania symulatora BEST. Przedmiotowa umowa obowiązywała do 31 października 2022 r. W sprawie przyczyn nieprzedłużenia ww. umowy lub zawarcia nowej po dacie jej wygaśnięcia, dyrektor Biura Szkoleń wyjaśnił m.in., że Biuro Szkoleń skierowało do producenta oprogramowania symulatora zapytanie o wycenę nowej umowy stałego wsparcia informatycznego. W odpowiedzi z 29 września 2022 r. otrzymano wycenę takiej współpracy, której wartość dla okresu trzyletniego wyniosła 563.800 euro netto. Powyższa wycena zawierała jedynie część związaną z oprogramowaniem, bez istotnego komponentu w postaci wyposażenia sprzętowego, niezbędnego do prawidłowego funkcjonowania symulatora. Brak konieczności bezpośredniej kontynuacji ww. umowy związany jest z możliwością bieżącej i doraźnie realizowanej usługi wsparcia producenta symulatora, która opiera się w takich przypadkach na jednorazowej wycenie oraz płatności za wykonane usługi. W okresie od 1 listopada 2022 do 23 sierpnia 2023 r., miały miejsce cztery przypadki realizacji przez producenta symulatora BEST wsparcia informatycznego. Przedmiotowe wsparcie zostało zrealizowane bez kosztowo w ramach bieżącej współpracy z producentem symulatora.

(dowód: akta kontroli str. 41,43-44,7050,7233-7234,7096)

W dniu 14 grudnia 2022 r. powstał projekt dokumentu pt.: *Analiza potrzeb i wymagań* dla przedłużenia działania symulatora kontroli ruchu lotniczego, w którym zidentyfikowano potrzeby: zapewnienia ciągłości szkoleń symulatorowych i oferty szkoleń dla podmiotów zewnętrznych; śledzenie statystyk dotyczących jakości oferowanych szkoleń symulatorowych; śledzenie obciążenia komponentów symulatora. W wyjaśnieniach odnośnie przyczyn niezrealizowania ww. projektu dyrektor BSWMiP podał: (...) *przedmiotowy wniosek był projektem, który w trybie późniejszych zmian oraz z uwagi na nowe okoliczności został zaktualizowany i dostosowany do wymagań i potrzeb (...).*

Dyrektor Biura Szkoleń 26 czerwca 2023 r. zatwierdził *Analizę potrzeb i wymagań* dla utrzymania funkcjonalności oraz niezawodności użytkowanych w Ośrodku Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego PAŻP urządzeń oraz oprogramowania dla symulacji kontroli ruchu lotniczego (symulatorów). W ww. analizie określono niezbędne potrzeby, w tym m.in.: pozyskanie niezbędnej liczby licencji dla użytkowanych stanowisk symulatora, uzyskanie wsparcia informatycznego, wymiana wyposażenia sprzętowego symulatora, opcja *Best Insights* – narzędzie pozwalające na ekstrakcję danych z przebiegu sesji symulacyjnej w celu oceny szczegółowych parametrów operacyjnych efektywnego zarządzania ruchem lotniczym, opcja *Best Enterprise License* – usługa zapewniająca nielimitowaną liczbę licencji oprogramowania BEST przez okres trwania umowy na zapewnienie wsparcia informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 281-342, 7098-7111)

3.3 Prezes ULC 20 kwietnia 2023 r. przeprowadził kontrolę w OSPA zlokalizowanego w Ośrodku Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu²¹⁵, której celem było ustalenie, czy OSPA w dalszym ciągu spełnia wymogi Part ATCO OR załącznika III do rozporządzenie Komisji (UE) 2015/340, w związku ze zgłoszoną zmianą Ośrodka w zakresie zaplecza i sprzętu po przeniesieniu szkoleniowych urządzeń symulacji ruchu lotniczego do nowej lokalizacji – OKRL Poznań.

²¹⁴ Ang. PTT – Part – Task – Trainer.

²¹⁵ Ul. Radarowa 1 w Przeźmierowie.

Ustalono, że urządzenia symulacji ruchu lotniczego zainstalowane w OKRL oraz organizacja szkolenia zapewniały zgodność z obowiązującymi specyfikacjami i wymaganiami stosownymi do realizacji szkoleń wg. kursów:

- szkoleniowy w zakresie uprawnienia kontroli instrumentalnej z uprawnieniem uzupełniającym kontroli lotniska ADI (TWR),
- szkoleniowy w zakresie uprawnienia kontroli zbliżania proceduralnej (APP),
- szkoleniowy w zakresie uprawnienia kontroli zbliżania proceduralnej (APS),
- odświeżający kurs szkoleniowy dla kontrolerów ruchu lotniczego z uprawnieniami ADI lub ADI/APP.

Urządzenia symulacji ruchu lotniczego zainstalowane w OKRL Poznań spełniały wymogi do prowadzenia ww. szkoleń. Również sala wykładowa, wraz z wyposażeniem, spełniała wymagania niezbędne do prowadzenia szkoleń teoretycznych Ośrodka.

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego decyzją z 27 kwietnia 2023 r. zatwierdził zmianę organizacji szkoleniowej w zakresie zaplecza i sprzętu po przeniesieniu szkoleniowych urządzeń symulacji ruchu lotniczego do dodatkowego miejsca prowadzenia działalności szkoleniowej w OKRL Poznań.

(Akta kontroli str. 31-32, 136)

3.4 Proces szkolenia operacyjnego składał się z etapu rekrutacji, etapu szkoleń w OSPA oraz szkolenia podstawowego w jednostce. Do 2020 r. nabory na kurs dla kandydatów na kontrolera ruchu lotniczego były organizowane cyklicznie i zaplanowane w wieloletnich oraz rocznych planach szkoleniowych. Nabór odbywał się średnio dwa razy do roku. Aplikację składało od 1500 do 5000 osób.

Etap rekrutacji trwał od sześciu do dziewięciu miesięcy. Etap szkoleń realizowano w OSPA, który trwał od 1-1,5 roku i składał się z kursu podstawowego oraz kursu w zakresie zdobycia uprawnień – licencja praktykanta kontrolera ruchu lotniczego SATCL²¹⁶, w randze egzaminu państwowego. Najdłuższym szkoleniem (do sześciu miesięcy) podczas tego etapu było szkolenie praktyczne na symulatorze. Szkolenie podstawowe w jednostce realizowano w jednostce, która była docelowym miejscem pracy przyszłego kontrolera ruchu lotniczego po zdobyciu licencji KRL.

Czas szkolenia kandydatów trwał około 20-22 miesięcy, a koszt szkolenia każdego z nich to od 600 tys. do ok. 1 mln zł.

Według kalkulacji PAŻP koszty szkolenia kandydata na KRL były następujące:

- szkolenie wstępne w OSPA (etap szkolenia podstawowego, w zakresie uprawnienia ADI/TWR, APS, ACS) - 217 015 zł,
- uprawnienia ADI i APP prowadzone w jednostce - 1 207 018 zł,
- uprawnienia ACS i APS prowadzone w jednostce - 936 947,6 zł.

(dowód: akta kontroli str. 7028-7035, 745-753PWC)

3.5 Rekrutacje na kurs KRL odbywały się zgodnie z kartami zapotrzebowań. Realizacja naborów była następująca: 2019 r. - dwa nabory (jeden nabór rozpoczęty, niezakończony ze względu na pandemię Covid-19, zakończenie naboru zaplanowano na wiosnę 2020 r.). W latach 2020-2022 rekrutacje na kurs na KRL zostały wstrzymane w związku z pandemią Covid-19, 2022 r. – jeden nabór, 2023 r. – dwa nabory (jeden zakończony, drugi w trakcie – według stanu na dzień zakończenia kontroli).

Liczba osób aplikujących na pierwszy etap rekrutacji na KRL była następująca: 2019 r. – 3252 osoby, 2020 r. – 1984 osoby (rekrutacja nie ukończona (covid), 2022 r. – 4944 osoby, w 2023 r. – 2196 osób. Liczba osób rekomendowanych na kurs przedstawiała się następująco: 2019 r. – 67 osób, w 2022 – 45 osób, 2023 r. – rekrutacja w trakcie.

²¹⁶ Ang. Student-Air Traffic Controller Licence.

W 2022 r. 20 osób ukończyło szkolenie z wynikiem pozytywnym i uzyskało 20 licencji kontrolera ruchu lotniczego ATOL²¹⁷, w 2023 r. – dwie licencje.

Realizacja szkoleń wstępnych, uzupełniających, odświeżających przedstawiała się następująco: w 2019 r. - przeszkolono 490 osób, 2020 r. - przeszkolono 405 osób, 2021 r. - przeszkolono 235 osób, 2022 r. - przeszkolono 476 osób.

Dla każdego rodzaju szkoleń opracowano kursy szkolenia, które następnie były zatwierdzane przez Prezesa ULC.

(dowód: akta kontroli str. 32, 127, 468, 7048)

Dyrektor BSWMiP wyjaśnił, m.in. w sprawie skuteczności uzyskiwania licencji na kontrolerów ruchu lotniczego²¹⁸, podejmowania w tym zakresie działań oraz ich efektywności wyjaśnił m.in., że do głównych zidentyfikowanych czynników wpływających na wynik procesu szkolenia, w celu uzyskania licencji KRL, zaliczyć należy: brak wymaganych predyspozycji do zawodu KRL; wysoką i tym samym wymagającą intensywność szkolenia; motywację oraz zaangażowanie uczestników szkolenia; jakość procesu szkolenia. Mając powyższe na uwadze, OSPA opierała swoje działania w oparciu o uprzednio ustanowione wskaźniki (cele) i sukcesywnie podejmowała działania mające na celu podniesienie jakości szkoleń. Między innymi prowadzono na bieżąco monitoring jakości szkoleń, analizie podlegały zastosowane metody, formy szkolenia, jakość materiałów dydaktycznych, kompetencje instruktorów prowadzących, zgodność przekazywanych treści z planami szkoleń i kursami szkoleniowymi. OSPA współpracowała z Działem Rekrutacji, m.in. również w zakresie związanym z nowelizacją i dostosowaniem wymagań dla kandydatów. W przypadku relatywnie wysokich odchyleń od zamierzonego wyniku (wskaźnika), według ww. wyjaśnień, prowadzono analizy na podstawie, których podejmowano odpowiednie działania. Analizę jakości szkoleń prowadzono na podstawie następujących elementów: wyników hospitacji zajęć prowadzonych przez Instruktorów, wyników *Ankiet oceny szkolenia* przedstawianych wszystkim uczestnikom szkoleń, wyników audytów i kontroli wewnętrznych, zewnętrznych, wskaźników skuteczności szkolenia. Dyrektor wyjaśnił również, że, skuteczność prowadzonych szkoleń w PAŻP, na tle pozostałych ANSP²¹⁹, była podobna do osiągniętych przez nich wyników.

(dowód: akta kontroli str. 143-144, 450-456)

W OSPA, kontrolowanym okresie, co kwartał dokonywano analizy ankiet jakości szkoleń, jak również sporządzano sprawozdania kwartalne z przeprowadzonych hospitacji. W wyniku przeglądu planu szkoleń OSPA z 24 marca 2023 r. podtrzymano decyzję²²⁰ o zmianie przydziałów praktykantów ruchu lotniczego do jednostek. Zmiany dotyczyły także kursu, który rozpoczął szkolenie w listopadzie 2022 r. PAŻP zakładał, że z 35 praktykantów ruchu lotniczego uzyskanych zostanie 29 licencji S-ATCL (-1 względem oczekiwanych 30) oraz 22 licencji ATCL (-1 względem oczekiwanych 23).

Na podstawie dokonanej przez OSPA analizy w zakresie skuteczności szkoleń kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego i ich efektywności, na początku 2023 r. złożono do ULC wnioski odnośnie zmian, które dotyczyły m.in: ujednolicenia struktury kursów szkoleniowych; gruntownej reorganizacji kanałów wewnętrznej komunikacji z kursantami szkolenia wstępnego, w celu dostosowania do potrzeb tzw. *młodsze pokolenia*; uzupełnienia kursów szkoleniowych w zakresie uprawnień o tematykę dotyczącą operacyjnego ruchu lotniczego; dostosowania zakresu szkolenia praktycznego w ramach szkolenia podstawowego do docelowych wyników szkolenia; wprowadzenia nowego modelu monitorowania postępów w nauce uczestników szkolenia; dostosowania sposobu realizacji szkoleń do wymagań w jednostkach dla

²¹⁷ Ang. Air Traffic Controller Licence.

²¹⁸ Wskaźnik uzyskania licencji był następujący: 2019 r. - 45,8% (11 osób, na 24 uczestników, ukończyło szkolenie z wynikiem pozytywnym i uzyskało licencje); 2020 r. - 52,6% (10 osób na 19 uczestników szkolenia); 2021 r. - 36,3% (8 osób na 22 uczestników szkolenia).

²¹⁹ Air Navigation Service Provider.

²²⁰ Ze spotkania w Biurze Szkoleń 6 marca 2023 r.

poszczególnych służb; unowocześnienia i dostosowania niezmiennego od wielu lat środowiska symulatorowego; podjęcia decyzji o stworzeniu nowego środowiska symulatorowego w zakresie szkolenia do uprawnienia kontroli lotniska instrumentalnej.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 32)

3.6 Prezes PAŻP poleceniem służbowym nr 2 z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie wytycznych w zakresie sytuacji związanej z zagrożeniem wirusem COVID-19 zawiesił na okres od 12 marca 2020 r. do 30 marca 2020 r. funkcjonowanie OSPA, tym samym praktykanci ruchu lotniczego oddelegowani zostali do pracy w trybie zdalnym²²¹. Na podstawie polecenia służbowego nr 8 Prezesa PAŻP z dnia 3 kwietnia 2020 r. (§ 1 pkt 9) postanowiono, że od 1 kwietnia 2020 r. decyzje o realizacji niezbędnych szkoleń będzie podejmował dyrektor OSP ATS, po uzgodnieniu z zastępcą Dyrektora Biura Operacyjnego ds. Służb Ruchu Lotniczego.

W wyniku decyzji podjętych przez kierownictwo PAŻP, w latach 2020-2022, odwołano pięć kursów podstawowych dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego, zaplanowanych pierwotnie według harmonogramu na maj 2020 r., 2021 i 2022 r. oraz na listopad 2020 r. i 2021 r. Według wyjaśnień dyrektor Biura Szkoleń, w ramach ww. pięciu kursów potencjalna liczba uczestników/kandydatów, którzy nie wzięli udziału w szkoleniach wyniosła około 150 osób.

Dyrektor BSWMiP, wyjaśniając skutki braku naborów w szkoleniu kontrolerów ruchu lotniczego i jego wpływu na PAŻP stwierdził m.in.: przerwa w szkoleniu kontrolerów ruchu lotniczego, spowodowana brakiem możliwości prowadzenia szkoleń w warunkach obostrzeń związanych z pandemią COVID-19, była jednym z czynników, który spowodował brak wykonania planu zatrudnienia i planu wynagrodzeń w latach 2020-2021. PAŻP nie zatrudniając kursantów wygenerowała oszczędności w postaci wstępnie planowanych kosztów osobowych przypisanych do pracowników mających być zatrudnionymi w ramach kursów KRL. Na 2020 na zatrudnienie praktykantów ruchu lotniczego w pierwotnym Planie Skuteczności Działania, opracowanym w 2019 r., przewidywano koszty osobowego funduszu płac w wysokości 2,5 mln zł, dla roku 2021 – 2,26 mln zł, a dla roku 2022 – 11,92 mln zł, natomiast faktycznie wykonanie tych kosztów wyniosło w: 2020 r. – 1,86 mln zł, 2021 r. – 0,93 mln zł, a w 2022 r. – 0,31 mln zł. Ponadto, konsekwencją ponad dwuletniej przerwy w szkoleniu było zatrzymanie stałego i systematycznego dopływu nowych kadr personelu do pracy operacyjnej.

(Akta kontroli str. 57, 59-61, 144-145)

3.7 W latach 2019-2022 utrzymano obowiązujące założenia realizacji szkoleń niezbędnych do zapewnienia ciągłości pracy PAŻP. Nieprzerwanie realizowano szkolenia zawodowe dla kandydatów na KRL/FIS, a także szkolenia wymagane do utrzymania uprawnień licencjonowanego personelu operacyjnego, pracowników technicznych ATSEP, personelu lotniczego obsługującego samoloty pomiarowe PAŻP, czy obowiązkowe szkolenia BHP.

Planowane koszty szkoleń pracowników operacyjnych z obszaru ATM wyniosły odpowiednio: 1 705 tys. zł - 2019 r., 1 332 tys. zł – 2020 r., 1 161 tys. zł – 2021 r., 2 502 tys. zł. – 2022 r.

Zrealizowane koszty szkoleń ww. grupy pracowników z obszaru ATM wyniosły odpowiednio: 1 184 tys. zł - 2019 r., 335 tys. zł – 2020 r., 468 tys. zł – 2021 r., 147 tys. zł – 2022 r. Według powyższych danych plan kosztów szkoleń w 2022 r. w porównaniu do 2019 r. wzrósł o 797 tys. zł, tj. o 31,9%, natomiast zrealizowane koszty szkoleń w 2022 r. względem 2019 r. uległy zmniejszeniu o 1 037 tys. zł, tj. o ponad 705%.

(akta kontroli str. 7503-7522)

²²¹ Kolejne decyzje związane z prowadzeniem szkoleń ujęto w decyzjach: nr 5 z dnia 19 marca 2020 r., nr 7 z dnia 31 marca 2020 r. oraz nr 8 z dnia 3 kwietnia 2020 r.

3.8 Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa PAŻP, po kontroli przeprowadzonej w 2021 r., wniosła²²² m.in. o:

- podjęcie prac nad stworzeniem rozwiązań pozwalających na szkolenie kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do realizacji zapotrzebowania wynikającego z prognoz ruchu;
- przeanalizowanie procedury wdrażania formułowanych w trakcie badania zdarzeń lotniczych zaleceń bezpieczeństwa w kierunku przyspieszenia tego procesu, w tym poprzez optymalizację procesu uzgodnień między poszczególnymi komórkami PAŻP.

W sierpniu 2022 r. Biuro Szkoleń przedstawiło *Szczegółowy harmonogram szkoleń do uzyskania licencji S-ATCL/ATCL na lata 2022-2029*. Dokument ten powstał w oparciu o zapotrzebowanie Biura Operacyjnego PAŻP, prognozy rozwoju natężenia ruchu lotniczego Eurocontrol oraz zapisy Regulaminu Pracy PAŻP. W listopadzie 2022 r. PAŻP podpisała umowę z Lotniczą Akademią Wojskową w Dęblinie w zakresie szkoleń dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego. Bezpośrednim efektem tej współpracy były ogłoszone zewnętrzne nabory dla praktykantów kontrolerów ruchu lotniczego (dwa nabory w 2022 r. i jeden w 2023 r.). PAŻP podpisała także listy intencyjne z Państwową Akademią Nauk Stosowanych w Chełmie oraz z Politechniką Śląską, których docelowy zakres współpracy przewidywał włączenie ww. uczelni publicznych w proces szkoleń podstawowych dla kandydatów na KRL. Uruchomienie filii OSPA w Poznaniu dywersyfikowało procesy szkoleniowe do dwóch lokalizacji (Warszawa i Poznań), co umożliwiało elastyczną organizację szkoleń w zakresie posiadanych zasobów i potrzeb przy zachowaniu wyższej efektywności kosztowej.

Realizacja drugiego wniosku polegała na współpracy wiceprezesa ds. żeglugi powietrznej z Dyrektorami Biura Operacyjnego, Biura Informatyki i Techniki oraz Biura Bezpieczeństwa w celu dokonania stosownej analizy procedury dotyczącej wdrażania formułowanych w trakcie badania zdarzeń lotniczych zaleceń bezpieczeństwa, pod kątem możliwości przyspieszenia i optymalizacji tego procesu. W ramach powyższego ze strony ww. wiceprezesa, w oparciu o dostęp przydzielony do Rejestru Zaleceń Bezpieczeństwa, sprawowany był bieżący nadzór nad podległymi osobami funkcyjnymi w zakresie realizacji zaleceń. Powyższe zwiększyło skuteczność realizacji zaleceń.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego kształcił kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w zakresie wszystkich uprawnień operacyjnych. Ośrodek szkoleniowy PAŻP dysponował odpowiednim zapleczem dydaktycznym oraz szkoleniowymi urządzeniami symulacji ruchu lotniczego niezbędnym do kształcenia przyszłych KRL. Ośrodek dysponował personelem z odpowiednimi kwalifikacjami umożliwiającymi im wykonywanie zaplanowanych zadań i czynności zgodnie zobowiązującymi wymaganiami.

W Ośrodku szkoleniowym PAŻP funkcjonował system zarządzania, który spełniał wymogi określone w Załączniku nr III Rozporządzenia nr 2015/340 oraz w procedurach wewnętrznych Agencji. W PAŻP obowiązywała i była stosowana Instrukcja Systemu Zarządzania Organizacji Szkoleniowej.

W związku z brakiem możliwości prowadzenia szkoleń w warunkach obostrzeń związanych z pandemią Covid-19 nie dokonywano naborów na szkolenia na kontrolerów ruchu lotniczego, a w latach 2020-2022 odwołano pięć kursów podstawowych dla kandydatów na KRL. Potencjalna liczba uczestników/kandydatów,

²²² KST.411.005.01.2021, wystąpienie zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.016.2022 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 maja 2022 r.

którzy nie wzięli udziału w szkoleniach wyniosła około 150 osób, w konsekwencji nastąpiło zatrzymanie stałego i systematycznego dopływu nowych kadr personelu do pracy operacyjnej.

W zakresie zwiększenia skuteczności szkoleń kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego podjęto działania polegające m.in. na: ujednoliceniu struktury kursów szkoleniowych; reorganizacji kanałów wewnętrznej komunikacji z kursantami szkolenia wstępnego; uzupełnieniu kursów szkoleniowych; wprowadzeniu nowego modelu monitorowania postępów w nauce; dostosowaniu sposobu realizacji szkoleń do wymagań w jednostkach dla poszczególnych służb; unowocześnieniu środowiska symulatorowego; podjęciu decyzji o stworzeniu nowego środowiska symulatorowego w zakresie szkolenia do uprawnienia kontroli lotniska instrumentalnej.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Zintensyfikowanie prac nad wdrożeniem rozwiązań pozwalających na zabezpieczeniu kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej.
2. Zapewnienie w pełni autonomicznego systemu rezerwowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym, który pozwalałby na realizację zadań spoza obiektów zlokalizowanych przy ul. Wieżowej w Warszawie, a także przyśpieszenie prac związanych z uruchomieniem operacyjnym Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu, mającego docelowo pełnić funkcję Centrum Zapasowego dla FIR Warszawa.
3. Zapewnienie nadzoru w sferze dokonywania zamówień publicznych oraz kontynuowanie działań w celu wyegzekwowania odpowiedzialności wobec osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości powstałe w procesie udzielenia na budowę systemu zapasowego P_21 dla Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego PAŻP w Poznaniu.
4. Przeprowadzenie weryfikacji potrzeb służb kontroli ruchu lotniczego w zakresie doposażenia stanowisk operacyjnych w systemy wspomagające pracę, w tym w system kontroli dozorowanej ATS.
5. Pilne wyeliminowanie utrudnień dla służb ruchu lotniczego w wykonywaniu czynności operacyjnych w TWR Modlin.
6. Zapewnienie narzędzi informatycznych mogących przejąć zadania i funkcje aplikacji DroneRadar, w celu wyeliminowania ryzyk i zagrożeń dla zapewniania przez PAŻP bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, przy obsłudze operacji z udziałem bezzałogowych statków powietrznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 22 grudnia 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Paweł Zambrzycki

/podpisano elektronicznie/