



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

LWA.410.011.02.2023

Piotr Samson
Prezes
Urzędu Lotnictwa Cywilnego
ul. Flisa 2
02-247 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/020 – Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Lotnictwa Cywilnego, ul. Flisa 2, 02-247 Warszawa ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Samson – Prezes ² od 12 lipca 2016 r. (do 21 grudnia 2016 r. jako pełniący obowiązki)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań w zakresie dotyczącym sprawowania nadzoru przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nad Polską Agencją Żeglugi Powietrznej, w tym: 1. Sprawowanie bieżącego nadzoru przez Prezesa ULC nad PAŻP w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. 2. Procedowanie zgłoszeń PAŻP odnośnie zmian w systemach funkcjonalnych. 3. Sprawowanie nadzoru przez Prezesa nad procesem kształcenia kandydatów na stanowisko kontrolera ruchu lotniczego oraz nad uprawnieniami kontrolerów ruchu lotniczego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do zakończenia kontroli ³ .
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	Łukasz Misiak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/103/2023 z 26 kwietnia 2023 r. Tomasz Świstak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/104/2023 z 26 kwietnia 2023 r. Adam Czugaiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/105/2023 z 26 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli tom I, str.1-6)

¹ Dalej: ULC lub Urząd.

² Dalej: Prezes.

³ Z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Prezes ULC, w okresie objętym kontrolą, prawidłowo wywiązywał się z większości obowiązków nałożonych ustawą z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze⁶, obejmujących sprawowanie bieżącego nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez Państwową Agencję Żeglugi Powietrznej⁷, w obszarach dotyczących: zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, procedowania otrzymanych z PAŻP zgłoszeń o zmianach w systemach funkcjonalnych, kształcenia kandydatów na stanowisko kontrolera ruchu lotniczego oraz uprawnień kontrolerów ruchu lotniczego.

W okresie objętym kontrolą Prezes ULC, w ramach bieżącego nadzoru, przeprowadził w PAŻP 78 kontroli (planowych, zleconych i nieplanowych) oraz utrzymywał bieżący kontakt z kierownictwem Agencji (spotkania robocze, komunikacja zdalna).

Zgłoszone przez PAŻP 61 zmian w systemach funkcjonalnych procedowano zgodnie z przepisami unijnymi, ustawą - Prawo lotnicze oraz procedurą wewnętrzną P-NBZ. Zasadność wprowadzenia zmian Prezes ULC weryfikował poprzez analizę otrzymanej dokumentacji i przeprowadzenie 15 kontroli. W ramach nadzoru nad procesem kształcenia kandydatów na stanowisko kontrolera ruchu lotniczego oraz nad uprawnieniami kontrolerów ruchu lotniczego, ULC przeprowadził 43 kontrole, dotyczące: spełnienia wymagań dla utrzymania kompetencji personelu ATC, ważności uprawnień, orzeczeń lotniczo-lekarskich, w tym ograniczeń medycznych, ukończenia szkoleń odświeżających, przedłużania uprawnień uzupełniających. W kontrolach tych nie stwierdzono nieprawidłowości. Prezes ULC, w ramach sprawowania nadzoru, odmówił m.in. zatwierdzenia zmian w *Programach utrzymania poziomu wiedzy i umiejętności w jednostkach ATS PAŻP*, które miały skutkować skróceniem czasu praktycznego szkolenia instruktorów z zakresu technik szkoleniowych, z 15 do 3 godzin.

W okresie objętym kontrolą na kontrolowaną działalność nie miały istotnego wpływu stwierdzone dwie nieprawidłowości, dotyczące przypadków nieaktualnych lub błędnych danych w rejestrze zgłoszeń zmian w systemach funkcjonalnych oraz niepowiadomienia PAŻP o niezatwierdzeniu w terminie wniosku o zatwierdzenie zmiany w systemie funkcjonalnym, o wyznaczeniu nowego terminu oraz o prawie wniesienia ponaglenia, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego i oceny częściowej kontrolowanej działalności

Opis stanu
faktycznego

1. Sprawowanie przez Prezesa bieżącego nadzoru nad PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym

Zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego ULC, do zadań:

- Departamentu Żeglugi Powietrznej (LOŻ) należało prowadzenie spraw związanych z żeglugą powietrzną, lotniczymi urządzeniami naziemnymi, oceną skuteczności działania służb żeglugi powietrznej, personelem służb ruchu lotniczego i organizacjami szkoleniowymi personelu służb ruchu lotniczego; dotyczyło to zwłaszcza certyfikacji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej i organizacji szkoleniowych personelu służb ruchu lotniczego oraz

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

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1235, ze zm.

⁷ Dalej: PAŻP lub Agencja.

⁸ Dz. U. z 2023 r., poz. 775 (t.j.) Dalej: kodeks postępowania administracyjnego lub kpa.

sprawowania i koordynowania bieżącego nadzoru nad ich działalnością; związanych z nadzorem nad zmianami w systemach funkcjonalnych; związanych z licencjami, świadectwami kwalifikacji i uprawnień lotniczych członków personelu służb ruchu lotniczego; związanych z utrzymaniem kompetencji członków personelu służb ruchu lotniczego; dotyczących działalności służb ruchu lotniczego;

- Departamentu Ochrony w Lotnictwie Cywilnym (LOB) należało prowadzenie spraw dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami nieprawnej ingerencji, w tym instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej.

(akta kontroli tom I, str. 15-27, 104)

W latach 2018-2022 nadzór ULC w obszarze służb żeglugi powietrznej realizowali pracownicy zatrudnieni w wymiarze od 44,8 etatu (w 2018 r.) do 50,5 etatu (w 2022 r.), z tego w LOŻ od 23,5 etatu (24 osoby) do 28,4 etatu (28 osób), a w LOB w wymiarze 3 etatów przez cały ten okres. W ULC nie prowadzono statystyk pozwalających na ustalenie zaangażowania pracowników w nadzór nad konkretnymi instytucjami, w tym PAŻP. W LOŻ, w tym okresie, zatrudnienie wzrosło z 24 do 28 pracowników i etatów, w tym wykwalifikowanych inspektorów z 17 do 23 pracowników i etatów. W 2022 r. w LOŻ był jeden wakat.

(akta kontroli tom I, str. 28-39, 44-59, 104)

W *Planie nadzoru bieżącego nad instytucjami zapewniającymi ATM/ANS oraz organizacjami szkoleniowymi personelu ATS*⁹ w LOŻ na 2022 r. zaplanowano 48 kontroli w PAŻP (w tym w ośrodkach terenowych i ośrodku szkoleniowym¹⁰), z tego 14 kontroli organów i obiektów służb CNS, 11 kontroli organów i obiektów służb AIS, jedną kontrolę organów i obiektów służb MET, 10 kontroli w zakresie personelu ATS i 12 kontroli w zakresie organów i służb ATM.

ULC nie zrealizował siedmiu zaplanowanych kontroli (pięciu organów i służb AIS oraz dwóch organów i służb ATM), m.in. ze względu na niewystarczające zasoby kadrowe (spowodowane przejściowymi wakacjami, np. urlopami macierzyńskimi czy fluktuacją pracowników) oraz konieczność realizacji zadań z nieprzekraczalnym terminem ustawowym i nieplanowanych kontroli zleconych przez Ministerstwo Infrastruktury. Ponadto przeprowadzono trzy kontrole nieplanowane na zlecenie Ministra Infrastruktury, sześć innych kontroli nieplanowanych oraz 11 kontroli w związku ze zgłoszeniami zmian w systemach funkcjonalnych.

W *Planie nadzoru* na 2023 r. zaplanowano przeprowadzenie do 30 kwietnia 2023 r. 17 kontroli w PAŻP, z tego osiem kontroli organów i obiektów służb CNS i dziewięć kontroli organów i obiektów służb AIS. Przeprowadzono wszystkie zaplanowane w tym okresie kontrole oraz trzy nieplanowane kontrole w związku ze zgłoszeniami zmian w systemach funkcjonalnych.

(akta kontroli tom I, str. 28-39, 104, tom II, str. 250-253)

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. ULC przeprowadził w PAŻP 78 kontroli, z tego 54 planowe własne, trzy zlecone, 20 własnych nieplanowanych i jedną niezapowiedzianą inspekcję, w tym 17 kontroli w OSPA.

(akta kontroli tom I, str. 28-39, 97-104, tom II, str. 250-253)

Szczegółowym badaniem objęto trzy kontrole ULC w PAŻP¹¹. ULC stwierdził niezgodności¹² w wyniku dwóch kontroli. W jednym przypadku PAŻP przedstawił plan

⁹ Dalej: Plan nadzoru.

¹⁰ Dalej: OSPA.

¹¹ LOŻ-7.5170.1.2022, LOŻ-1.544.7.2022 i LOŻ-1.544.8.2022.

¹² Niezgodność – stwierdzany w wyniku kontroli Prezesa ULC brak spełnienia wymogów zawartych w obowiązujących przepisach lub dokumentach wewnętrznych organizacji, mających zastosowanie do właściwych kompetencyjnie komórek tej organizacji. Niezgodność poziomu 1 stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym, a jej przyczyny należy natychmiastowo usunąć. W przypadku niezgodności poziomu 2 stanowi ona poważne naruszenie, które może doprowadzić do niezgodności poziomu 1 albo trwale obniżyć lub utrudnić spełnienie wymagań bezpieczeństwa działalności

działań naprawczych, zaakceptowany przez Prezesa, a w drugim - informację o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli tom I, str. 89-95, 104)

W ULC przeprowadzona została jedna kontrola zewnętrzna – inspekcja standaryzacyjna EASA¹³ w obszarze ATM/ANS i ATCO, która wykazała 19 niezgodności. ULC przedstawił plan działań naprawczych. Do 15 września 2023 r. wyeliminowano 16 niezgodności, natomiast aktualnie pozostawały cztery niezgodności, których termin usunięcia nie upłynął, tj.: brak identyfikacji przez państwo członkowskie UE¹⁴ czynników determinujących potrzebę zapewniania służb ruchu lotniczego; niedostarczenie przez ULC dowodów istnienia niezbędnych środków przymusu i systemu kar w celu zapewnienia zgodności instytucji ATM/ANS z rozporządzeniem bazowym oraz jego aktami delegowanymi i wykonawczymi; niezapewnienie przez państwo członkowskie UE, że pilot statku powietrznego, podczas lotów w niesklasyfikowanej przestrzeni powietrznej przecinającej wojskowe strefy niebezpieczne, może zawsze postępować zgodnie z zasadami SERA¹⁵; niezapewnienie przez ULC, że procedury operacyjne wyznaczonego dostawcy AFIS gwarantują bezpośrednią szybką i ciągłą dwustronną łączność z odpowiednio wyposażonymi statkami powietrznymi.

(akta kontroli tom I, str. 44-59, 64-79, 104-119)

Prezes i kierownictwo ULC utrzymywali bieżący kontakt z kierownictwem PAŻP w trybie spotkań roboczych oraz komunikacji zdalnej, natomiast nie kontaktowali się z funkcjonującymi w PAŻP związkami zawodowymi, również w czasie trwającego sporu w PAŻP, związanego z wprowadzeniem nowego regulaminu wynagradzania i wypowiedzeniem kontrolerom ruchu lotniczego dotychczasowych umów o pracę z dniem 1 maja 2022 r.

(akta kontroli tom I, str.28-39)

W okresie objętym kontrolą do Prezesa wpłynęło 17 pism zawierających informacje o rzekomych nieprawidłowościach w PAŻP (w tym dotyczących konfliktu pomiędzy kierownictwem a pracownikami PAŻP), przy czym siedem z nich było adresowanych do innych podmiotów, a przekazanych do wiadomości Prezesa. W reakcji na pisma adresowane do Prezesa, ULC podejmował działania wyjaśniające oraz przeprowadził jedną kontrolę. Natomiast w odniesieniu do okoliczności opisanych w pismach przekazywanych do wiadomości Prezesa, nie podejmowano działań wyjaśniających. Prezes w ramach bieżącego nadzoru nie zidentyfikował nieprawidłowości w obszarach, których dotyczyły pisma kierowane do jego wiadomości lub obszary te nie mieściły się w jego kompetencjach. Do Prezesa nie wpłynęły postulaty Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego¹⁶, dotyczące m.in. kwestii bezpieczeństwa ruchu lotniczego, sformułowane w trakcie protestów kontrolerów w II kwartale 2022 r.

(akta kontroli tom I, str.9-59, 82-84, 104, tom II, str. 161-166)

Zasadność korzystania z pracy na stanowiskach operacyjnych w trybie SPO¹⁷ była przedmiotem dwóch kontroli: na lotniskach w Gdańsku¹⁸ i Warszawie¹⁹, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości (niezgodności) w tym zakresie. W protokole kontroli na lotnisku w Warszawie stwierdzono np. konieczność aktualizacji ograniczeń

w lotnictwie cywilnym, a jej przyczyny i skutki należy usunąć w terminie wskazanym w zaakceptowanym przez Prezesa ULC planie działań naprawczych.

¹³ European Union Aviation Safety Agency – Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego.

¹⁴ Zgodnie z art. 21 ust. 1 Prawa lotniczego, do kompetencji Prezesa ULC należą wszystkie sprawy związane z lotnictwem cywilnym, niezastrzeżone w tej ustawie, innych ustawach ani umowach międzynarodowych na rzecz ministra właściwego do spraw transportu lub innych organów administracji publicznej.

¹⁵ Wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych, dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej

¹⁶ Dalej także: ZZKRL lub związek zawodowy.

¹⁷ Single person operation.

¹⁸ 14 marca 2023 r.

¹⁹ 1 czerwca 2023 r.

ruchowych dla pracy w trybie SPO i aktualizacji zapisów dotyczących nowych definicji SPO; we wniosku pokontrolnym rekomendowano Prezesowi zatwierdzenie wnioskowanej zmiany w systemie funkcjonalnym, polegającej na wdrożeniu pracy w systemie SPO w Dziale Kontroli Lotniska Warszawa.

(akta kontroli tom I, str. 64-79, 104)

W związku ze sporem pomiędzy PAŻP a kontrolerami lotów, dotyczącym zmiany regulaminu wynagradzania i nieprzyjęcia przez większość kontrolerów ruchu lotniczego nowych warunków zatrudnienia od 1 maja 2022 r., Minister Infrastruktury, pismem z 13 kwietnia 2022 r., zlecił Prezesowi przeprowadzenie w trybie pilnym kontroli doraźnej dotyczącej przygotowań PAŻP do sytuacji kryzysowej, związanej z przewidywanymi niedostatecznymi zasobami personelu operacyjnego, co mogło wystąpić od 1 maja 2022 r. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 13 do 15 kwietnia 2023 r. W protokole kontroli stwierdzono, że podejmowane przez PAŻP działania w celu zapewnienia właściwej obsady kadrowej po upływie terminu wypowiedzenia dotychczasowych umów o pracę kontrolerów, tj. od 1 maja 2022 r., nie były możliwe do zrealizowania przed tym terminem, natomiast przedstawiona przez PAŻP symulacja obsady, polegająca na pracy kontrolerów w godzinach nadliczbowych, na połączonych stanowiskach i bez obsady na stanowisku *senior kontrolera* w APP Warszawa, nie została zaaprobowana przez Menadżera Sieci w Eurocontrol.

(akta kontroli tom I, str. 28-39, 104)

Analizy zapotrzebowania PAŻP na kontrolerów ruchu lotniczego ULC dokonywał poprzez analizę planów PAŻP: rocznych na 2022 i 2023 r. i pięcioletniego na lata 2020-2024. W wyniku tych analiz Prezes zgłosił uwagę dotyczącą rozbieżności pomiędzy zaplanowanym na 2023 r. wzrostem zatrudnienia kontrolerów o 43 etaty w latach 2022-2024 a przyjętym w planie zatrudnienia i szkoleń (zał. nr 4 do planu pięcioletniego) wzrostem o 56,6 etatu. W związku z tą uwagą plan został skorygowany do wartości 56,6 etatu. Natomiast do planu na 2022 r. ULC nie zgłaszał uwag dotyczących zatrudnienia. W okresie objętym kontrolą, poza ww. analizą, Prezes nie podejmował innych działań dotyczących zatrudnienia w PAŻP.

(akta kontroli tom I, str. 15-27, 44-59)

W dniu 28 kwietnia 2022 r. Prezes PAŻP podpisała wstępne porozumienie z przedstawicielami ZZKRL, w którym zaakceptowano 24 postulaty dotyczące szeroko rozumianego bezpieczeństwa w PAŻP²⁰. Te postulaty nie wpłynęły do ULC²¹. W odniesieniu do obszarów dotyczących bezpieczeństwa ruchu lotniczego, co do których przedstawiciele związków zawodowych na forum publicznym wskazywali na potencjalne nieprawidłowości²², Prezes, w ramach bieżącego nadzoru, nie zidentyfikował zagrożeń.

(akta kontroli tom I, str. 9-59, 80-84)

²⁰ Dotyczących: ograniczenia stosowania SPO na TWR i APP oraz weryfikacji ergonomii stanowisk, umiejętności personelu, aktualności analiz i dokumentacji wymaganej do pracy na połączonych stanowiskach operacyjnych, w tym w trybie SPO; pojemności sektorowych; przywrócenia pełnej obsady stanowiska *senior kontrolera* także w nocy; określenia minimalnej obsady na stanowisku *supervisora ATM* (SUP), w tym w nocy 2 osoby; określenia czasu pracy na stanowisku *senior kontrolera* (SK); zapewnienia odpowiednich zasobów dla funkcjonowania SMS oraz przestrzegania zasad przyjętych w SMS, w tym kultury bezpieczeństwa; ujęcia *human performance management* jako element SMS oraz zarządzania zmianą w systemie funkcjonalnym jako część SMS; walidacji planów awaryjnych; wdrażania procedur i zmian popartych uprzednio ocenami ryzyka i analizami bezpieczeństwa oraz przeprowadzania szkoleń i odpraw dla pracowników operacyjnych przed wdrożeniem istotnych zmian; współpracy kierownictwa PAŻP z kontrolerami ruchu lotniczego w zakresie tworzenia bezpieczeństwa (SMS) w organizacji; przestrzegania procedur *contingency*; organizowania sesji TRM (Team Resource Management) w cyklu dwuletnim; legitymowania się doświadczeniem operacyjnym przez *safety managera* – zastępcy dyrektora Biura Bezpieczeństwa ds. SMS; zwiększenia znaczenia *Local Safety Experts*; przeszkolenia wszystkich kontrolerów wież krajowych (TWR) z zasad operacyjnego ruchu lotniczego (OAT).

²¹ Kontrola NIK w Ministerstwie Infrastruktury wykazała, że postulaty te nie wpłynęły również do Ministerstwa Infrastruktury.

²² M.in. nadużywanie pracy w trybie SPO, brak radarowej służby kontroli zbliżania, podział sektorowy TMA Kraków, brak stanowisk „senior kontroler” w regionalnych organach kontroli ruchu lotniczego, brak wyposażenia regionalnych organów ATS w sprzęt pozwalający na efektywniejsze i bezpieczniejsze sprawowanie służby, niewłaściwe warunki lokalowe pracy i wypoczynku personelu ATS.

ULC nie monitorował postępu realizacji przez PAŻP, objętych porozumieniem z 29 czerwca 2022 r.²³, postulatów związku zawodowego, natomiast, jak wyjaśnił Prezes²⁴, nadzorem ULC objęte były zmiany w systemach funkcjonalnych, w tym dotyczące bezpieczeństwa, wynikające również z tego porozumienia.

(akta kontroli tom I, str.28-39)

W dniu 25 stycznia 2022 r. ULC przeprowadził planową kontrolę w zakresie finansowo-ekonomicznych aspektów działania PAŻP²⁵, która wykazała, że w PAŻP nie przeprowadzono symulacji wpływu wprowadzenia w listopadzie 2021 r. nowego regulaminu wynagradzania (obniżającego wynagrodzenia, a będącego następnie przedmiotem sporu zbiorowego w PAŻP) na optymalizację kosztów osobowych (oszczędności w tym zakresie). Zdaniem PAŻP, wpływ ten byłby możliwy do oszacowania dopiero po objęciu nowym regulaminem wszystkich pracowników, co miało nastąpić do końca czerwca 2022 r. W protokole kontroli sformułowano w tym zakresie zalecenie opracowania przez PAŻP i przekazania zestawienia prezentującego skutki wprowadzenia nowego regulaminu wynagradzania na planowane koszty pracownicze w latach 2022-2024, w układzie tożsamym z układem zaprezentowanym w tabeli stanowiącej załącznik nr 8 do planu pięcioletniego na lata 2020-2024, z dodatkowym z uwzględnieniem podziału na poszczególne kategorie PRU – nie później niż w terminie do końca lipca 2022 r., tj. w terminie miesiąca od dnia wskazanego przez PAŻP w trakcie kontroli jako dzień planowanego przejścia pracowników na nowy regulamin wynagradzania. Zalecenie zostało zrealizowane.

(akta kontroli tom I, str. 15-27, 89-95, 104)

Pismem z 28 lipca 2022 r. PAŻP powiadomiła Prezesa ULC o zmianach w systemach funkcjonalnych ATM/ANS dotyczących czasu pracy kontrolerów: pracy operacyjnej, pracy nocnej, nieprzerwanego odpoczynku, godzin rozpoczęcia dyżurów, maksymalnej liczby dyżurów, maksymalnej liczby godzin nadliczbowych i ograniczania pracy w nocy, zmiany dobowej normy czasu pracy i włączania czasu odprawy do czasu pracy. Decyzją z 30 września 2022 r. Prezes zatwierdził te zmiany. Decyzja nie była poprzedzona kontrolą, ponieważ w ocenie naczelnika Inspektoratu ATM/ANS ULC zmiana nie polegała na wprowadzeniu nowego urządzenia (wyposażenia) czy technologii pracy, nie wymagała przeprowadzenia szkolenia personelu ani nie była zmianą o charakterze wielostronnym.

(akta kontroli tom I, str. 15-27, 28-39, 104)

Przyjęcie przez PAŻP aneksu do regulaminu wynagradzania pracowników, wynikającego z porozumienia ze związkiem zawodowym z 29 czerwca 2022 r., nie było przedmiotem kontroli ULC, ponieważ, jak wyjaśnił Prezes, zmiana zasad wynagradzania nie jest zmianą w systemach funkcjonalnych; zatwierdzenie regulaminu wynagradzania PAŻP leży w gestii ministra właściwego do spraw transportu.

(akta kontroli tom I, str. 44-59)

ULC nie występował do PAŻP o przedstawienie skutków ekonomicznych i organizacyjnych zmian wprowadzonych w wyniku porozumienia ze stroną związkową, w celu dokonania ich oceny, np. w zakresie wpływu na bezpieczeństwo ruchu lotniczego ani nie miał wiedzy o skutkach finansowych tych zmian. Prezes wyjaśnił, że nie był stroną porozumienia z 29 czerwca 2022 r. pomiędzy PAŻP a ZZKRL,

²³ Porozumie kończące spór zbiorowy ze Związkiem Zawodowym Kontrolerów Ruchu Lotniczego, określające m.in. zmiany w regulaminie wynagradzania, regulaminie pracy i regulaminie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. W wyniku wprowadzonych zmian do czasu pracy kontrolerów ruchu lotniczego zaczęto wliczać nie tylko czynności wykonywane na stanowisku operacyjnym, lecz także czynności pomocnicze i przygotowawcze (czas odprawy, przyjmowanie i przekazywanie stanowiska operacyjnego).

²⁴ W imieniu Prezesa, na podstawie upoważnienia z 10 maja 2023 r. (nr. LEP.012.1.2023.WEW.1) odpowiedzi udzielał dyrektor Departamentu Żeglugi Powietrznej.

²⁵ LOŻ-7.5170.1.2022.

w związku z czym nie miał możliwości oceny wpływu tego porozumienia na bezpieczeństwo żeglugi powietrznej w FIR Warszawa²⁶ i zdolność finansową PAŻP.

(akta kontroli tom I, str. 15-39, 44-59, 104)

Zapewnienie obsady na stanowiskach operacyjnych służb ruchu lotniczego było, w okresie objętym kontrolą, przedmiotem ośmiu kontroli (w tym siedmiu w ramach nadzoru bieżącego). Cztery z tych kontroli (na lotniskach w Modlinie, Łodzi, Rzeszowie i Lublinie), przeprowadzone po wprowadzeniu przez PAŻP zmian w regulaminie wynagradzania w 2022 r., nie wykazały nieprawidłowości (niezgodności).

(akta kontroli tom I, str. 15-27, 104)

Zgodnie z art. 135b ustawy Prawo lotnicze, Prezes ULC gromadzi w bazie danych informacje o zdarzeniach lotniczych, przekazywanych w ramach systemu obowiązkowego zgłaszania, a na podstawie art. 135c ww. ustawy przyjmuje również zgłoszenia w ramach systemu dobrowolnego zgłaszania zdarzeń²⁷.

W okresie objętym kontrolą, w ramach systemu obowiązkowego zgłaszania²⁸, do ULC wpłynęły informacje o 104 zdarzeniach lotniczych, z tego 50 w I półroczu 2022 r. (w tym 27 dotyczyło poważnych przeciążeń stanowiska, w tym dwa - w systemie SPO), 42 w II półroczu 2022 r. (w tym 11 dotyczyło poważnych przeciążeń stanowiska, w tym dwa - w systemie SPO) i 12 w okresie od 1 stycznia do 8 maja 2023 r. (brak zdarzeń dotyczących pracy w systemie SPO). Jako znaczący incydent PAŻP zakwalifikowała w tym okresie 17 zgłoszeń, z tego 10 - w I połowie 2022 r., sześć - w II połowie 2023 r. i jedno - w okresie od 1 stycznia do 8 maja 2023 r. Żadne ze zgłoszeń dotyczących poważnego przeciążenia stanowiska ATS nie odnosiło się do pracy w systemie SPO.

(akta kontroli tom I, str. 28-39)

Szczegółowym badaniem objęto zdarzenia lotnicze zarejestrowane w CBZ, dotyczące lotniska w Gdańsku w okresie od 1 września 2022 r. do 31 stycznia 2023 r. W okresie tym zgłoszono 21 zdarzeń, z których pięć dotyczyło prawidłowości obsady stanowisk kontrolerów lotu. Zarejestrowane zdarzenia były przedmiotem analizy ULC, a w niektórych przypadkach korespondencji z PAŻP. Prezes wyjaśnił, że organem uprawnionym do badania zdarzeń lotniczych jest Komisja Badania Wypadków Lotniczych, a informacje pozyskane podczas analizy zgłoszeń w CBZ są wykorzystywane w procesie bieżącego nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność lotniczą.

(akta kontroli tom I, str. 44-59, 64-79, 82-84, 104)

Prezes nie zgłaszał ministrowi właściwemu do spraw transportu propozycji zmian legislacyjnych w obszarze działalności PAŻP i służb kontroli ruchu lotniczego.

(akta kontroli tom I, str. 15-27)

2. Prawidłowość procedowania przez Prezesa ULC zgłoszonych przez PAŻP zmian w systemach funkcjonalnych

Zgodnie z art. 128b ust. 1 Prawa lotniczego, instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej przekazuje Prezesowi ULC informacje na temat planowanych zmian

²⁶ FIR – rejon informacji powietrznej.

²⁷ Zgłoszenia obowiązkowe dokonywane były za pomocą Centralnej Bazy Zgłoszeń (CBZ), a od 1 lutego 2023 r. za pośrednictwem portalu ECCAIRS 2.0

²⁸ Wykaz klasyfikujący zdarzenia podlegające zgłaszaniu w ramach systemu obowiązkowego jest zawarty w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2015/1018 z dnia 29 czerwca 2015 r. ustanawiające wykaz klasyfikujący zdarzenia w lotnictwie cywilnym, które muszą być zgłaszane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014.

w swoich systemach funkcjonalnych²⁹, o których mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1034/2011 z 17 października 2011 r. w sprawie nadzoru nad bezpieczeństwem w zarządzaniu ruchem lotniczym i służbach żeglugi powietrznej oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 691/2010³⁰.

Zgodnie z art. 128b ust. 2 i 3 Prawa lotniczego, Prezes w drodze decyzji administracyjnej zatwierdza zmiany w systemach funkcjonalnych, o których mowa w art. 9 ust. 1-2 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia nr 1034/2011/UE.

W okresie objętym badaniem, w celu opisanego postępowania organu państwowej władzy nadzorującej w odniesieniu do instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, o których mowa w ustawie Prawo lotnicze i Rozporządzeniu UE 2017/373, Wiceprezes ds. Standardów Lotniczych ULC zatwierdził *Procedurę nadzoru nad bezpieczeństwem zmian w instytucjach zapewniających służby ATM/ANS* (symbol: 3/LOŻ)³¹.

(akta kontroli tom II, str. 1-16)

Rejestr zmian w systemach funkcjonalnych prowadzono w ULC w formie plików programu Excel, odrębnie przez cztery właściwe komórki (inspektoraty) LOŻ³².

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r.³³ do ULC wpłynęło 61 zgłoszonych przez PAŻP powiadomień o zmianach w systemach funkcjonalnych, w tym trzy zgłoszone na krócej niż trzy miesiące przed planowanym wejściem zmiany w życie. Spośród zgłoszonych przez PAŻP zmian:

- 32 dotyczyły służb ATM, w tym jedna – zmiany zgłoszonej na krócej niż trzy miesiące przed planowanym jej wejściem w życie;
- 27 dotyczyło służb CNS;
- po jednej zmianie dotyczyło służb AIS i MET, które w obu przypadkach zgłoszono na krócej niż trzy miesiące przed planowanym terminem ich wejścia w życie.

W rejestrach zmian prowadzonych w Inspektoratach ATM i CNS wystąpiły przypadki ewidencyjnego zdublowania spraw, a ponadto w Inspektoracie ATM rejestr nie był na bieżąco uzupełniany i aktualizowany (szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom II, str. 132-134, 151-160)

Zasadność wprowadzenia zmian w systemach funkcjonalnych PAŻP weryfikowano w oparciu o procedurę *P-NBZ*. Nadzór i weryfikacja polegały na analizie przesłanej dokumentacji dotyczącej postulowanej zmiany, a w razie potrzeby przeprowadzeniu kontroli w celu sformułowania wniosków i rekomendacji odnośnie zatwierdzenia zmiany. Przed wydaniem decyzji dotyczących zatwierdzenia postulowanych zmian przeprowadzono 15 kontroli³⁴, których wyniki były brane pod uwagę przy wydaniu decyzji.

W okresie objętym badaniem (w odniesieniu do 61 powiadomień PAŻP o zmianach w systemach funkcjonalnych):

- wydano 49 decyzji zatwierdzających zmianę w systemie funkcjonalnym, z tego: 22 w zakresie służb ATM, 26 w zakresie służb CNS oraz jedną dotyczącą służby AIS;
- w przypadku służby ATM jedna z wnioskowanych zmian nie weszła w życie do 30 kwietnia 2023 r. (była w trakcie procedowania);
- jedną zmianę PAŻP anulowała;
- osiem decyzji zatwierdzających zmianę w systemie funkcjonalnym wydano

²⁹ Połączenie systemów, procedur i zasobów ludzkich dokonane w celu spełnienia danej funkcji w kontekście ATM – definicja z art. 2 pkt 2 rozporządzenia UE nr 1034/2011.

³⁰ Dz. Urz. UE L 271 z 18.10.2011, str. 15.

³¹ Procedura opracowana i zaakceptowana w Departamencie Żeglugi Powietrznej ULC oraz zatwierdzona 14 października 2019 r. przez Wiceprezesa ds. Standardów Lotniczych ULC. Dalej zwana także: „*P-NBZ*”.

³² Inspektorat ATM (służby ruchu lotniczego, zarządzanie ruchem lotniczym i przestrzeni powietrzna), Inspektorat AIS i DAT (służby informacji lotniczej), Inspektorat CNS (służby łączności, nawigacji i dozoru ruchu lotniczego), Inspektorat MET (służby meteorologiczne).

³³ Okres objęty badaniem.

³⁴ Z tego: 8 kontroli dotyczyło zmian w zakresie służb ATM, 6 kontroli w zakresie służb CNS oraz jedna w zakresie służby MET.

w okresie od 2 maja 2023 r. do 29 czerwca 2023 r.,

- w przypadku służby CNS, w przypadku jednego z powiadomień, charakter sprawy nie wymagał wydania decyzji;
- w przypadku służby MET, w odniesieniu do jednego powiadomienia, Prezes ULC nie wydał decyzji, ponieważ kontrola ULC przeprowadzona w związku z procedowaniem powiadomienia wykazała, że zgłaszana zmiana nie była zmianą w systemie funkcjonalnym.

(akta kontroli tom II, str. 132-150)

Zgodnie z art. 128b ust. 1 ustawy Prawo lotnicze, PAŻP jako instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej, zobowiązana jest do przekazywania Prezesowi ULC informacji dotyczących planowanych zmian w systemach funkcjonalnych w terminie co najmniej 3 miesięcy przed wdrożeniem. Zgodnie z art. 128b ust. 1a ww. ustawy, w przypadku konieczności wprowadzenia nieplanowanych zmian w systemach funkcjonalnych niezbędnych ze względów operacyjnych lub bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, mogą być one wprowadzone z pominięciem trzymiesięcznego terminu, a informacje na temat tych zmian są przekazywane Prezesowi niezwłocznie po stwierdzeniu konieczności ich wprowadzenia.

W okresie objętym kontrolą PAŻP trzykrotnie zgłosiła konieczność wprowadzenia nieplanowanych zmian w systemach funkcjonalnych, w tym w dwóch przypadkach z pominięciem trzymiesięcznego terminu ze względu na przesłanki określone w art. 128b ust. 1a Prawa lotniczego. We wszystkich przypadkach ULC poddał szczegółowej weryfikacji zgłoszone przez PAŻP powiadomienia o zmianie.

(akta kontroli tom II, str. 132-150)

W tym okresie ULC nie procedował zmiany regulaminu wynagradzania PAŻP jako zmiany w systemach funkcjonalnych. Prezes wyjaśnił, że zatwierdzona przez niego obowiązująca w PAŻP procedura „Zarządzanie zmianą” (PP-ZZ) nie wymienia zmiany regulaminu wynagradzania w katalogu zmian podlegających powiadomieniu. Ponadto, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej³⁵, zakładowy regulamin wynagrodzeń pracowników PAŻP podlega zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw transportu na wniosek Prezesa PAŻP.

(akta kontroli tom I, str. 44-59, tom II, str. 17-18)

Szczegółowym badaniem objęto pięć zgłoszonych przez PAŻP zmian w systemach funkcjonalnych, zatwierdzonych decyzjami Prezesa. ULC procedował zmiany zgodnie z przepisami ATM/ANS.AR.C.25 lit. b pkt 1 i ATM/ANS.AR.C.040 lit. b pkt 1 załącznika II oraz punktu ATM/ANS.OR.A.045 lit. a pkt 1 i 2 załącznika III do 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 nim, 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 677/2011³⁶, a także zgodnie z art. 128b ust. 2 i 3 ustawy Prawo lotnicze oraz zasadami określonymi w procedurze P-NBZ.

(akta kontroli tom II, str. 17-129)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z art. 35 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu

³⁵ Dz. U. 2006, Nr 249, poz. 1829, dalej: ustawa o PAŻP.

³⁶ Dz. U. UE L 62 z 8 marca 2017 r.

dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W trzech z pięciu badanych spraw dotyczących zatwierdzenia zmian w systemach funkcjonalnych, Prezes wydał decyzje administracyjne w sprawie zatwierdzania zmian:

- w przypadku decyzji LOŻ-1.805.30.2022.ULC.3 z 30 września 2022 r. po 63 dniach od powiadomienia o zmianie w systemie funkcjonalnym (29 lipca 2022 r.);
- w przypadku decyzji LOŻ-1.8011.3.2022.ULC.2 z 21 grudnia 2022 r. po 82 dniach od powiadomienia o zmianie w systemie funkcjonalnym (30 września 2022 r.);
- w przypadku decyzji LOŻ-1.8011.1.2023.ULC.2 z 19 kwietnia 2023 r. po 90 dniach od powiadomienia o zmianie w systemie funkcjonalnym (18 stycznia 2023 r.).

W żadnym z powyższych przypadków Prezes ULC nie powiadomił strony (PAŻP) o niezatawieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu oraz o prawie wniesienia ponaglenia, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 § 1 kpa.

Prezes wyjaśnił, że: *Decyzje zatwierdzające zmiany były wydawane w terminach wynikających z powiadomień o zmianach, czyli przed terminem wejścia w życie danej zmiany. Przepisy ustawy Prawo lotnicze w zakresie zmian w systemach funkcjonalnych stanowią w tym przypadku przepisy szczególne do normy określonej w KPA, a zatem, zgodnie z zasadą prawną lex specialis derogat legi generali, nie doszło w tym przypadku do sytuacji niezatawienia sprawy w terminie, a w związku z tym nie zawiadamiano strony o niezatawieniu sprawy w terminie. Mając na uwadze powyższe, wydanie decyzji po 63, 82 i 90 dniach od powiadomienia o zmianie w systemie funkcjonalnym wypełnia obowiązujące w Polsce przepisy prawa w zakresie terminów realizacji spraw w zakresie zmian w systemach funkcjonalnych.*

(akta kontroli tom I, str. 89-95, tom II, str. 18-30, 45-54, 94-104)

W ocenie NIK, zaprezentowana przez Prezesa wykładnia relacji przepisów ustawy Prawo lotnicze i kpa jest nieprawidłowa. Art. 128b ust. 3 Prawa lotniczego stanowi materialnoprawną podstawę wydania decyzji administracyjnej, natomiast żaden przepis, w szczególności art. 3 kpa, nie wyłącza zastosowania do takich decyzji przepisów proceduralnych, jakim jest kpa. Podkreślić należy, że w wydanych przez Prezesa decyzjach administracyjnych w trybie art. 128b ust. 3 Prawa lotniczego jako podstawę prawną ich wydania, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 4 kpa, wskazał on art. 104 § 1 kpa oraz pouczył stronę o możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 i 129 § 2 kpa, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 kpa. Ponadto termin, o którym mowa w wyjaśnieniach, określony jako „przed terminem wejścia w życie danej zmiany” dotyczy powiadomienia przez PAŻP o zmianie, a nie zatawienia sprawy przez Prezesa.

2. Zgodnie z pkt. 7.3 ppkt 3 *Procedury nadzoru nad bezpieczeństwem zmian w instytucjach zapewniających służby ATM/ANS*, prowadzący nadzór nad zmianą odpowiada za realizację procesu nadzoru, w tym za właściwe jego dokumentowanie i bieżące prowadzenie właściwych rejestrów. W okresie objętym badaniem, w inspektorach LOŻ ULC: ATM i CNS w sposób nierzetelny prowadzono rejestry zmian w systemach funkcjonalnych.

W rejestrze prowadzonym w inspektoracie ATM:

- zdublowano sprawę nr ABD.0701.101.212.2022 z 7 czerwca 2022 r., zgłoszoną przez PAŻP, poprzez jej ujęcie pod poz. 95 i pod poz. 106 rejestru;
- w powiadomieniach ujętych w rejestrze o numerach: ABD.0701.19.028.2021 z 10 lutego 2022 r., ABD.0701.15.022.2022 z 11 lutego 2022 r., ABD.0701.82.217.2021 z 22 marca 2022 r. i ABD.0701.253.514.2022 z 23 grudnia 2022 r. nie wskazano (nie uzupełniono) danych w zakresie numeru i daty decyzji zatwierdzającej zmianę w systemie funkcjonalnym;
- w sprawie nr ABD.0701.253.514.2022 z 23 grudnia 2022 r. nie podano danych identyfikacyjnych (numeru kontroli/protokołu kontroli) oraz daty przeprowadzenia

kontroli poprzedzającej wydanie w niniejszej sprawie decyzji;

- w odniesieniu do sprawy nr ABD.0701.260.522.2022 z 30 grudnia 2022 r. nie wskazano informacji o anulowaniu zgłoszenia przez PAŻP w styczniu 2023 r.

W rejestrze prowadzonym w inspektoracie CNS dwukrotnie zdublowano sprawy, tj.: nr ABD.0701.210.439.2022 z 27 grudnia 2022 r. poprzez dwukrotne jej ujęcie pod poz. 61 w 2022 r. i poz. 5 w 2023 r. oraz nr ACZ.0701.164.264.2020 z 29 grudnia 2022 r. poprzez dwukrotne jej ujęcie pod poz. 17 w 2022 r. i poz. 3 w 2023 r.

(akta kontroli tom II, str. 3, 132-134)

Prezes ULC wyjaśnił, że: *W odniesieniu do Inspektoratu ATM zdublowanie zapisów było bezpośrednio spowodowane decyzją o zmianie inspektora prowadzącego daną sprawę i wpisanie przez niego danych, które w rejestrze już figurowały. Powyższe należy traktować w kategoriach błędu ludzkiego. Pozostałe nieścisłości w prowadzeniu rejestru, tj. niewypełnienie wpisów w wymaganych polach wynikały bezpośrednio z niezrealizowania zapisów procedur przez osoby prowadzące daną sprawę. Powyższe również należy traktować w kategoriach błędu ludzkiego.*

Natomiast w odniesieniu do Inspektoratu CNS „zdublowanie” sprawy ABD.0701.210.439.2022 z 27 grudnia 2022 r. oraz ACZ.0701.164.264.2020 z 29 grudnia 2022 r. wynikało z przesłania powiadomień odpowiednio 27 i 29 grudnia 2022 roku, co uwarunkowało, że z praktycznego oraz technicznego punktu widzenia sprawa zgłoszona w ostatnim tygodniu grudnia nie mogła zakończyć się w roku 2022. Dlatego w zestawieniu na roku 2023 ww. sprawy zostały przeniesione, a w rubryce uwagi zamieszczono odpowiednie zapisy o przeniesieniu spraw z roku 2022.

W praktyce rejestr był uzupełniany nieregularnie, tj. po zakończeniu danej sprawy, czyli po wydaniu decyzji zatwierdzającej zmianę. Rejestr jest prowadzony na potrzeby LOŻ i z reguły był poddawany gruntownemu przeglądowi w okresie sprawozdawczo-planistycznym ULC, tj. pod koniec roku kalendarzowego. Przyczyną nieregularnego prowadzenia rejestru był natłok spraw bieżących i priorytety, które wymagały zaangażowania dostępnych zasobów do spraw innych niż niezwłoczne aktualizowanie rejestru.

(akta kontroli tom I, str. 89-95)

3. Nadzór Prezesa ULC nad procesem kształcenia kandydatów na stanowisko kontrolera ruchu lotniczego oraz nad uprawnieniami kontrolerów ruchu lotniczego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w ULC obowiązywało 18 procedur dotyczących nadzoru nad OSPA PAŻP oraz nad PAŻP jako instytucją zapewniającą służby żeglugi powietrznej i utrzymywania kompetencji kontrolerów ruchu lotniczego.

(akta kontroli tom I, str.15-27)

W okresie objętym kontrolą do ULC wpłynęło 26 wniosków o zatwierdzenie zmian w *Programach utrzymania poziomu wiedzy i umiejętności w jednostkach ATS PAŻP*, z których Prezes zatwierdził 25 zmian. Prezes odmówił zatwierdzenia zmian, które skutkowałyby skróceniem czasu szkolenia praktycznego instruktorów w zakresie technik szkoleniowych z 15 do 3 godzin.

(akta kontroli tom I, str.15-39, 44-59)

W okresie objętym kontrolą ULC przeprowadził 20 kontroli dotyczących monitorowania spełnienia wymagań co do utrzymania kompetencji personelu ATC, w tym trzy kontrole nieplanowane (jedną niezapowiedzianą i dwie zapowiedziane). Przedmiotem kontroli było sprawdzenie np. ważności uprawnień, orzeczenia lotniczo-lekarskiego (w tym ograniczeń medycznych), ukończenia szkoleń odświeżających.

(akta kontroli tom I, str.15-39, 44-59)

W okresie objętym kontrolą ULC przeprowadził w OSPA 12 kontroli planowanych oraz siedem kontroli nieplanowanych. Wszystkie kontrole były zapowiedziane.

(akta kontroli tom I, str.28-39)

W roku 2022 r. OSPA przeprowadził jeden nabór na szkolenie wstępne do uzyskania licencji praktykanta-kontrolera ruchu lotniczego. Nabór ten był przedmiotem kontroli ULC w OSPA, przeprowadzonej 23 marca 2023 r. W kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości (niezgodności).

(akta kontroli tom I, str. 15-27)

ULC przeprowadził sześć kontroli szkoleń realizowanych w OSPA i trzy kontrole dotyczące przedłużania uprawnień uzupełniających w jednostkach ATC. Kontrole nie wykazały niezgodności oraz potwierdziły prawidłowe wywiązywanie się OSPA z zadania szkolenia służb ruchu lotniczego.

(akta kontroli tom I, str.15-39, 44-59)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zawieszenia lub cofnięcia przez Prezesa licencji kontrolera ruchu lotniczego.

(akta kontroli tom I, str. 28-39)

W toku kontroli w Biurze Bezpieczeństwa PAŻP³⁷, przeprowadzonej od 10 do 13 czerwca 2022 r., ULC stwierdził niezgodność drugiego stopnia, polegającą na braku dowodów spełniania przez kierownika ds. bezpieczeństwa (dyrektora Biura Bezpieczeństwa) wymogu posiadania kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru. Prezes PAŻP, pismem z 14 września 2022 r., przedstawiła plan działań naprawczych w tym zakresie, polegający na przypisaniu obowiązków kierownika ds. bezpieczeństwa innej osobie, z terminem realizacji do 31 października 2022 r. Niezgodność ta nie została dostrzeżona w toku wcześniejszych kontroli ULC w Biurze Bezpieczeństwa PAŻP.

Prezes ULC wyjaśnił, że w chwili obejmowania stanowiska dyrektora Biura Bezpieczeństwa, tj. w styczniu 2019 r., osoba ta spełniała wówczas obowiązujące wymogi, które zmieniły się dopiero po 2 stycznia 2020 r., wraz z wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2017/373. Prezes wyjaśnił również, że niezgodność ta nie została dostrzeżona w toku wcześniejszych kontroli ULC w Biurze Bezpieczeństwa PAŻP, ponieważ próba audytowa nie obejmowała sprawdzenia kwalifikacji kierownika ds. bezpieczeństwa.

NIK zwraca uwagę, że w maju 2020 r. Prezes PAŻP skierował do Prezesa ULC wnioski o przedłużenie certyfikatu instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej, do którego załączona została charakterystyka zawodowa personelu kierowniczego, w tym opis kwalifikacji posiadanych przez dyrektora Biura Bezpieczeństwa PAŻP, wskazujący na niespełnianie wymogu odpowiednich kwalifikacji. W rezultacie Prezes już w tym momencie dysponował informacją uzasadniającą podjęcie stosownych działań nadzorczych. Ze względu na okres objęty niniejszą kontrolą NIK, tj. od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia kontroli, okoliczność ta nie jest przedmiotem oceny.

(akta kontroli tom I, str. 89-95, 104-150)

W ramach kontroli przeprowadzonych w OSPA, 14 kwietnia i 15 czerwca 2022 r., obejmujących także wykorzystanie symulatora kontroli ruchu lotniczego, ULC stwierdził, że OSPA dysponuje zapleczem umożliwiającym wykonywanie wszystkich zaplanowanych zadań i czynności. W odpowiedzi na pytanie dotyczące wiedzy Prezesa na temat wygaśnięcia z dniem 30 października 2022 r. umowy na usługę wsparcia informatycznego dla symulatora radarowej kontroli ruchu lotniczego w OSPA PAŻP, Prezes wyjaśnił³⁸, że nie miał takiej wiedzy, natomiast z informacji

³⁷ Kontrola LOŻ-1.544.8.2022.

³⁸ Wyjaśnienia z 25 sierpnia 2023 r.

uzyskanych z OSPA PAŻP wynika, że obsługa informatyczna urządzeń symulacji ruchu lotniczego wykorzystywanych w OSPA prowadzona jest w oparciu o zasoby własne (personel przeszkolony przez producenta symulatora) lub w sytuacjach tego wymagających, w oparciu o umowy zlecone zawierane z producentem symulatora.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że wyniki przeprowadzonej przez PAŻP analizy, zakończonej sporządzeniem dokumentu „Analiza potrzeb i wymagań dla utrzymania funkcjonalności i niezawodności użytkowanych w OPSA PAŻP urządzeń oraz oprogramowania dla symulacji kontroli ruchu lotniczego (symulatorów)”³⁹ wskazują, że dla dalszego niezakłóconego funkcjonowania symulatora niezbędne jest zewnętrzne wsparcie informatyczne, obejmujące: dostęp do aktualizacji oprogramowania, wdrażanie nowych funkcjonalności, bezpośrednie i bieżące wsparcie w zakresie funkcjonowania oprogramowania.

(akta kontroli tom I, str. 7-39, 104, 151-175)

W kwestii analizy skuteczności szkoleń kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego przed rokiem 2020, Prezes wyjaśnił, że problematykę tę podjął na forum prezesów władz nadzorujących, czego konkluzją była ocena, że skuteczność szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego rośnie wraz z poziomem kandydatów i poziomem ich wynagrodzenia podczas szkolenia. Skuteczność ta jest oceniana jako relacja liczby kandydatów do szkolenia i liczba wydanych licencji, która wynosi ok. 20-30% dla organu kontroli obszaru dozorowanej, ok. 30-40% dla organów kontroli zbliżania dozorowanej i ok. 50-60% dla organów kontroli lotniska instrumentalnej.

(akta kontroli tom I, str.64-79, 104)

ULC nie miał wiedzy dotyczącej efektów kształcenia kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w innych krajach. Prezes wyjaśnił, że metodologia szkolenia kandydatów w krajach należących do jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej musi być zgodna z wymaganiami rozporządzenia Komisji (UE) 2015/340 z 20 lutego 2015 r. ustanawiającego wymagania techniczne i procedury administracyjne dotyczące licencji i certyfikatów kontrolerów ruchu lotniczego zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, zmieniającym rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 i uchylającym rozporządzenie Komisji (UE) nr 805/2011, natomiast państwa-sygnatariusze Konwencji z Chicago z 7 grudnia 1944 r. o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, zobligowane są również regulacjami załącznika nr 1 - „Licencjonowanie personelu”

(akta kontroli tom I, str. 64-79)

W kwestii analizy możliwości zwiększenia zdawalności praktykantów ruchu lotniczego, Prezes przeprowadził rozpoznanie wśród odpowiedników innych państw UE, z którego wynika, że poziom zdawalności jest przeważnie zbliżony. Wyjątkiem jest Francja, gdzie selekcja kandydatów następuje już na poziomie szkół średnich i jest ściśle monitorowana przez tamtejsze ministerstwo edukacji, a kandydaci już w trakcie szkolenia otrzymują wysokie wynagrodzenie.

(akta kontroli tom I, str. 64-79)

W kwestii prac nad zmianą modelu licencjonowania kontrolerów ruchu lotniczego, w tym umożliwienia uzyskania przez kandydata na kontrolera uprawnień do świadczenia usług kontroli ruchu lotniczego na większym obszarze geograficznym niż w ramach uprawnień przypisanych do jednego sektora ATC, Prezes wyjaśnił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami model licencjonowania nie ogranicza liczby osób z licencją z uprawnieniem uzupełniającym kontroli obszaru dozorowanej do jednego lub tylko kilku sektorów obszarowych FIR Warszawa. Prezes wyjaśnił również, że: *Zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Komisji (UE) 2015/340 z 20 lutego 2015 r., kontroler ruchu lotniczego posiadający uprawnienie uzupełniające*

³⁹ Zatwierdzonego 26 czerwca 2023 r.

w jednostce służb kontroli ruchu lotniczego (ATC) może korzystać z praw wynikających z tego uprawnienia wyłącznie w jednostce, w której odbył szkolenie. W przypadku kontroli lotniska instrumentalnej, kontroli zbliżania proceduralnej lub kontroli zbliżania dozorowanej, posiadacze uprawnień uzupełniających w jednostkach ATC mogą zapewniać kontrolę ruchu lotniczego wyłącznie w organach, do których są dane uprawnienia uzupełniające przypisane. Przeszkolenie kontrolera ruchu lotniczego do zapewniania służby w innym organie ATC jest procesem długotrwałym. Zgodnie z § 61 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 19 maja 2017 r. w sprawie licencji i świadectw kwalifikacji personelu służb ruchu lotniczego, uprawnienie uzupełniające w jednostce wydawane kontrolerowi ruchu lotniczego dla uprawnień kontroli obszaru może być wpisywane do jego licencji łącznie na wszystkie sektory bez względu na ich konfigurację, pod warunkiem że pomyślnie ukończył szkolenie w jednostce obejmujące wszystkie sektory oraz że system pracy umożliwia pełnienie służby kontroli obszaru w jednej lokalizacji – zgodnie z podziałem przestrzeni powietrznej dokonanej na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 121 ust. 5 ustawy i opublikowanych w Zintegrowanym Pakiecie Informacji Lotniczych, w części Zbiór Informacji Lotniczych (AIP Polska). Uwzględniając powyższy przepis, w przypadku uprawnienia uzupełniającego w jednostce ACS GAT EPWW (kontroli obszaru dozorowanej), uprawnienie to daje jej posiadaczowi prawo do zapewniania służby kontroli obszaru we wszystkich sektorach kontroli obszaru FIR Warszawa.

(akta kontroli tom I, str. 64-79)

W kwestii działań ULC w celu zwiększenia liczby kontrolerów ruchu lotniczego, Prezes wyjaśnił, że zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2017/373, podmiotem odpowiedzialnym za utrzymanie właściwego poziomu zdolności technicznych i operacyjnych oraz wiedzy fachowej jest instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej (PAŻP), zaś odpowiedni poziom wykwalifikowanego personelu musi zapewnić bezpieczny, efektywny, ciągły i stabilny stan służb, stosownie do przewidzianego poziomu zapotrzebowania ogółem w danej przestrzeni powietrznej. Natomiast ULC w ramach nadzoru bieżącego weryfikuje spełnianie tego wymogu.

(akta kontroli tom I, str. 64-79)

W kwestii działań ULC w celu ograniczenia pełnienia przez kontrolerów służby w godzinach nadliczbowych, Prezes wyjaśnił, że w ramach nadzoru weryfikowana jest maksymalna liczba następujących po sobie dni roboczych, w których personel pełni służbę oraz maksymalna liczba godzin pełnienia służby, a w razie stwierdzenia naruszenia tych norm, ULC wystawia raport niezgodności.

(akta kontroli tom I, str. 64-79)

ULC nie miał wiedzy na temat rekrutacji kandydatów na kontrolera ruchu lotniczego podczas pandemii COVID-19, prowadzonej przez ośrodki szkolenia personelu służb ruchu lotniczego w innych krajach.

(akta kontroli tom I, str. 64-79)

W kwestii rozważenia przez ULC potrzeby uruchomienia w latach 2020-2021 rekrutacji kontrolerów ruchu lotniczego przez PAŻP Prezes wyjaśnił, że w świetle rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/373, ustanowienie procesów związanych z rekrutacją oraz szkoleniem personelu nie należą do kompetencji ULC jako organu nadzoru lotniczego.

(akta kontroli tom I, str. 64-79)

ULC miał wiedzy na temat rozwiązań dotyczących finansowania kosztów szkolenia na kontrolerów ruchu lotniczego w innych krajach tworzących jednolitą europejską przestrzeń powietrzną.

(akta kontroli tom I, str. 64-79)

IV. Wnioski

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

1. Przestrzeganie w toku prowadzonych postępowań administracyjnych obowiązku powiadomienia strony o niezakończonym w terminie, podawanie przyczyny zwłoki, wskazania nowego terminu załatwienia sprawy i pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia – zgodnie z art. 36 § 1 kpa;
2. Doprowadzenie rejestru zmian w systemach funkcjonalnych do zgodności ze stanem faktycznym oraz zorganizowanie systemu wprowadzania danych do rejestru w sposób zapewniający poprawność danych.

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
wykonania wniosków

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, 26 października 2023 r.

Wiceprezes

Najwyższa Izba Kontroli

Małgorzata Motylow


podpis



25.10.23

p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

Michał Musioł