



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYŁOW

LWA.410.011.01.2023

Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
ul. Tytusa Chalubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią Uchwały Nr 3/2024 Kolegium Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 17 stycznia 2024 r.

P/23/020 - „Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ¹ , ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 9 stycznia 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw transportu nad Polską Agencją Żeglugi Powietrznej.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Adam Czugaiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/108/2023 z 26 kwietnia 2023 r. 2. Tomasz Świstak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/106/2023 z 26 kwietnia 2023 r. 3. Łukasz Misiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/107/2023 z 26 kwietnia 2023 r. (akta kontroli tom I str. 1-8)

¹ Dalej: Ministerstwo lub MI.

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów, M.P. z 2018 r. poz. 29.

³ Czynności kontrolne zakończono 15 września 2023 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Infrastruktury, któremu podlega Polska Agencja Żeglugi Powietrznej⁶, w okresie objętym kontrolą, przeprowadzał lub zlecał kontrole oraz monitorował wykonanie wniosków i zaleceń, a także podejmował działania mające na celu wyjaśnienie problemów zgłaszanych przez związki zawodowe działające w PAŻP. Działania te okazały się jednak niewystarczające dla zapobieżenia problemom kadrowym w PAŻP, które pojawiały się od końca 2021 r. i zagrażały utratą personelu PAŻP z końcem kwietnia 2022 r.

Dopiero zwolnienie, na wniosek Ministra, przez Prezesa Rady Ministrów z pełnienia obowiązków ówczesnego p.o. Prezesa Agencji oraz zatwierdzenie przez Ministra podwyżki wynagrodzeń dla części pracowników PAŻP, w szczególności warszawskich kontrolerów ruchu lotniczego, umożliwiło wypracowanie kompromisu i zawarcie porozumienia ze Związkiem Zawodowym Kontrolerów Ruchu Lotniczego⁷, co pozwoliło na zachowanie bezpieczeństwa i ciągłości ruchu w polskiej przestrzeni powietrznej. Zawarte porozumienie nie satysfakcjonowało jednak wszystkich pracowników PAŻP i w październiku-listopadzie 2022 r. w gdańskim porcie lotniczym doszło do kolejnych protestów kontrolerów ruchu lotniczego.

W latach 2022-2023 (I połowa) Minister przeprowadzał kontrole działalności PAŻP lub zlecał ich przeprowadzenie Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz monitorował wykonanie wniosków i zaleceń z tych kontroli. Minister, na skutek wystąpień związków zawodowych działających w PAŻP i zgłaszanych przez nie problemów, podejmował działania mające na celu wyjaśnienie sygnalizowanych kwestii, w tym dotyczących spraw pracowniczych, także sporu związków zawodowych z ówczesnym p.o. Prezesem PAŻP, negocjacji w sprawie nowego regulaminu wynagrodzeń oraz bezpieczeństwa i możliwych nieprawidłowości w ruchu lotniczym, związanych również z wojną w Ukrainie.

W związku z narastającym konfliktem pomiędzy ówczesnym p.o. Prezesa Agencji a pracownikami (głównie kontrolerami ruchu lotniczego), 28 marca 2022 r. Minister zwrócił się z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o zwolnienie z pełnienia obowiązków p.o. Prezesa PAŻP, jednocześnie – stosownie do art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2006r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej⁸ – wnioskował o powołanie wskazanej kandydatki na nowego Prezesa PAŻP, co przyczyniło się do załagodzenia trwającego sporu.

Na wniosek nowo powołanej Prezes PAŻP, Minister zlecił Prezesowi ULC przeprowadzenie kontroli funkcjonowania systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz realizowania wewnętrznych zaleceń bezpieczeństwa. W wyniku tej kontroli stwierdzono trzy niezgodności poziomu 2 (mogące doprowadzić do bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym) oraz przedstawiono rekomendacje w celu ich usunięcia. MI monitorowało podjęte działania naprawcze.

W dniu 28 czerwca 2022 r., na wniosek Prezes Agencji, Minister zatwierdził Aneks nr 1 do Regulaminu Wynagradzania⁹ dla pracowników Agencji, co zakończyło spór wewnątrz PAŻP. Decyzja ta poprzedzona była uzyskaniem od PAŻP wyjaśnień i uzupełnionych danych, poddaniu ich analizie przez Departament Lotnictwa przy współudziale Departamentu Prawnego MI, oraz badaniem stanowisk związków zawodowych. Należy zaznaczyć, że Departament Lotnictwa w notatkach kierowanych do kierownictwa Ministerstwa podkreślał, że nie wszystkie grupy zawodowe wewnątrz

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej także: PAŻP.

⁷ Dalej także: ZZKRL.

⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 191, ze zm., dalej: ustawa o PAŻP.

⁹ Dalej także: RW.

PAŻP są usatysfakcjonowane porozumieniem, co w przyszłości może skutkować kolejnymi konfliktami i protestami.

Do dnia zakończenia kontroli NIK¹⁰, w Ministerstwie nie sfinalizowano prac mających na celu dostosowanie przepisów ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze¹¹ do przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r.¹², pomimo upływu blisko czterech lat od dnia, od którego to rozporządzenie jest stosowane (2 stycznia 2020 r.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Sprawowanie nadzoru przez ministra właściwego do spraw transportu nad PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym

Opis stanu faktycznego

1.1. Stosownie do art. 2 ustawy o PAŻP¹⁴, Agencja podlega ministrowi właściwemu do spraw transportu¹⁵, z zastrzeżeniem zakresu nadzoru sprawowanego przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, określonego w art. 2 ust. 2 ustawy o PAŻP (bieżący nadzór). Minister na podstawie przepisów ustawy o PAŻP zatwierdza projekty rocznych i pięcioletnich planów działalności, sprawozdania finansowe wraz ze sprawozdaniem z badania, roczne sprawozdania z działalności oraz regulamin wynagrodzeń pracowników Agencji, a także składa wnioski do Prezesa Rady Ministrów o powołanie Prezesa PAŻP.

Plan kontroli MI na 2022 r. nie przewidywał kontroli w PAŻP, natomiast na II połowę 2023 r. zaplanowano przeprowadzenie w PAŻP jednej kontroli¹⁶. W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. Departament Kontroli MI przeprowadził trzy kontrole doraźne w PAŻP¹⁷. Zakres tych kontroli obejmował zawieranie i rozwiązywanie umów o pracę; zasady wynagradzania pracowników, przyznawanie premii i nagród oraz pracę w godzinach nadliczbowych; warunki zatrudnienia kierownictwa PAŻP; zawieranie umów cywilnoprawnych; analizę planów zamówień publicznych, prawidłowość stosowania przepisów ustawy Pzp i udzielania zamówień bez stosowania tych przepisów; weryfikację prawidłowości zawierania umów i ich realizacji; planowanie, przygotowanie i realizację inwestycji, w tym zagospodarowanie budynku Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu; zdolność do uruchomienia Centrum Zapasowego oraz gospodarkę finansowo-księgową PAŻP.

(akta kontroli tom II str. 4-187, płyta cd plik nr 2)

¹⁰ Tj. do 15 września 2023 r.

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1235, ze zm.

¹² Ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 677/2011 (Dz. Urz. UE L 62 z 08.03.2017, str. 1, ze zm.)

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Ustawa z 8 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 191).

¹⁵ W okresie objętym kontrolą był nim Minister Infrastruktury (od dnia 22 stycznia 2018 r.). Dalej również: Minister lub Minister Infrastruktury.

¹⁶ Kontrola pn. „Prawidłowość rozliczania opłat nawigacyjnych, w szczególności opłat terminalowych, pomiędzy PAŻP a innymi instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej”.

¹⁷ W 2021 r. przeprowadzono jedną kontrolę doraźną pn. „Wybrane elementy polityki kadrowej w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej”, zakończoną podpisaniem wystąpienia pokontrolnego 4 maja 2022 r., w 2022 r. przeprowadzono jedną kontrolę doraźną pn. „Zawieranie i realizacja umów na usługi i dostawy”, w 2023 r. przeprowadzona została jedna kontrola doraźna pn. „Działania podejmowane przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej w celu utworzenia Centrum Zapasowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie”.

1.2. W dwóch z trzech przeprowadzonych kontroli, zostały sformułowane zalecenia¹⁸. W wyniku jednej z tych kontroli¹⁹ MI zawiadomiło Prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, polegającego na wyrządzeniu szkody majątkowej w wielkich rozmiarach²⁰. W przypadku każdej kontroli PAŻP przedkładała informacje o sposobie realizacji zaleceń, a Departament Lotnictwa MI monitorował realizację wniosków pokontrolnych, sformułowanych przez Departament Kontroli MI. W jednym przypadku²¹, do dnia zakończenia kontroli NIK, Departament Kontroli nie rozpatrzył zastrzeżeń zgłoszonych do projektu wystąpienia pokontrolnego przez PAŻP²².

(akta kontroli tom II str. 4-187, 221-229)

Minister, poza własnymi kontrolami w PAŻP, w 2022 r. zlecił Prezesowi ULC przeprowadzenie dwóch kontroli:

- jedną pt. „Funkcjonowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz realizowania wewnętrznych zaleceń bezpieczeństwa w PAŻP”, którą MI zlecił do realizacji ULC na wniosek nowo powołanej Prezes PAŻP. Kontrola obejmowała m.in. politykę i cele w zakresie bezpieczeństwa, zarządzanie ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa, zapewnienie bezpieczeństwa, propagowanie bezpieczeństwa, zgłaszanie zdarzeń. W wyniku kontroli ULC stwierdził trzy niezgodności²³ poziomu drugiego²⁴. MI wezwało ULC do raportowania realizacji działań naprawczych. Prezes ULC poinformował MI o ocenie realizacji przez Agencję planu naprawczego zidentyfikowanych niezgodności, a PAŻP została zobowiązana do przekazania Prezesowi ULC dowodów potwierdzających realizację wszystkich działań wynikających z planu naprawczego²⁵;

(akta kontroli tom II str. 188-220)

- drugą pt. „Stan przygotowań Agencji do sytuacji drastycznego niedoboru personelu operacyjnego (kontrolerzy ruchu lotniczego), przewidywanej od dnia

¹⁸ W następstwie kontroli pn. „Wybrane elementy polityki kadrowej w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej” MI sformułowało zalecenia dot. podjęcia przez PAŻP działań zmierzających do zwrotu przez Zastępcę Prezesa ds. Finansowo-Administracyjnych nagrody przyznanej 2020 r., dokonanie rozliczenia wynagrodzenia p.o. Prezesa PAŻP, w tym dodatku funkcyjnego z tytułu pełnienia funkcji p.o. Dyrektora ds. Strategii i Współpracy Międzynarodowej, oraz wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących prawa pracy, w tym dotyczących prawidłowego umocowania pracowników PAŻP do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy.

W następstwie kontroli pn. „Zawieranie i realizacja umów na usługi i dostawy” MI sformułowało zalecenia dot. dokonywania, przed procesem wszczęcia zamówienia, rzetelnego rozeznania w zakresie możliwych sposobów realizacji działań siłami własnymi PAŻP, dochowywania należytej staranności przy wypełnianiu obowiązków związanych z udzielaniem zamówień publicznych, w tym w szczególności w zakresie rzetelnego planowania zamówień i szacowania ich wartości a także wypełniania ustawowych obowiązków, w tym w zakresie publikacji planów zamówień publicznych, korzystania z możliwości odstępowania od pełnej procedury zakupowej w przypadkach faktycznie uzasadnionych, zawierania w umowach stosownych postanowień w zakresie kar umownych, odpowiednio zabezpieczających interesy Agencji, oraz wzmocnienie nadzoru nad realizacją zawartych umów, w tym m.in. w zakresie dokonywania przez PAŻP terminowej płatności faktur oraz zintensyfikowanie działań mających na celu skuteczne egzekwowanie kar umownych.

¹⁹ Dot. kontroli pn. „Zawieranie i realizacja umów na usługi i dostawy”.

²⁰ [...] Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji.

²¹ Dot. kontroli pn. „Działania podejmowane przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej w celu utworzenia Centrum Zapasowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie”.

²² W dniu 1 sierpnia 2023 r. MI przesłało do PAŻP projekt wystąpienia pokontrolnego. W dniu 31 sierpnia 2023 r. PAŻP zgłosiła zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego MI. Wystąpienie pokontrolne ma zostać przygotowane po opracowaniu stanowiska wobec wniesionych zastrzeżeń - planowany termin zakończenia kontroli - II połowa września 2023 r.

²³ ULC stwierdził następujące niezgodności: 1) nie przedstawiono dowodów określających ostateczną odpowiedzialność Kierownika ds. Bezpieczeństwa, w imieniu organizacji, za wdrożenie i utrzymanie SMS (NCR.LOŻ-1.544.8.2022/PMOB-01); 2) nie przedstawiono dowodów potwierdzających spełnienie przez Kierownika ds. Bezpieczeństwa wymogów dotyczących odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru (NCR.LOŻ-1.544.8.2022/PMOB-02); 3) na wybranej próbie stwierdzono brak dowodów na przesłanie informacji o wynikach ostatecznej analizy w terminie nie później niż 3 miesiące od daty zarejestrowania powiadomienia o zdarzeniu (NCR.LOŻ-1.544.8.2022/PMOB-03).

²⁴ Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi. Klasyfikacja niezgodności wynikająca z procedury ULC „Procedura nadzoru bieżącego nad instytucjami zapewniającymi ATM/ANS”. Niezgodność poziomu 1 – stanowiąca bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym oraz wymagająca natychmiastowego usunięcia jej przyczyn (...). Niezgodność poziomu 2 – która może doprowadzić do niezgodności poziomu 1 albo trwale obniżyć bezpieczeństwo działalności w lotnictwie cywilnym lub utrudnić spełnienie wymagań bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym (...). Niezgodność poziomu 2 o charakterze systemowym – która trwale obniża lub utrudnia spełnienie wymagań działalności w lotnictwie cywilnym innych niż dotyczące bezpieczeństwa i która wymaga usunięcia przyczyn i skutków tej niezgodności (...).

²⁵ Pismem LOŻ-1.544.8.2022.ULC.12 z dnia 5 maja 2023 r.

1 maja 2022 r.”; kontrolę przeprowadzono na skutek braku odpowiedzi PAŻP na wezwania MI o przedstawienie harmonogramu działań i scenariuszy w związku z niedoborami personelu operacyjnego²⁶ oraz w związku z informacją z ULC o braku zmian w systemach funkcjonalnych ATM²⁷ w Agencji²⁸. Kontrola przeprowadzona przez ULC w dniach 13-15 kwietnia 2022 r. wykazała, że PAŻP podejmowała działania w celu ograniczenia negatywnych skutków niedoboru personelu, ale nie można było ich zrealizować przed 1 maja 2022 r. W wyniku tej kontroli ustalono, że poprzednie Kierownictwo PAŻP zainicjowało przygotowanie planów działań awaryjnych, będących odpowiedzią na zaistniałą w PAŻP sytuację kryzysową związaną z odmową przez dużą grupę kontrolerów ruchu lotniczego przyjęcia zmienionych warunków wynagradzania, wynikających z wprowadzenia nowego Regulaminu Wynagradzania, tj.: 1) zainicjowano działania mające na celu pozyskanie Kontrolerów Ruchu Lotniczego²⁹ 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 wymogu znajomości języka polskiego przez KRL organu kontroli obszaru³⁰; 2) przeprowadzono rekrutację wewnętrzną w regionalnych organach kontroli zbliżania³¹ w celu uzupełnienia braków kadrowych w organie ACC. Do szkolenia zakwalifikowano 31 osób (ponadto planowano weryfikację kompetencji kolejnych 5 osób); 3) przeprowadzono symulację rozwiązań polegających na maksymalnym wydłużeniu godzin pracy dostępnych KRL (praca w godzinach nadliczbowych), z przyjęciem założeń pracy na połączonych stanowiskach (*Single Person Operations*³²) i bez obsadzonego stanowiska Senior Kontrolera w organie APP Warszawa i przekazano ją Menadżerowi Sieci w Eurocontrol³³. 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.

W trakcie kontroli ULC nie uzyskano dowodów na podjęcie przez PAŻP działań mających na celu wykorzystanie wojskowych KRL do zapewniania ciągłości służby kontroli ruchu lotniczego (ATC). ULC sformułowało zalecenie, że zasadniczym działaniem PAŻP powinno być określenie realnej liczby operacji możliwych do obsłużenia przez KRL, którzy będą 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 tom II str. 230-279)

1.3. Departament Lotnictwa MI nadzorował realizację przez PAŻP wniosków pokontrolnych formułowanych w kontrolach przeprowadzanych przez DK MI i NIK oraz, co dwa tygodnie lub zależnie od potrzeb³⁴, organizował spotkania robocze z ULC i PAŻP dotyczące różnych obszarów zadań wykonywanych przez PAŻP, w tym:

²⁶ Z 3 marca 2022 r.

²⁷ ATM – Air Traffic Management – Zarządzanie ruchem lotniczym.

²⁸ Z 7 marca 2022 r.

²⁹ Dalej: KRL.

³⁰ Dział Kontroli Obszaru. Dalej: ACC.

³¹ Dział Kontroli Zbliżania. Dalej: APP.

³² Praca kontrolerów w trybie jednostanowiskowym. Dalej: SPO.

³³ Dalej także: NM.

³⁴ DL nie prowadzi rejestru takich spotkań, spotkania nie były protokolowane, nie są również podsumowane notatkami.

- sytuacji w PAŻP w przypadku ewentualnego niedoboru KRL po 1 maja 2022 r.³⁵; przedstawiciele Ministra uczestniczyli w spotkaniach mających na celu zakończenie sporu pomiędzy kierownictwem Agencji a kontrolerami ruchu lotniczego;
- zadań bieżących i ustawowych, także wypracowania projektu zmian w ustawie o PAŻP dotyczących terminów składania, opiniowania i zatwierdzania rocznych i pięcioletnich planów działalności oraz sprawozdań Agencji, uwag zgłaszanych przez DL w trakcie prac obejmujących zatwierdzenie sprawozdań finansowych Agencji.

Ponadto w DL MI analizowano i weryfikowano informacje przekazywane przez Prezesa PAŻP, dotyczące wydatków na wynagrodzenia pracowników PAŻP, zgodnie z wytycznymi zawartymi w piśmie z 28 czerwca 2022 r., zatwierdzającym aneks nr 1 do Regulaminu Wynagrodzeń, oraz wzywał do uzupełnienia i korekty tych informacji.
(akta kontroli tom II str. 4-5, 50-75, 113-130, 207-229)

1.4. Minister reagował na pisma adresowane do MI, dotyczące działalności PAŻP. W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. wpłynęło 29 takich pism³⁶, z których 21 stanowiły pisma informacyjne związków zawodowych działających w PAŻP³⁷ (niebędące skargami, wnioskami lub petycjami), w tym:

- pięć pism dotyczyło niepodjęcia rozmów przez p.o. Prezesa PAŻP w sprawie sporu zbiorowego wszczętego 22 grudnia 2021 r., przebiegu negocjacji nowego regulaminu wynagradzania, wynagrodzeń pracowników i uzgodnień ze Związkiem Zawodowym Kontrolerów Ruchu Lotniczego w 2022 r. DL je rejestrował, włączał do prowadzonej sprawy dot. PAŻP i poddawał analizie;
- 12 pism dotyczyło spraw kadrowych i sporu związków zawodowych z kierownictwem PAŻP, w tym kwestii wprowadzonego zarządzeniem p.o. Prezesa PAŻP zakazu podejmowania strajków przez KRL³⁸. Minister wystąpił do związków zawodowych o przekazanie dokumentacji w tym zakresie oraz do PAŻP o wyjaśnienia. Ostatecznie zarządzenie p.o. Prezesa PAŻP zostało uchylone przez nową Prezes PAŻP³⁹;
- cztery pisma dotyczyły możliwych nieprawidłowości w zakresie bezpieczeństwa w PAŻP oraz wpływu wojny w Ukrainie na sytuację lotnictwa cywilnego w polskiej przestrzeni powietrznej. W trzech przypadkach MI wystąpiło do ULC o weryfikację informacji⁴⁰, w jednym przypadku związek zawodowy przesłał zgłoszenie również do ULC, a MI wystąpiło do PAŻP o przekazanie stanowiska wobec zgłoszenia.

(akta kontroli tom II str. 334-433, płyta cd pliki nr 6, 9)

Ponadto do Ministerstwa wpłynęło:

- 16 pism „do wiadomości” Ministra, kierowanych do innych organów przez związki zawodowe działające w PAŻP. Pisma poruszały jednocześnie wiele kwestii: siedem informowało o sytuacji w PAŻP; osiem dotyczyło spraw kadrowo-płacowych, sporu z p.o. Prezesa PAŻP i konsultacji społecznych aneksu do RW;

³⁵ Spotkania z 27 stycznia i 10 lutego 2022 r., w którym uczestniczyli przedstawiciele kierownictwa PAŻP, DL MI i ULC, zorganizowane w związku z informacjami przekazywanymi przez związki zawodowe działające w PAŻP.

³⁶ Wliczając skargi i wnioski od osób niezwiązanych z PAŻP. Jedną skargę nr DL-3.051.8.2022 dot. bezczynności PAŻP w odpowiedzi na skargę uznano za zasadną. Wszystkie skargi były rozpatrywane terminowo, nie dłużej niż w ciągu miesiąca.

³⁷ W 2022 r. 19 wystąpień/pism informacyjnych związków zawodowych i dwa wystąpienia związków zawodowych przekazane przez KPRM, w 2023 r. brak pism od zz. Dziewięć pism kierowanych przez zz. do MI zostały włączone do jednej sprawy pod numerem DL-3.80.6.2022 pn. „Związek Zawodowy Kontrolerów Ruchu Lotniczego; spór z p.o. Prezesa PAŻP (wdrażanie nowego Regulaminu Wynagradzania, opóźnienia w ruchu lotniczym w grudniu 2021r., zarządzenie wewnętrzne Prezesa z 31.08.2021 o zakazie strajków, in.)”.

³⁸ Zarządzenie nr 224 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z 31 sierpnia 2021 r.

³⁹ W dniu 20 kwietnia 2022 r.

⁴⁰ W odpowiedzi ULC poinformował, że we wskazanych obszarach nie wskazano na nieprawidłowości lub odwoływał się do wyników przeprowadzanych przez ULC kontroli.

trzy pisma⁴¹ dotyczyły sytuacji w gdańskim Związku Zawodowym KRL po zatwierdzeniu aneksu do RW; w jednym przypadku pismo⁴² poruszało kwestię bezpieczeństwa i możliwych nieprawidłowości w ruchu lotniczym⁴³;

- siedem wniosków o udzielenie informacji publicznej dotyczących m.in. kontroli i nadzoru MI nad PAŻP, kształcenia i zatrudnienia KRL, kosztów funkcjonowania Agencji, porozumień PAŻP ze stroną społeczną itp.

(akta kontroli tom II str. 434-436, 465-531, płyta cd pliki nr 7-8)

W przedstawianych powyżej sprawach, w przypadku pism informacyjnych otrzymanych od związków zawodowych, Minister co do zasady nie udzielał odpowiedzi, lecz były one rejestrowane w DL, włączane do prowadzonej sprawy dot. PAŻP i poddawane analizie. Natomiast w przypadku zgłaszania ewentualnych nieprawidłowości, Minister podejmował działania wyjaśniające, m.in. występował do nadawców pism o uzupełnienie dokumentacji⁴⁴, do Prezesa ULC – o zweryfikowanie sygnalizowanych nieprawidłowości i podjęcie stosownych działań⁴⁵, do PAŻP – o przedstawienie stanowiska lub wyjaśnień⁴⁶.

Minister podkreślał w odpowiedziach kierowanych do związków zawodowych działających w PAŻP⁴⁷, że ustawowe kompetencje Ministra dotyczące PAŻP nie obejmują spraw pracowniczych podległej jednostki, a organem zarządzającym Agencją jest Prezes PAŻP. Informował, iż Minister nie ma wpływu na politykę zatrudnienia, ani nie ingeruje w organizację pracy podległej jednostki. Nie ma również uprawnień pozwalających na kształtowanie procesu szkolenia całego personelu, w tym kontrolerów ruchu lotniczego. MI nie jest stroną w sporze między kierownictwem Agencji, a zatrudnionymi w niej kontrolerami ruchu lotniczego i nie ingeruje w przebieg negocjacji dotyczących tego sporu. MI informowało, że zmiana RW była procedowana w czasie kryzysu branży lotniczej spowodowanego ogólnosiątkowymi obostrzeniami dotyczącymi przemieszczania się ludzi w związku z pandemią COVID-19 oraz wynikającego z tego drastycznego spadku przychodów. Weryfikacja kosztów funkcjonowania była jednym z najistotniejszych elementów ograniczania skali perturbacji finansowych, z jakimi musiała zmierzyć się PAŻP. Aneks nr 1 do RW był efektem prac nowego kierownictwa Agencji oraz strony społecznej, a kompromis był wypracowany pod presją czasu i zagrożenia bezpieczeństwa, ciągłości i płynności i efektywności żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej, zaś przedstawione kwoty wynagrodzeń nie przekraczały wartości planowanych w planie pięcioletnim. Minister podkreślał, że Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, a obowiązki dotyczące bieżącego nadzoru nad realizacją zadań przez Agencję wykonuje Prezes ULC.

(akta kontroli tom II str. 334-436, 465-531, płyta cd pliki nr 6-8)

Minister otrzymywał również informacje opracowane przez pracowników PAŻP⁴⁸, dotyczące sytuacji w Agencji, w tym sytuacji epidemiologicznej, finansowej,

⁴¹ Pisma Gdańskiego Związku Zawodowego Pracowników Kontroli Ruchu Lotniczego (Dalej: GZZPKRL) z 24 sierpnia, 4 listopada, 23 listopada 2022 r.

⁴² Pismo GZZPKRL z 23 listopada 2022 r.

⁴³ MI wystąpiło do ULC ws. przekazania informacji o działaniach podjętych przez Urząd. Prezes ULC przekazał ustalenia w sprawie oraz o stwierdzonej niezgodności. MI zobowiązało ULC do przekazania końcowej oceny skuteczności realizacji przez Agencję planu naprawczego w zakresie zidentyfikowanych niezgodności.

⁴⁴ W celu uzupełnienia pisma ZZKRL 01/22/03/2022 z dnia 22 marca 2022 r. MI wystąpiło 23 marca 2022 r. o uzupełnienie dokumentacji.

⁴⁵ W przypadku zgłoszeń ZZKRL-01/27/01/2022 z dnia 27 stycznia 2022 r., ZZKRLZZKRL 01/22/03/2022 z dnia 23 marca 2022 r., ZZKRL 01/25/02/2022 z dnia 25 lutego 2022 r., ZZKRL 02/10/03/2022 z dnia 10 marca 2022 r. pisma skierowano do weryfikacji przez ULC. Każdorazowo ULC przesyłał swoje stanowisko do MI.

⁴⁶ W przypadku zgłoszeń: ZZKRL-01/27/01/2022 z 27 stycznia 2022 r., ZZPSRL z 8 lutego 2022 r., ZZKLW/03/2022 z 14 lutego 2022 r., ZZKRLZZKRL 01/22/03/2022 z 23 marca 2022 r., ZZFEBL/07/KZ/2022 z 14 listopada 2022 r., ZZFEBL z 6 grudnia 2022 r. MI pozyskało stanowisko PAŻP.

⁴⁷ Pisma z 14 kwietnia 2022 r. nr DL-3.014.2.2022.1.; 13 września 2022 r. nr DL-3.80.50.2022; 16 grudnia 2022 r. nr DL-3.80.77.2022; 13 stycznia 2023 r. nr DL-3.80.80.2022; 31 stycznia 2023 r. nr DL-3.014.6.2023; 16 stycznia 2023 r. nr DL-3.014.5.2023; 21 lutego 2023 r. nr DL-3.014.1.2023; 4 maja 2023 r. nr DL-3.014.2.2023.

⁴⁸ M.in. Informacje z 21 i 26 stycznia oraz 7, 11, 18 i 25 lutego 2022 r.

współpracy ze stroną społeczną, negocjacjami nowego RW, współpracy z instytucjami krajowymi i międzynarodowymi itp.

(akta kontroli tom II str. 321-333)

1.5. W związku z doniesieniami dotyczącymi sporu zbiorowego strony społecznej z kierownictwem PAŻP, Departament Lotnictwa MI na bieżąco monitorował sytuację w PAŻP oraz przekazywał informacje w postaci notatek służbowych kierownictwu Ministerstwa, m.in.:

- 27 stycznia 2022 r. informowano o wszczęciu kolejnego sporu zbiorowego, pogorszeniu relacji KRL z p.o. Prezesa Agencji oraz o spotkaniu kierownictwa PAŻP, ULC i DL MI, podczas którego PAŻP poinformował o spodziewanej w lutym i marcu 2022 r. sytuacji kryzysowej, polegającej na braku możliwości zapewnienia pełnej obsady personelu operacyjnego dla ruchu lotniczego, w związku z nieprzyjmowaniem przez część kontrolerów ruchu lotniczego wypowiedzeń zmieniających z nowymi (obowiązujących od września 2021 r.) warunkami płacowymi, wynikającymi z RW PAŻP. Jednocześnie w notatce podkreślono, że w świetle ustawy o PAŻP, zwierzchność Ministra nad PAŻP nie obejmuje spraw pracowniczych Agencji;
- 15 lutego 2022 r. informowano o dalszej eskalacji konfliktu m.in. z powodu rozwiązania umów o pracę z działaczami związków zawodowych objętymi ochroną stosunku pracy oraz zakazu strajków KRL. Podkreślono brak możliwości prowadzenia dialogu przez stronę społeczną z p.o. Prezesa Agencji, informowano również o zmniejszeniu stanu osobowego KRL w APP i ACC Warszawa, co uniemożliwi realizację zadań organów kontroli ruchu lotniczego i doprowadzi do spadku przepustowości polskiej przestrzeni powietrznej o 50-60% na dobę. Podkreślono, że sytuacja stanowi zagrożenie dla funkcjonowania PAŻP, a w konsekwencji dla utrzymania zachowania najwyższych standardów bezpieczeństwa ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej. Jednocześnie DL zwracał uwagę na ryzyko pogorszenia kondycji finansowej PAŻP w przypadku zakłóceń w dostępności świadczonych przez nią usług służb żeglugi powietrznej (głównym źródłem przychodów Agencji są opłaty nawigacyjne wnoszone przez uczestników polskiej przestrzeni powietrznej). DL informował, że wstępny plan Agencji uzupełnienia braków kadrowych jest możliwy do wdrożenia w perspektywie od kilku do kilkunastu miesięcy. DL oceniło, że kryzys wymagał pilnego rozwiązania poprzez wypracowanie porozumienia stron, a zagrożenie utraty zdolności Agencji do absorpcji spodziewanego ruchu w sezonie letnim 2022 r. jako bardzo wysokie;
- 23 lutego 2022 r. informowano o dalszej eskalacji sporu, którego głównym problemem jest konflikt personalny strony społecznej z p.o. Prezesa Agencji i w związku z tym brak możliwości prowadzenia dialogu stron. Ponownie informowano o zmniejszeniu stanu osobowego KRL w APP i ACC Warszawa, co uniemożliwi realizację zadań tych organów, ryzyku pogorszenia kondycji finansowej PAŻP, spadku przepustowości polskiej przestrzeni powietrznej itp.

(akta kontroli tom II str. 230-232, 237-242)

Wobec kryzysowej sytuacji, Departament Lotnictwa zorganizował 10 lutego 2022 r. spotkanie z kierownictwem PAŻP i ULC. W jego następstwie Prezes ULC, 2 marca 2022 r., wystąpił do p.o. Prezesa PAŻP o niezwłoczne przekazanie następującej dokumentacji:

- harmonogramu działań uwzględniającego szczegółowe plany PAŻP w celu zminimalizowania skutków niedoboru personelu ATC w ACC i APP Warszawa;
- spójnych i jednoznacznych informacji związanych z planami awaryjnymi przygotowanymi na podstawie określonych scenariuszy.

Prezes ULC informował również o korespondencji otrzymanej z Europejskiej Organizacji ds. bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej EUROCONTROL⁴⁹, w której wyrażano obawy dotyczące ryzyka przekierowania lotów poza polską przestrzeń powietrzną i utrudnienia ruchu do i z polskich lotnisk oraz wskazywano na konieczność rozpoczęcia koordynacji działań łagodzących.

Minister Infrastruktury 3 marca 2022 r. ponowił, wyrażone przez Prezesa ULC, żądanie przedstawienia przez p.o. Prezesa PAŻP dokumentów dotyczących harmonogramu oraz informacji związanych z planami awaryjnymi. Minister nie otrzymał odpowiedzi na przedmiotowe pismo.

W dniu 7 marca 2022 r. p.o. Prezesa PAŻP przedłożył Prezesowi ULC pismo w sprawie działań podjętych lub planowanych przez Agencję w celu zminimalizowania negatywnych skutków niedoboru KRL od maja 2022 r., natomiast Minister nie był adresatem tego pisma. W odpowiedzi z 15 marca 2022 r., przekazanej do wiadomości Dyrektor DL MI, Prezes ULC negatywnie odniósł się do przedstawionej propozycji p.o. Prezesa PAŻP, podkreślając, że zaproponowane zmiany nie są możliwe do wprowadzenia przed 1 maja 2022 r.. Wskazano m.in., że:

- przed 1 maja 2022 r. jest za mało czasu na przeszkolenie kontrolerów z ośrodków regionalnych APP;
- praca kontrolerów w trybie jednostanowiskowym SPO powinna odbywać się w określonych limitach oraz że jest to zmiana mająca wpływ na system funkcjonalny (a nie modyfikacja Instrukcji Operacyjnej), w związku z czym wymaga zatwierdzenia w drodze decyzji przez Prezesa ULC – należy zatem zaktualizować zgłoszoną zmianę oraz przeprowadzić pełną ocenę bezpieczeństwa w tym zakresie;
- ponieważ wobec części planowanych przez PAŻP zmian w organach kontroli ruchu lotniczego, do Prezesa ULC nie wpłynęły powiadomienia o tych zmianach, zmiany te powinny być procedowane na podstawie art. 128b ust. 1a ustawy Prawo lotnicze, tj. jako zmiany nieplanowane⁵⁰ (w celu wdrożenia tych zmian przed dniem 1 maja 2022 r.), a wszystkie zaproponowane działania powinny być wdrożone po przeprowadzeniu przez Agencję pełnych ocen bezpieczeństwa oraz zatwierdzeniu ich przez ULC. Jednocześnie ULC podkreślił, że ryzyko wystąpienia sytuacji kryzysowej było znane Agencji od końca 2021 r., wobec czego zaistniałych sytuacji nie można uznać jako zmian spowodowanych nagłymi nieprzewidzianymi okolicznościami.

(akta kontroli tom II str. 243-255)

W dniu 29 marca 2022 r. Minister wystąpił do Prezesa Rady Ministrów⁵¹ z wnioskiem⁵² o zwolnienie dotychczasowego p.o. Prezesa PAŻP z pełnienia obowiązków Prezesa Agencji oraz o powołanie na stanowisko Prezesa PAŻP wskazanej kandydatki. Prezes RM pismem z 30 marca 2022 r. zwolnił dotychczasowego p.o. Prezesa PAŻP z pełnienia obowiązków z dniem 30 marca 2022 r. oraz z dniem 31 marca 2022 r. powołał na stanowisko Prezesa PAŻP osobę wskazaną we wniosku MI.

(akta kontroli tom I str. 9-13)

W dniu 7 kwietnia 2022 r., Minister wystąpił do ULC z zapytaniem, czy Agencja podjęła stosowne działania mające na celu wypełnienie obowiązków wynikających z art. 128 ustawy Prawo lotnicze, w tym czy prowadzone jest postępowanie administracyjne w przedmiocie dokonania planowanych zmian w systemach funkcjonalnych Agencji, a dokonanie których miałyby na celu zapewnienie niezakłóconego wykonywania

⁴⁹ Pismo Dyrektora Generalnego EUROCONTROL nr DGD22_0064 z 22 lutego 2022 r.

⁵⁰ W przypadku zwykłego trybu procedowania zmian zgłoszenie następuje z zachowaniem 3 miesięcznego terminu powiadomienia o zmianie.

⁵¹ Dalej: Prezes RM.

⁵² Pismo (brak numeru) z dnia 29 marca 2022 r.

przez PAŻP ustawowych obowiązków po 1 maja 2022 r. Prezes ULC poinformował⁵³, że nie wpłynęły żadne powiadomienia o zmianie w systemie funkcjonalnym ATM.

Dyrektor DL, notatką z 8 kwietnia 2022 r., poinformowała kierownictwo Ministerstwa o obecnej sytuacji w PAŻP, w tym o braku powiadomień o zmianie w systemie funkcjonalnym ATM, o niepodjęciu przez byłego p.o. Prezesa PAŻP koniecznych działań w celu zapewnienia ciągłości służb ruchu lotniczego po 1 maja 2022 r.

(akta kontroli tom II str. 256-263)

W celu wsparcia toczących się negocjacji pomiędzy Prezes PAŻP, a stroną związkową, Minister Infrastruktury oddelegował Dyrektora Departamentu Lotnictwa do udziału w rozmowach. Minister wyjaśnił, że Dyrektor DL zażądała od Dyrektora Biura Strategii PAŻP do wglądu analiz dotyczących wpływu utraty personelu z dniem 30 kwietnia 2022 r. m.in. na: przychody Agencji, utratę wizerunku, rynek lotniczy oraz turystyczny, lecz mimo deklaracji składanych przez p.o. Prezesa PAŻP o pełnej gotowości i przygotowaniach Agencji do odejścia personelu operacyjnego, nie przedłożono żądanych przez Dyrektora DL dokumentów. Minister wyjaśnił, iż oznaczało to, że jedynym rozwiązaniem pozwalającym na zachowanie ciągłości ruchu w polskiej przestrzeni powietrznej jest wypracowanie kompromisu ze stroną społeczną.

(akta kontroli tom I str. 146-147)

W dniu 13 kwietnia 2022 r. Minister Infrastruktury zlecił Prezesowi ULC przeprowadzenie w trybie pilnym kontroli doraźnej w PAŻP dotyczącej przygotowań Agencji do sytuacji kryzysowej związanej z przewidywanymi niedostatecznymi zasobami personelu operacyjnego (kontrolerów ruchu lotniczego), które mogą wystąpić od 1 maja 2022 r., w szczególności zbadanie, czy Agencja wypracowała plany, procedury, działania mitygujące zagrożenia związane z brakiem stosownego personelu oraz czy prowadzi odpowiednie ustalenia z przedstawicielami użytkowników przestrzeni powietrznej zarządzającymi lotniskami, wojskowymi organami ruchu lotniczego oraz Menadżerem Sieci. Ponadto wezwano Prezesa ULC do zintensyfikowania na bieżąco działań nadzorczych wobec PAŻP. Zlecona kontrola, przeprowadzona w dniach 13-15 kwietnia 2022 r., wykazała, że poprzednie kierownictwo PAŻP podjęło działania związane z zaistniałą sytuacją kryzysową, jednak część tych działań nie była możliwa do realizacji przed 1 maja 2022 r. (patrz pkt. 1.3. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli tom II str. 264-279)

1.6. Prezes PAŻP podpisała 28 kwietnia 2022 r. wstępne porozumienie z przedstawicielami ogólnopolskiego Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego dotyczące warunków wykonywania pracy oraz zasad wynagradzania pracowników PAŻP, w którym zaakceptowano 24 postulaty dotyczące szeroko rozumianego bezpieczeństwa w Agencji. 17 maja 2022 r. Dyrektor DL MI wystąpiła do PAŻP o przesłanie kopii tego porozumienia wraz z innymi dokumentami będącymi jego integralną częścią. Dyrektor DL otrzymała od PAŻP dokument porozumienia oraz Aneks nr 1 do porozumienia kończącego w części spór zbiorowy, natomiast ani PAŻP, ani strona związkowa nie przekazała do MI treści 24 postulatów dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa w Agencji, wystosowanych przez stronę związkową (zaakceptowanych w porozumieniach z przedstawicielami ogólnopolskiego Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego z 28 kwietnia i 29 czerwca 2022 r.).

Pismem z dnia 30 czerwca 2022 r.,⁵⁴ Minister poinformował Agencję o konieczności zgłoszenia i weryfikacji przez Prezesa ULC wszelkich zmian mogących mieć potencjalny wpływ na systemy funkcjonalne związane z wprowadzeniem w życie

⁵³ Pismem LOŻ.544.5.2022.ULC.1 z dnia 8 kwietnia 2022 r.

⁵⁴ Pismo DL-3.80.47.2022.

uregulowań wynikających z tych dokumentów, stosownie do obowiązujących przepisów, w tym ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze.

(akta kontroli tom I str. 117-126, 231-247, tom II str. 178-199)

Minister wyjaśnił, że czynności obejmujące analizę oraz monitorowanie sytuacji w PAŻP były prowadzone przez MI oraz ULC na bieżąco i obejmowały czynności nadzorcze stosownie do uprawnień. Minister podkreślił, że prawa i obowiązki państwowej władzy nadzorującej w rozumieniu obowiązujących przepisów⁵⁵ oraz inne prawa i obowiązki w zakresie wykonywania bieżącego nadzoru nad realizacją zadań przez Agencję wykonuje Prezes ULC. Zatem o przeprowadzeniu w PAŻP kontroli ULC decyduje przede wszystkim samodzielnie, w ramach własnych uprawnień i wiedzy o istnieniu przesłanek wskazujących na konieczność jej przeprowadzenia. Odnosnie postulatów bezpieczeństwa, Minister wyjaśnił, że 24 postulaty zostały zawarte w porozumieniach z 28 kwietnia i 29 czerwca 2022 r. kończących w części spór zbiorowy. Żadna ze stron nie przekazała do tutejszego organu przedmiotowego pisma, natomiast MI nie jest organem uprawnionym do ingerowania w relacje pomiędzy pracodawcą, a pracownikami. Według art. 1 ust. 1 z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁵⁶, jest to spór pracowników z pracodawcą lub z pracodawcami, dotyczący warunków pracy, płac lub świadczeń socjalnych oraz praw i wolności związkowych. Końcowym efektem uzgodnień był projekt Aneksu nr 1 do Regulaminu Wynagradzania Agencji, który stosownie do uregulowań art.10 ust. 2 ustawy o PAŻP, został zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury. Natomiast wszelkie ewentualne zagrożenia bezpieczeństwa zgłoszone przez stronę związkową w sporze zbiorowym, wynikające z liczby dostępnego personelu operacyjnego, dotyczyły Regulaminu Pracy.

(akta kontroli tom I str. 145-146)

1.7. Dyrektor DL MI 17 maja 2022 r.⁵⁷ wystąpiła do Prezes PAŻP o przekazanie kopii porozumienia z 28 kwietnia 2022 r. oraz harmonogramu działań mających na celu wypracowanie i zatwierdzenie nowego Regulaminu Wynagrodzeń. Prezes PAŻP przekazała kopię porozumienia 25 maja 2022 r.⁵⁸. Zgodnie z harmonogramem prac, do 10 lipca 2022 r. miał zostać wypracowany i zatwierdzony nowy Regulamin Wynagradzania. Prezes PAŻP poinformowała o trwających konsultacjach z ZZKRL i że najpóźniej do 27 maja 2022 r. aneks zostanie przekazany związkowi zawodowemu do konsultacji, które potrwać 30 dni. Pismem⁵⁹ z 27 maja 2022 r. DL MI zobowiązała Prezes Agencji do przedstawienia projektu Aneksu do RW do analizy i oceny.

Prezes PAŻP 31 maja 2022 r. przesłała do DL projekt Aneksu nr 1 do Regulaminu Wynagradzania PAŻP, jednocześnie informując, że 26 maja 2022 r. został on przekazany do konsultacji społecznych organizacjom związkowym działającym w Agencji. Dyrektor DL dwukrotnie wystąpiła⁶⁰ do Departamentu Prawnego⁶¹ o opinię do złożonego przez PAŻP projektu Aneksu pod względem formalno-prawnym oraz o opinię w kwestii zasad przydzielania nagród i premii. Dyrektor DL nie występowала do Prezesa ULC o zajęcie stanowiska wobec procedowanego dokumentu.

⁵⁵ Tj. rozporządzenia (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 23) określone w rozporządzeniu (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 31) i rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żegluga powietrznej (Dz. Urz. UE L 335 z 21.12.2005, str. 13)

⁵⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 123.

⁵⁷ Pismo DL-3.80.34.2022 z 17 maja 2022 r.

⁵⁸ Pismem ALD.0701.04.025.2022 z dnia 25 maja 2022 r.

⁵⁹ Pismo DL-3.80.34.2022.

⁶⁰ W dniu 10 czerwca i 22 czerwca 2022 r., znak pisma DL-3.80.34.2022.

⁶¹ Dalej: DP.

Dyrektor DL w pismach do PAŻP⁶² zgłaszała uwagi i wskazywał na konieczność: doprecyzowania, uszczegółowienia zapisów i przedłożenia dodatkowych wyjaśnień, np. w kwestii niektórych załączników, w tym dotyczących rozwoju zawodowego KRL i informatorów służby informacji powietrznej (tj. załącznik nr 5 do Aneksu), które Dyrektor DL uznała za zbyt ogólnikowe, niespójne i wymagające dodatkowej analizy; precyzyjnego wskazywania innych uregulowań i dokumentów, do których nawiązują zapisy procedowanego Aneksu; określenia mechanizmu ustalania wskaźnika waloryzacji oraz jego zgodności ze wskaźnikami zatwierdzonego Planu Skuteczności Działania⁶³ na dany okres; skalkulowania odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych stosownie do możliwości finansowych Agencji. Ponadto Dyrektor DL przekazała do Prezes PAŻP swoją opinię DP wskazującą także na konieczność doprecyzowania zapisów.

Jednocześnie Dyrektor DL wystąpiła do Prezes PAŻP o przedstawienie:

- kalkulacji wynagrodzenia rocznego dla trzech pracowników z kilku grup pracowniczych, z uwzględnieniem wszystkich elementów składowych oraz innych świadczeń w dwóch wariantach: według dotychczas obowiązującego RW oraz według procedowanego Aneksu;
- kalkulacji łącznej kwoty wynagrodzeń i innych świadczeń, wynikającej z procedowanego Aneksu w trzech scenariuszach: przyjmując parametry najniższe, najwyższe oraz wariant realistyczny przewidziany do przejęcia w PAŻP;
- kalkulacji kwoty wynikającej z przyjęcia wartości wykraczających poza ramy określone w kodeksie pracy, np. z tytułu nadgodzin, pracy w porze nocnej;
- przedstawienia planu zatrudnienia w PAŻP na lata 2022-2027 w podziale na poszczególne lata według kategorii pracowników;
- prezentacji szczegółowej kalkulacji wszystkich wskaźników i kwot wraz ze wskazaniem wzoru ich wyliczenia, z uwzględnieniem wskaźnika waloryzacji, premii inflacyjnej, z uwzględnieniem inflacji – tak, aby wyliczenia obejmowały wszystkie elementy wynikające z zapisów procedowanego Aneksu.

W przekazanych do MI odpowiedziach⁶⁴ Prezes PAŻP uznała za zasadne i przyjęła w całości uwagi wyrażone w stanowisku DP, oraz przedstawiła wymagane przez DL wyjaśnienia i kalkulacje:

- kalkulację wynagrodzenia rocznego dla wybranych pracowników;
- kalkulację łącznej kwoty wynagrodzeń oraz innych świadczeń wynikającej z procedowanego Aneksu;
- kalkulację kwoty wynikającej z przyjęcia wartości wykraczających poza ramy określone w Kodeksie Pracy z tytułu nadgodzin oraz w porze nocnej;
- plan zatrudnienia w PAŻP przygotowany wraz z rewizją Planu Skuteczności Działania Służb Żegluga Powietrznej na trzeci okres odniesienia, tj. na lata 2020-2024, Prezes PAŻP zapewniła, że jest z nią zgodny w zakresie lat 2022-2024, a obejmuje okres do 2025 r., przekazano również informację na temat liczby nowych licencji KRL do 2025 r.;
- kalkulację Symulacji Puli Premii inflacyjnej wg. parametrów wymaganych przez MI z uwzględnieniem wskaźników inflacji.

(akta kontroli tom I str. 178-230)

Jednocześnie związki zawodowe, w pismach kierowanych do MI oraz do wiadomości MI, sygnalizowały⁶⁵ niezadowolenie strony społecznej, oraz, że w trakcie konsultacji

⁶² Pisma z 8 czerwca 2022 r. i 22 czerwca 2022 r., znak DL-3.80.34.2022.

⁶³ Dalej: PSD.

⁶⁴ Pismo AL.0701.04.034.2022 z 15 czerwca 2022 r. i AL.0701.05.035.2022 z 27 czerwca 2022 r.

⁶⁵ Przykładowo pisma ZZPT2022/05/27/02 z 27 maja 2022 r., ZZPT2022/06/21/01 z 22 czerwca 2022 r., GZZPKRL z 27 czerwca 2022 r.

społecznych Aneksu nr 1 do Regulaminu wynagradzania nie otrzymały pełnych informacji w zakresie finansów PAŻP, kosztów proponowanych zmian, analiz finansowych, w związku czym konsultacje społeczne ze związkami zawodowymi w PAŻP mogą mieć charakter pozorny.

(akta kontroli tom II str. 434-436, płyta CD pliki nr 6-8)

Sekretarz Stanu Andrzej Bittel, odnosząc się do sposobu reakcji MI na sygnały i informacje otrzymane od strony społecznej, oświadczył, że Minister Infrastruktury nie jest stroną w procesie wewnętrznych konsultacji dokumentów Agencji. Ponadto Sekretarz Stanu wskazał na niezależność związków zawodowych wynikającą z ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁶⁶, która w art. 1 ust. 1 stanowi: „Związek zawodowy jest niezależny w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji”. Sekretarz Stanu oświadczył także, iż wszelkie materiały wpływające do MI są wnikliwie analizowane i procedowane, stosownie do obowiązujących przepisów i w ramach uprawnień, ponadto Minister oddelegował w charakterze eksperta Dyrektora DL, w celu merytorycznego wsparcia toczących się negocjacji w ramach sporu zbiorowego.

(akta kontroli tom I str. 165)

W dniu 28 czerwca 2022 r.⁶⁷ Prezes PAŻP złożyła do Ministra Infrastruktury wniosek w sprawie zatwierdzenia Aneksu nr 1 do Regulaminu Wynagradzania Agencji, przesyłając jednocześnie projekt Aneksu wraz z załącznikami. W przesłanym projekcie Aneksu zostały uwzględnione uwagi formalno-prawne DP MI, usunięto proponowane wcześniej przez Agencję uregulowania dotyczące rozwoju zawodowego KRL i informatorów służby informacji powietrznej (tj. załącznik nr 5 do Aneksu). Prezes PAŻP nie informowała o wyniku prowadzonych konsultacji społecznych, nie załączyła również opinii związków zawodowych działających w Agencji.

W tym samym dniu, tj. 28 czerwca 2022 r., Dyrektor DL przedłożyła Ministrowi notatkę służbową w sprawie projektu procedowanego Aneksu nr 1 oraz załączników do RW do zatwierdzenia za wnioskiem Prezesa PAŻP, w której wskazano że:

- wprowadzenie RW, zatwierdzonego 28 września 2021 r. przez Sekretarza Stanu MI Marcina Horałę z upoważnienia Ministra Infrastruktury, spowodowało eskalację napięć społecznych w Agencji i trudności operacyjne. Zmiana warunków pracy oraz znaczące obniżenie pensji (o ok. 50%) dla KRL oraz wzrost wynagrodzeń w grupie pracowników administracyjnych, technicznych i operacyjnych oraz kontrolerów lotniskowych organów kontroli ruchu lotniczego z lotnisk regionalnych skutkowało niezaakceptowaniem tych zmian przez ACC i APP Warszawa i w konsekwencji mogło skutkować zmniejszeniem liczby KRL w tych organach;
- procedowany Aneks nr 1 był efektem, wypracowanego pod presją czasu i zagrożenia bezpieczeństwa, ciągłości, płynności i efektywności żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej, kompromisu pomiędzy nowym kierownictwem PAŻP, a stroną społeczną;
- kwoty zaprezentowane przez PAŻP w kalkulacjach nie przekraczały wartości planowanych kosztów pracowniczych wynikających z zatwierdzonego przez MI planu pięcioletniego na lata 2020-2024, co do którego Prezes Agencji został zobowiązany do monitorowania w zakresie zachowania spójności z celami ujętymi w Planie Skuteczności Działania dla Polski na trzeci okres referencyjny (lata 2020-2024), zatwierdzonym przez Komisję Europejską 13 kwietnia 2022 r.;

⁶⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 854.

⁶⁷ Znak pisma ALD.0701.06.034.2022.

- wartości liczbowe dotyczące przewidywanych kwot nie zawierają szczegółowych kalkulacji, co uniemożliwia weryfikację prawidłowości przyjętych założeń;
- efektem procedowanych zmian będzie wzrost wynagrodzenia w grupie KRL w Warszawie (wzrost ok. 20-70%), natomiast wynagrodzenie pozostałych grup pracowników PAŻP zostanie utrzymane na niemal niezmiennym poziomie.

W konkluzji notatki, Dyrektor DL stwierdziła, że wskazywane przez PAŻP koszty pracownicze, wynikające z procedowanych zmian, nie przekraczają wartości ujętych w zatwierdzonym przez MI planie pięcioletnim na lata 2020-2024, oraz że brak jest formalnych i prawnych przeciwskażeń, które uniemożliwiają Ministrowi Infrastruktury zatwierdzenie procedowanego Aneksu wraz z załącznikami. Jednocześnie DL oceniła, że: *w wyniku zatwierdzenia przedmiotowego Regulaminu zagrożenie dalszego kontestowania przyjętych rozwiązań przez poszczególne grupy zawodowe w ramach PAŻP należy ocenić jako prawdopodobne*. Dyrektor DL przedłożyła Ministrowi dwa projekty odpowiedzi do PAŻP: negatywną - niezatwierdzającą Aneksu nr 1, oraz pozytywną - zatwierdzającą procedowany Aneks, wraz ze zobowiązaniem Prezesa PAŻP do:

- zarządzania kosztami osobowymi w oparciu o regulacje zawarte w przedmiotowym dokumencie w sposób eliminujący ryzyko wzrostu tych kosztów i nieosiągania przez Agencję celów skuteczności działania ujętych w PSD obowiązującym w okresie stosowania w PAŻP postanowień Aneksu nr 1 wraz z załącznikami RW PAŻP;
- przedstawienia do 1 lipca 2022 r. symulacji łącznej kwoty wynagrodzeń wynikającej z Aneksu nr 1 dla wszystkich pracowników Agencji, w tym dla personelu operacyjnego, w podziale na poszczególne miesiące w latach 2022-2023 oraz comiesięcznego raportowania kosztów rzeczywistych w terminie do 20 dnia następnego miesiąca;
- przedstawienia do 31 lipca 2022 r. harmonogramu działań naprawczych w zakresie prawidłowego funkcjonowania Agencji oraz polityki kadrowo-płacowej, ze szczególnym uwzględnieniem personelu operacyjnego, mających na celu zapewnienie realizacji ustawowych obowiązków Agencji, tj. bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej.

Decyzją z 28 czerwca 2022 r. Minister zatwierdził⁶⁸ przedłożony przez PAŻP, projekt Aneksu nr 1 wraz z załącznikami do RW, a także dodatkowo przekazał Prezes PAŻP zobowiązania, zgodnie z tą notatką służbową Dyrektor DL.

(akta kontroli tom I str. 231-251, 263-264)

Przed zatwierdzeniem Aneksu nr 1 do Regulaminu Wynagradzania, MI nie występowało do PAŻP o podanie źródeł finansowania zwiększonych wynagrodzeń pracowników PAŻP, tj. czy środki te pochodziły z przychodów własnych Agencji, czy z udzielonych PAŻP kredytów.

Sekretarz Stanu Andrzej Bittel oświadczył, że przedstawione przez Agencję w toku prac poprzedzających zatwierdzenie Aneksu nr 1 do RW kalkulacje nie wskazywały na zwiększenie funduszu wynagrodzeń, a jedynie alokację pomiędzy jego elementami składowymi. Wynagrodzenia są jedną z kilku pozycji kosztowych PAŻP i nie stanowią samoistnej kategorii, ale łączny element kalkulacyjny w procesie oceny sytuacji finansowej Agencji. Wobec powyższego zmiana struktury wynagrodzeń, bez wzrostu ich łącznej kwoty, w ocenie Ministerstwa nie wymagała dodatkowych wyjaśnień, co do sposobu ich finansowania. Ponadto Sekretarz Stanu oświadczył, że PAŻP prowadzi samodzielną gospodarkę finansową z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych oraz przepisów Europejskiej Organizacji

⁶⁸ Decyzja Ministra nr DL-3.80.34.2022.

Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej EUROCONTROL, dotyczących systemu opłat nawigacyjnych, w tym zasad ustalania i pobierania opłat oraz wystawiania faktur określonych przez komórkę organizacyjną EUROCONTROL – Centralne Biuro Opłat Trasowych (CRCO). Ponadto zgodnie z ustawą o finansach publicznych, to kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Co do zasady źródłem finansowania kosztów funkcjonowania PAŻP są osiągnięte przez nią przychody. Umowa na kredyt obrotowy została zawarta przez Agencję w 2020 r. i miała za zadanie stabilizację bieżącej płynności finansowej w związku z globalnym kryzysem wywołanym epidemią COVID-19, a nie z tytułu Aneksu nr 1 do RW, zatwierdzonego przez Ministra Infrastruktury 28 czerwca 2022 r. Szczegółowe warunki korzystania z kredytu określa umowa, której stronami są PAŻP oraz BGK.

(akta kontroli tom I str. 161)

MI 1 lipca 2022 r.⁶⁹ otrzymał, zgodnie ze zobowiązaniem przekazanym Prezes PAŻP, symulację łącznej kwoty wynagrodzeń wynikającej z Aneksu nr 1 wraz z załącznikami do RW, na lata 2022-2023, w podziale na poszczególne miesiące i kategorie kosztów (w tym wynagrodzenie zasadnicze, premie, nagrody jubileuszowe, pozostałe nagrody, itp.). Z symulacji wynika, że choć przekroczone zostały poszczególne składowe koszty wynagrodzeń⁷⁰, to ogólne kwoty kosztów pracowniczych zaplanowanych w kalkulacji na rok 2022 i 2023 nie zostały przekroczone w stosunku do planu pięcioletniego.

Według art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o PAŻP, Agencja działa zgodnie z rocznym i pięcioletnim planem działalności. Ogólne kwoty kosztów pracowniczych na rok 2022 nie zostały przez PAŻP przekroczone.

(akta kontroli tom I str. 252-255, 326-330)

Sekretarz Stanu Andrzej Bittel oświadczył, że Minister 25 maja 2022 r. zatwierdził plan pięcioletni na lata 2020-2024, który obejmował koszty wynagrodzeń w wielkościach wynikających z obowiązującego w danym czasie Regulaminu Wynagradzania. Aneks nr 1, zatwierdzony 28 czerwca 2022 r., modyfikował natomiast uregulowania dotyczące poszczególnych składowych wynagrodzeń, co wiązało się z relokacją kosztów im przypisanych. Wobec tego oczywistym była zmiana ich wartości lub nawet eliminacja (jak np. likwidacja nagród jubileuszowych), w stosunku do zatwierdzonego planu. Oznacza to, iż wprowadzony Aneks automatycznie powodował zmianę struktury wynagrodzeń, ale z założenia ich suma nie powinna się zwiększyć.

(akta kontroli tom I str. 162)

W piśmie z 1 lipca 2022 r. Prezes PAŻP zobowiązała się również raportować co miesiąc w terminie do 20 dnia miesiąca koszty rzeczywiste wynagrodzeń pracowników PAŻP. Następnie 8 sierpnia 2022 r.⁷¹ Prezes PAŻP, zgodnie ze zobowiązaniem, przekazała do MI harmonogram działań naprawczych w zakresie prawidłowego funkcjonowania Agencji⁷².

Minister otrzymywał od Prezes PAŻP miesięczne informacje dotyczące monitorowania wpływu Aneksu nr 1 do RW na koszty wynagrodzeń w PAŻP w okresie od lipca 2022 r. do maja 2023 r. W pismach prezentowano łączną, miesięczną kwotę wynagrodzeń pracowniczych w podziale na poszczególne elementy składowe, oraz informowano o niewykonaniu limitów kwot zakładanych w symulacji kosztów

⁶⁹ Znak pisma AL.07.01.06.037.2022.

⁷⁰ W tym: w 2022 r. pozycje: wynagrodzenia (ogółem), wynagrodzenia zasadnicze, premie, odprawy emerytalne, oraz PPE i odprawy na szczególnych zasadach; w 2023 r. pozycje: wynagrodzenia zasadnicze, premie, pozostałe nagrody, Składki na Fundusz Emerytur Pomostowych, Składki na Fundusz Pracy – osobowy i bezosobowy fundusz plac, PPE.

⁷¹ Znak pisma AXB.0701.05.084.2022 z dnia 8 sierpnia 2022 r.

⁷² W tym m.in. przeprowadzenie audytu, wartościowanie służb celem ustabilizowania relacji płacowej, opracowanie planów szkoleń i zatrudnienia, wdrożenie mechanizmów na potrzeby bieżącego modelowania wpływu wynagrodzeń na bazy kosztowe, wdrażanie aneksu 1 do RW w terenie, itp.

osobowych zgodnych z rewizją PSD RP3. Dodatkowo 31 stycznia Minister otrzymał raport kosztów wynagrodzeń za grudzień 2022 r. oraz za cały rok 2022 r.

Prowadzona w DL analiza otrzymywanej od PAŻP dokumentacji wykazała różnice pomiędzy kwotami raportowanymi comiesięcznie a łącznymi danymi za 2022 r. Pracownicy DL wzywali PAŻP do wyjaśnienia, uzupełnienia i korekty przekazywanych informacji. Szczególne wątpliwości pracowników DL wzbudziły kwoty wypłaconych w PAŻP nagród i premii - przesłane przez PAŻP zestawienia uwzględniały informację na temat wypłacanych dodatkowych składników wynagrodzenia poszczególnym grupom zaszerogowania oraz kierownictwu PAŻP. Dyrektor DL wezwała 7 marca 2023 r.⁷³ Prezes PAŻP do wyjaśnienia zidentyfikowanych w DL rozbieżności pomiędzy danymi dotyczącymi całego roku 2022, a informacjami miesięcznymi (już skorygowanymi) oraz sprawozdaniem GUS F-01⁷⁴. Z uwagi na znaczne różnice wykazywanych kosztów w poszczególnych dokumentach, Dyrektor DL wezwała do przedstawienia szczegółowej specyfikacji dotyczącej rozbieżności w raportowanych kosztach oraz przedstawienia rezerw dotyczących spraw pracowniczo-płacowych. Przedstawione przez Prezesa PAŻP wyjaśnienia z 10 marca 2023 r.⁷⁵ Dyrektor DL uznała za niewystarczające i 13 marca 2023 r.⁷⁶ ponowiła żądanie przedstawienia szczegółowej specyfikacji kwoty dotyczącej tych rozbieżności. Zastępca Prezesa PAŻP ds. Żeglugi Powietrznej przekazała 15 marca 2023 r. szczegółową kalkulację porównawczą zawierającą wykonanie kosztów według: 1) sprawozdania GUS F-01, 2) kwot raportowanych do MI, 3) ksiąg rachunkowych, 4) rezerwy. Jednocześnie w oddzielnej kolumnie wykazano kwotę różnicy i przyczyny wykazanych różnic. W związku z kolejnymi wątpliwościami dotyczącymi wypłacanych w PAŻP premii i pozostałych nagród oraz rezerw przeznaczonych na premie motywacyjne i nagrody, Dyrektor DL wzywała do kolejnych wyjaśnień⁷⁷. W dniu 27 marca 2023 r. odbyło się spotkanie pomiędzy kierownictwem PAŻP a DL dotyczące raportowania kosztów pracy - ustalono raportowanie danych spójnych z księgami rachunkowymi Agencji. Dyrektor Biura Finansów i Księgowości PAŻP przekazał 31 marca 2023 r. informacje zgodnie z zapisami ujętymi w księgach rachunkowych Agencji, lecz dane zostały zaprezentowane przez Agencję narastająco, w układzie zarządczym. Pracownik DL 15 czerwca 2023 r. mailowo wezwała PAŻP do uzupełnienia informacji o dane dotyczące poszczególnych miesięcy według załączonego wzoru. Dyrektor Biura Finansów i Księgowości PAŻP, stosownie do wymogów MI, 20 czerwca 2023 r. przekazał raport w ujęciu miesięcznym za okresy od stycznia do czerwca 2023 r. Analiza informacji przekazywanych przez Dyrektora Biura Finansów i Księgowości PAŻP wykazała, że ogólne kwoty kosztów pracowniczych na rok 2022 i 2023 nie zostały przekroczone.

(akta kontroli tom I str. 252-330)

Minister Infrastruktury zatwierdził sprawozdania finansowe PAŻP wraz ze sprawozdaniem z badania oraz roczne sprawozdania z działalności Agencji za rok 2021 po upływie terminu ustawowego (art. 9 ust. 15 ustawy o PAŻP)⁷⁸. Sprawozdania za rok obrotowy 2021 wpłynęły 30 czerwca 2022 r., a zostały zatwierdzone decyzją Ministra Infrastruktury z 17 listopada 2022 r.⁷⁹, tj. 110 dni (3 miesiące i 18 dni) po

⁷³ Znak pisma DL-3.80.54.2022 z 7 marca 2023 r.

⁷⁴ Sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe.

⁷⁵ Znak pisma ALZA.070.2.2023.8.

⁷⁶ Znak pisma DL-3.80.54.2022.

⁷⁷ Znak pisma DL-3.80.54.2022 z 16 marca 2023 r., odpowiedź PAŻP z 21 marca i 30 marca 2023 r., mail PAŻP do DL z 14 kwietnia 2023 r.

⁷⁸ Zgodnie z art. 9 ust. 15 ustawy o PAŻP, Minister zatwierdza zaopiniowane i przedstawione mu przez Prezesa ULC sprawozdanie finansowe Agencji wraz ze sprawozdaniem z badania oraz roczne sprawozdanie z działalności Agencji za rok ubiegły nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich otrzymania.

⁷⁹ W decyzji zapisano, że Sprawozdanie biegłego rewidenta zawiera opinię z zastrzeżeniem dotyczącym oszacowania kwot z tytułu mechanizmu utraconych przychodów za lata 2020 – 2021, mających istotny wpływ na wykazany wynik finansowy.

terminie. Do dnia zakończenia kontroli NIK trwały prace nad zatwierdzeniem sprawozdań za rok obrotowy 2022, które wpłynęły do MI 30 czerwca 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 177, płyta cd plik nr 4)

Odnosząc się do sprawozdania za 2021 r., Sekretarz Stanu Andrzej Bittel oświadczył, że pierwotna wersja dokumentów została przekazana przez Prezesa ULC wraz z opiniami do przesłanych dokumentów. W przypadku sprawozdania z działalności przekazano listę uwag oraz wskazano, iż sprawozdanie zawiera zapisy, które w ocenie Prezesa Urzędu wymagają dokonania korekt bądź uzupełnienia, a w przypadku niektórych informacji konieczne jest przekazanie dodatkowych wyjaśnień w odniesieniu do treści przekazanego sprawozdania, przed jego zatwierdzeniem. W odniesieniu do sprawozdania finansowego podkreślono, iż sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta zawiera opinię z zastrzeżeniem. Wezwano Prezes PAŻP do przeprowadzenia do 31 lipca 2022 r. weryfikacji dokumentów oraz do wyjaśnień, stosownie do uwag ULC oraz uwag zgłoszonych przez MI - łącznie 6 uwag ogólnych, 34 uwagi do sprawozdania z działalności, 21 uwag do sprawozdania finansowego. Agencja wniosła o przedłużenie tego terminu do 16 sierpnia 2022 r.⁸⁰. Minister, po zasięgnięciu opinii ULC, dwukrotnie wskazał, iż w przekazanych materiałach brakuje merytorycznego odniesienia do zgłoszonej zasadniczej uwagi dotyczącej sformułowania przez biegłego opinii zawierającej zastrzeżenia. W celu przyspieszenia procesu weryfikacji dokumentów, MI zaproponowało spotkanie w dniu 19 sierpnia 2022 r. ULC wskazał na konieczność weryfikacji danych za 2021 r., co w ocenie MI mogło mieć wpływ na wynik finansowy Agencji za 2021 r. oraz mogło powodować konieczność dokonania zmian w sprawozdaniach za 2021 r. przekazanych do zatwierdzenia. Zobowiązano Prezes Agencji do uzupełnienia przedłożonej dokumentacji o stanowisko biegłego rewidenta w odniesieniu do prawidłowości wykazanego wyniku finansowego PAŻP za 2021 r. Mając na uwadze istotę i rozmiar finansowy zastrzeżeń sformułowanych przez biegłego, dokumentacja była konsultowana w Departamencie Lotnictwa również z Departamentem Prawnym, a także Departamentem Budżetu, który ostateczną opinię przekazał 8 listopada 2022 r. 16 listopada 2022 r. przekazano kierownictwu MI notatkę służbową wraz z dokumentacją oraz projektem decyzji. Jak wynika z weryfikowanego sprawozdania finansowego Agencji za 2022 r., w ocenie MI, zastrzeżenia składane do dokumentów sprawozdawczych za 2021 r. były w pełni zasadne, sprawozdanie zawiera „rekalkulację” danych za 2021 r. w efekcie której dokonano zmniejszenia zysku netto za 2021 r. o kwotę 110 289,5 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 167-169, płyta cd plik nr 5)

Minister zatwierdzając Aneks nr 1 do RW zobowiązał Prezes PAŻP do przedstawiania harmonogramu działań naprawczych dotyczących prawidłowego funkcjonowania Agencji oraz polityki kadrowo-płacowej, ze szczególnym uwzględnieniem personelu operacyjnego, mających na celu zapewnienie realizacji ustawowych obowiązków Agencji, tj. bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej. Prezes PAŻP 8 sierpnia 2022 r.⁸¹ przekazała do MI harmonogram działań naprawczych dotyczących prawidłowego funkcjonowania Agencji. Plan działań obejmował również zapewnienie obsady na stanowiskach operacyjnych służb ruchu lotniczego. Punkt nr 3 planu dotyczył opracowania i weryfikacji planów szkoleń i zatrudnienia, w szczególności służb operacyjnych oraz technicznych. Prezes PAŻP poinformowała, że dokonano aktualizacji Planów szkoleń dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego na lata 2022-2029 w Ośrodku Szkolenia Personelu ATS (OSPA) obejmującej zwiększenie liczby organizowanych kursów podstawowych wraz ze zwiększeniem liczby uczestników każdego z kursów.

⁸⁰ Pismo nr MFP.0701.25.050.2022 z 25 lipca 2022 r.

⁸¹ Znak pisma AXB.0701.05.084.2022 r.

Przyjęte w tych planach wartości dotyczą przewidywanych potrzeb kadrowych dotyczących personelu operacyjnego, które powstały w oparciu o aktualne prognozy rozwoju natężenia ruchu lotniczego opracowane przez EUROCONTROL⁸² oraz aktualny Regulamin Pracy PAŻP, które będą analizowane na bieżąco i aktualizowane w miarę potrzeb.

Ponadto Prezes PAŻP poinformowała o trwających pracach nad aktualizacją planu zatrudnienia, który będzie wkładem do planu rocznego na 2023 r. i pięcioletniego na lata 2020-2024 z perspektywą na czwarty okres odniesienia (RP4) 2025-2029.

(akta kontroli tom I str. 256-262)

1.8. W dniach 21-23 października 2022 r. nie zapewniono pełnej obsady kontrolerów APP w Gdańsku, w związku z udzieleniem nieplanowanego urlopu oraz zgłaszaniem zwolnień lekarskich (w tym również przez kierownika) od 17 października 2022 r. W konsekwencji, z powodu spadku liczby KRL z 21 do 7, niemożliwe było zapewnienie ciągłości służby oraz konieczne było czasowe zawieszenie pełnienia służby APP Gdańsk.

Dyrektor DL wezwała⁸³ Prezes PAŻP do wyjaśnienia zaistniałej sytuacji oraz zobowiązała do podjęcia działań mających na celu zapobieżenie podobnym zdarzeniom oraz poinformowanie Ministra o podjętych działaniach. Zastępca Prezes PAŻP ds. Żeglugi Powietrznej przekazał wyjaśnienia⁸⁴, wskazał, że sytuacja nosi znamiona protestu skierowanego przeciwko pracodawcy w związku z wyprowadzonymi zmianami w RW, przy czym pracownicy APP Gdańsk nie przyjęli porozumień wręczanych w ramach grupowych wypowiedzi zmieniających. Poinformował również, że w związku z ryzykiem utraty personelu KRL w APP Gdańsk, 21 października 2022 r. wydano decyzję dotyczącą uruchomienia planu awaryjnego oraz że trwają prace nad „Planem PAŻP w sytuacji zagrożenia utraty ciągłości funkcjonowania”, który dotyczy utraty ciągłości służb ATC w APP Gdańsk. Zastępca Prezesa PAŻP ds. Żeglugi Powietrznej zaznaczył, że zjawisko wykorzystywania zwolnień lekarskich przez KRL nie jest możliwe do przewidzenia, a może mieć miejsce w każdej sytuacji niespełnienia oczekiwań personelu, w tym oczekiwań finansowych. Dyrektor DL przekazała⁸⁵ pismo Zastępcy Prezesa PAŻP ds. Żeglugi Powietrznej do analizy ULC. Dyrektor DL wystąpiła⁸⁶ do Agencji o informację na temat konkretnych działań podjętych przez PAŻP, mających na celu zapobieżenie zaistnienia podobnych zdarzeń w przyszłości. Ponadto mając na uwadze potencjalne zamknięcie polskiej przestrzeni powietrznej, co mogło mieć miejsce pod koniec kwietnia 2022 r., a także ze względu na zbliżający się okres przedświąteczny i związany z nim wzmożony ruch w portach lotniczych, wezwano również do wypracowania w PAŻP stosownych rozwiązań z odpowiednim wyprzedzeniem. Prezes Agencji poinformowała⁸⁷, że został opracowany i zatwierdzony „Plan działań w sytuacji utraty ciągłości służb ATC w APP Gdańsk”⁸⁸ oraz harmonogramy działań realizujących etap 1 i 2 tego planu⁸⁹. Ponadto w PAŻP powołano zespół do wykonania analizy porównawczej skuteczności i efektywności działania ośrodków TWR i APP

⁸² Eurocontrol Network Management 2022 – 2026, ed. 1.3 05/07/2022, Eurocontrol Forecast Update 2022–2024, ed. 03/06/2022, Eurocontrol Aviation Outlook 2050, ed. 14/04/2022).

⁸³ Pismo DL-3.80.71.2022 z 24 października 2022 r.

⁸⁴ Pismo OL.0701.02.065.2022 z 27 października 2022 r.

⁸⁵ Pismo DL-3.80.71.2022 z 2 listopada 2022 r.

⁸⁶ Pismo DL-3.80.71.2022 z 23 listopada 2022 r.

⁸⁷ Pismo OL.0701.02.080.2022 z 30 listopada 2022 r.

⁸⁸ Decyzja nr 63 Prezesa PAŻP w sprawie uruchomienia planu awaryjnego PA 8B, w ramach realizacji planów awaryjnych w PAŻP w dniu 21 października 2022 r.

⁸⁹ Zgodnie z harmonogramem Etapu 1: opracowano koncepcję operacyjną, opracowano i zatwierdzono szacunkową ocenę bezpieczeństwa, przygotowano stosowne zmiany w przestrzeni powietrznej i procedurach lotu, przygotowano zmiany w systemie P_21 i Pandora, przygotowano zmiany do dokumentacji operacyjnej, przygotowano materiały do procesu familiaryzacji personelu ATS, rozpoczęto proces familiaryzacji personelu ATS. Zgodnie z harmonogramem Etapu 2: rozpoczęto przygotowanie koncepcji operacyjnej właściwej dla Etapu 2.

PAŻP⁹⁰. Prezes PAŻP poinformowała również o odbytych spotkaniach kierownictwa PAŻP z personelem APP Gdańsk i TWR Gdańsk oraz o poleceniu analizy harmonogramów pracy służb operacyjnych z poszczególnych pionów Biura Operacyjnego pod kątem zapewnienia ciągłości służb.

(akta kontroli tom II str. 437-447)

Gdański Związek Zawodowy Pracowników Kontroli Ruchu Lotniczego⁹¹ przekazał 23 listopada 2022 r. do Prezesa ULC oraz do wiadomości MI pismo dotyczące okoliczności działań operacyjnych PAŻP w dniach 4-6 listopada 2022 r. na lotnisku w Gdańsku. Wskazano na możliwe nieprawidłowości dotyczące bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, również to, że w sytuacji braku personelu zostały złamane zapisy dokumentacji operacyjnej służb ruchu lotniczego, wskutek czego obniżono standardy bezpieczeństwa ruchu lotniczego, za wiedzą i zgodą kierownictwa Agencji. Dyrektor DL wystąpiła⁹² do Prezesa ULC o informacje dotyczące działań podjętych w przedmiotowej sprawie. Prezes ULC wyjaśnił⁹³, że informację o przerwie w funkcjonowaniu organu kontroli APP w Gdańsku spowodowanej brakiem personelu oraz o naruszeniu zasad bezpieczeństwa powziął w ramach monitorowania Centralnej Bazy Zgłoszeń⁹⁴ 9 listopada 2022 r. Natomiast ani Prezes PAŻP, ani operatorzy lotniczy i zarządzający portem lotniczym w Gdańsku nie poinformowali Prezesa ULC o tym lub o podobnym wydarzeniu, jak również Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych nie ustaliła kwalifikacji zdarzenia i nie podjęła badania i pozostawiła je bez nadzoru. Prezes ULC wystąpił o stanowisko PAŻP w tej kwestii. Prezes Agencji poinformowała, że zgłoszenie zarejestrowano i będzie ono poddane badaniu zgodnie z procedurami systemu zarządzania bezpieczeństwem⁹⁵ oraz że powstanie raport z badania zdarzenia. Następnie Dyrektor DL 2 lutego 2023 r. wystąpiła⁹⁶ do Prezesa ULC o informację, na jakim etapie są czynności wyjaśniające. Prezes ULC poinformował⁹⁷, że w dniu 6 listopada 2022 r. w funkcjonowaniu APP Gdańsk wystąpiły planowane przerwy, że TMA Gdańsk zostało dezaktywowane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a informacja o tym przesłana została do użytkowników przestrzeni powietrznej. W czasie przerwy w funkcjonowaniu APP Gdańsk jego zadania zostały przekazane do ACC Warszawa. Prezes ULC odniósł się do kwestii podnoszonych w piśmie przez związek zawodowy, przy czym zaznaczył, że *celem działań realizowanych przez Prezesa Urzędu nie było badanie zdarzenia oraz wydanie ewentualnych rekomendacji, a jedynie ustalenie stanu faktycznego w ramach realizowanych czynności nadzorczych*. Prezes poinformował, że nie znajduje potwierdzenia informacja, że personel ACC Warszawa prowadził statki powietrzne nie w swojej przestrzeni odpowiedzialności a współpraca jest realizowana zgodnie z zapisami instrukcji operacyjnych i obowiązującymi przepisami. Natomiast w efekcie przeprowadzonych badań, Prezes ULC stwierdził w PAŻP jedną niezgodność⁹⁸, wobec której Prezes Agencji przedstawiła plan działań naprawczych, zaakceptowany przez Prezesa ULC 24 stycznia 2023 r., a PAŻP zgłosiła zmianę

⁹⁰ W ramach prac zespołu przewidziano m.in.: wykonanie analizy zakresu i stopnia wykorzystania mierników procesów „Zapewnienie służby kontroli lotniska” KP-TWR oraz „Zapewnienie radarowej służby kontroli obszaru i zbliżania” KP-RAD do celów wykonania analizy porównawczej skuteczności działania ośrodków TWR i APP; opracowanie kryteriów i metod porównawczych skuteczności i efektywności działania ośrodków TWR i APP; wykonanie selekcji istniejących i opracowanie nowych mierników skuteczności i efektywności działania ośrodków TWR i APP pod kątem celów porównawczych; wykonanie analizy porównawczej skuteczności i efektywności działania ośrodków TWR i APP; opracowanie raportu końcowego z realizacji zadań.

⁹¹ Dalej: GZZPKRL.

⁹² Pismo DL-3.80.78.2022 z 25 listopada 2022 r.

⁹³ Pismo LOŻ-1.071.10.2022.ULC.3 z 30 listopada 2022 r.

⁹⁴ Dalej: CBZ.

⁹⁵ Dalej: SMS.

⁹⁶ Pismo DL-3.80.78.2022 z 2 lutego 2023 r.

⁹⁷ Pismo LOŻ-1.071.10.2022.ULC.5 z 7 lutego 2023 r.

⁹⁸ PAŻP wprowadziło strefy RMZ oraz TMZ z naruszeniem §13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (Dz. U z 2019 r. poz. 619)

w systemie funkcjonalnym ATM w trybie szczególnym⁹⁹, która będzie przedmiotem kontroli ULC. Dyrektor DL wezwała do przedłożenia końcowej oceny skuteczności planu naprawczego wykonanego przez Agencję, dotyczącego tej niezgodności. Do dnia zakończenia kontroli, Prezes ULC nie przekazał takiej informacji.

(akta kontroli tom II str. 448-464)

1.9. W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie prowadzono szereg prac dotyczących zmian ustawy o PAŻP oraz ustawy Prawo lotnicze.

W dniu 1 marca 2017 r. Komisja (UE) wydała rozporządzenie nr 2017/373 *ustanawiające wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 677/2011* (Dz. Urz. UE L 62 z 08.03.2017, str. 1, ze zm.), które stosuje się od dnia 2 stycznia 2020 r. Przyjęte regulacje wymagały odpowiedniego dostosowania przepisów krajowych. Zmiana w tym zakresie została uwzględniona w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (UD104), a prace w tym zakresie rozpoczęto w MI w 2019 r. Do dnia zakończenia kontroli NIK, przepisy prawa krajowego – ustawa z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze nie zostały dostosowane do przepisów prawa europejskiego, co opisano w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli tom I str. 157-159, 345-349)

W okresie objętym kontrolą prowadzono w MI prace legislacyjne dotyczące zmian ustawy o PAŻP oraz ustawy Prawo lotnicze, które dotyczyły:

- projektu ustawy o zmianie ustawy o PAŻP (UD 305)¹⁰⁰, w którym zaproponowano zmianę wymiaru tzw. operacyjnego czasu pracy kontrolerów ruchu lotniczego z przeciętnie 30 do 36 godzin na tydzień (przekazany przez MI w dniu 9 listopada 2021 r. do opiniowania, konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych).

Dyrektor DL oświadczyła, że inicjatorem propozycji zmiany legislacyjnej skutkującej wydłużeniem czasu pracy kontrolerów ruchu lotniczego była PAŻP, która początkowo zaproponowała wprowadzenie takiego rozwiązania do ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁰¹. W konsekwencji propozycji PAŻP w resorcie infrastruktury podjęte zostały działania mające na celu opracowanie regulacji, która została ujęta w projekcie ustawy UD305. W maju 2023 r. podjęta została decyzja o rezygnacji z prac nad tym projektem ze względu na brak możliwości sfinalizowania tych prac w obecnej kadencji Parlamentu RP i decyzji Rady Ministrów o procedowaniu wyłącznie projektów priorytetowych;

- projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie licencji i świadectw kwalifikacji personelu służb ruchu lotniczego (nr w wykazie prac Ministra Infrastruktury 217). Inicjatorem zmian była PAŻP¹⁰², która przedstawiła projekt uregulowań w tym zakresie. Powyższe rozporządzenie zostało przyjęte przez Ministra Infrastruktury w dniu 15 grudnia 2022 r.¹⁰³;
- projektu ustawy o zmianie ustawy o PAŻP oraz ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (UD86). Prace rozpoczęto w 2019 r., a ich celem było ułatwienie PAŻP wykonywania powierzonych jej zadań oraz funkcjonowania w obrocie

⁹⁹ Zmiana dot. wprowadzenia stref RMZ oraz TMZ w przypadku dezaktywacji TMA.

¹⁰⁰ Numer z wykazu: UD305 <https://legislacja.rol.gov.pl/projekt/12353203>

¹⁰¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095.

¹⁰² Znak pisma AB.070.09.020.2022 z 25 lutego 2022 r.

¹⁰³ Dz. U. z 2023 r. poz. 7, wejście w życie z dniem 17 stycznia 2023 r.

międzynarodowym. Projekt ustawy został poddany uzgodnieniom wewnątrzresortowym. Obecnie, ze względu na zgłoszone w ramach uzgodnień uwagi i propozycje, zmodyfikowana wersja projektu jest w fazie opracowywania;

- projektu ustawy o zmianie ustawy o PAŻP. Prace podjęto w 2022 r. w celu realizacji kamienia milowego A33G pn. *Wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej* w zakresie reformy A2.3 pn. *Zapewnienie instytucjonalnych i prawnych podstaw rozwoju bezzałogowych statków powietrznych* Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). W MI została podjęta decyzja o włączeniu regulacji zawartej w projekcie, do projektu ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (UD18), który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 maja 2023 r., z autopoprawką przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 30 maja 2023 r.¹⁰⁴ Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw została ogłoszona w Dz. U. poz. 1720. W zakresie art. 7, wprowadzającego zmiany w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110), oraz art. 10, wprowadzającego zmiany w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 191), weszła ona w życie z dniem 28 sierpnia 2023 r. ;
- projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (UC89), której celem jest dostosowanie przepisów prawa krajowego do przepisów prawa UE dotyczących bezzałogowych statków powietrznych. Projekt ustawy został w dniu 8 sierpnia 2023 r. przyjęty przez Radę Ministrów¹⁰⁵ i w dniu 14 sierpnia 2023 r. skierowany do Sejmu RP¹⁰⁶.
- projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz ustawy o PAŻP. Prace podjęto w 2022 r. w celu zapewnienia stosowania przepisów prawa UE dotyczących U-space. Projekt jest na wstępnym etapie prac legislacyjnych, obecnie trwa uzgadnianie brzmienia projektu między DL a ULC.

(akta kontroli tom I str. 95-98, 104-107, 132-133 płyta CD plik nr 1, 3)

1.10. W okresie objętym kontrolą, Minister podjął działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 29 grudnia 2021 r. do Ministra Infrastruktury¹⁰⁷ oraz w Informacji o wynikach kontroli z 2022 r.¹⁰⁸, dotyczących:

- zmiany przepisów, dotyczących terminów zatwierdzania sprawozdań oraz rocznych i pięcioletnich planów działalności PAŻP,
- działań zapewniających wprowadzenie mechanizmów regulujących formy i zakres współpracy PAŻP i organizacji związkowych,
- opracowania, we współpracy z Ministrem Edukacji i Nauki, systemu zachęt dla szkół i szkół wyższych do otwierania form kształcenia o profilu przydatnym dla działalności PAŻP.

(akta kontroli tom I str. 98-101, 108-110, 147-148, 334-335, płyta CD plik nr 2)

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przewlekłym prowadzeniu w MI prac, mających na celu dostosowanie przepisów ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze¹⁰⁹ do przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/373 z 1 marca

Stwierdzone
nieprawidłowości

¹⁰⁴ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12366212>.

¹⁰⁵ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12350601>.

¹⁰⁶ Druk Sejmowy nr 3638.

¹⁰⁷ KST.411.005.02.2021, wystąpienie zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 9/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 23 marca 2022 r.

¹⁰⁸ KST.430.001.2022, Nr ewid. 109/2022/II/21/004/KST Informacja o wynikach kontroli: Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością.

¹⁰⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1235, ze zm.

2017 r.¹¹⁰, które stosuje się od 2 stycznia 2020 r. Mimo, iż, wg wyjaśnień Sekretarza Stanu Andrzeja Bittela, prace nad opracowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (UD104) rozpoczęto już w 2019 r., to do dnia zakończenia kontroli¹¹¹ nie zostały zakończone. Projekt ten przekazano do uzgodnień międzyresortowych dopiero 16 lipca 2021 r., tj. 561 dni po wejściu w życie tego rozporządzenia. W dniu 17 marca 2023 r. Minister Infrastruktury wystąpił z wnioskiem do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów o rozpatrzenie projektu na najbliższym posiedzeniu Komitetu. W efekcie, mimo upływu blisko czterech lat, przepisy prawa krajowego nie są dostosowane do tego rozporządzenia.

(akta kontroli tom I str. 157-159, 345-349)

Sekretarz Stanu Andrzej Bittel oświadczył, że do końca 2018 r. MI było w pełni zaangażowane w prace legislacyjne nad obszernym projektem nowelizacji ustawy – Prawo lotnicze, tj. ustawą z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw¹¹², a następnie nad projektami około 30 aktów wykonawczych do ustawy – Prawo lotnicze (rozporządzeń nowych i zmieniających), które musiały zostać wydane w związku z tą nowelizacją, z czego większość w terminie do 2 października 2020 r. Ze względu na powyższe, prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy - Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (UD104), obejmującym zmiany ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, mające na celu dostosowanie przepisów prawa krajowego do rozporządzenia (UE) nr 2017/373, zostały rozpoczęte w 2019 r. i nie zostały ukończone przed 2 stycznia 2020 r. Niezależnie od powyższego należy wskazać, że rozporządzenie jako akt prawa Unii Europejskiej wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane w RP, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Z tego względu przejściowe niedostosowanie przepisów ustawy – Prawo lotnicze do przepisów rozporządzenia (UE) nr 2017/373 nie powinno stanowić utrudnienia dla adresatów norm w przedmiotowym zakresie, w szczególności biorąc pod uwagę, że adresatami tymi są podmioty wyspecjalizowane, tj. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej.

Prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy - Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (UD104) rozpoczęły się w marcu 2020 r., kiedy przekazano projekt do uzgodnień wewnętrznych. Data 19 lipca 2021 r. to data publikacji projektu w zakładce „Rządowy Proces Legislacyjny” na stronie Rządowego Centrum Legislacji w związku z jego skierowaniem do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Było to poprzedzone etapami opracowania projektu wraz z uzasadnieniem i OSR oraz uzgodnień wewnętrznych projektu w ramach resortu, a także etapem uzyskania wpisu projektu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Wpis projektu do Wykazu obejmuje zgłoszenie projektu do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, opiniowanie zgłoszenia przez Rządowe Centrum Analiz (uprzednio Centrum Analiz Strategicznych), w przypadku uwag RCA (uprzednio CAS) - odniesienie się przez wnioskodawcę do tych uwag i ponowne opiniowanie zgłoszenia przez RCA (uprzednio CAS) oraz uzyskanie zgody Zespołu ds. Programowania Prac Rządu na włączenie projektu do tego Wykazu.

Prace nad projektem nie zostały zakończone, natomiast w związku z kończącą się kadencją Sejmu i Senatu priorytet w procedowaniu uzyskały inne projekty dotyczące PAŻP, w tym realizujące kamienie milowe KPO. Projekt UD104 został skierowany do

¹¹⁰ Ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 677/2011 (Dz. Urz. UE L 62 z 08.03.2017, str. 1, ze zm.)

¹¹¹ Tj. 15 września 2023 r.

¹¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 235.

Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z wnioskiem o rozpatrzenie przez ten Komitet przy piśmie Ministra Infrastruktury z 17 marca 2023 r., jednak dotychczas nie został uwzględniony w porządku obrad Komitetu. Mając na uwadze powyższą okoliczność, na którą resort infrastruktury nie ma wpływu, a także zbliżający się koniec kadencji Parlamentu RP, nie wydaje się możliwe sfinalizowanie prac nad projektem w bieżącym roku. Oznacza to, że zakończenie prac nad projektem będzie mogło nastąpić najwcześniej w I połowie 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 157-159)

W odniesieniu do powyższego, NIK zauważa, że w przedstawionym w wyjaśnieniach stanie sprawy, trudno mówić o „przejściowym niedostosowaniu przepisów ustawy – Prawo lotnicze do przepisów rozporządzenia”.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o sprawne kontynuowanie prac związanych z dostosowaniem przepisów polskich do rozporządzenia Komisji UE 2017/373.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań

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

Warszawa, dnia 30 października 2023 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

/.../

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Stanisław Jarosz p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie.