



KIN-4101-05-00/2013
Nr ewid. 172/2014/P/13/080/KIN

Informacja o wynikach kontroli

**WYDAWANIE DOKUMENTÓW
UPRAWNIAJĄCYCH DO DZIAŁANIA
W LOTNICTWIE CYWILNYM
I WYPEŁNIANIE OBOWIĄZKÓW Z NICH WYNIKAJĄCYCH**

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

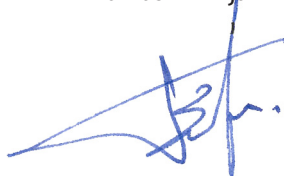
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

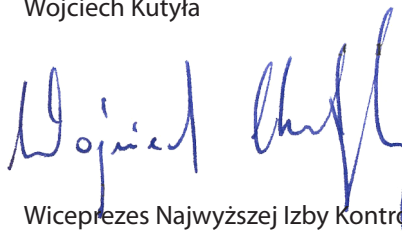
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:
Tomasz Emiljan



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 09.05.2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjnych.....	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli	18
3.2.1. Wydawanie przez Prezesa ULC certyfikatów uprawniających do prowadzenia działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym.....	18
3.2.1.1. Certyfikacja lotnisk użytku publicznego	18
3.2.1.2. Certyfikacja przewoźników lotniczych i podmiotów świadczących usługi lotnicze	28
3.2.1.3. Certyfikacja agentów obsługi naziemnej statków powietrznych	28
3.2.1.4. Certyfikacja podmiotów zapewniających służby żeglugi powietrznej.....	29
3.2.1.5. Prawidłowość prowadzenia działalności lotniczej przez zarządzających lotniskami objętymi kontrolami jednostkowymi przez NIK.....	30
3.2.2. Udzielanie koncesji i wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym	31
3.2.3. Zgodność prowadzenia działalności lotniczej przez przewoźników lotniczych i zarządzających lotniskami z warunkami uzyskanych uprawnień	32
3.2.4. Nadzór Prezesa ULC nad zgodnością wykonywania przez podmioty działalności lotniczej z warunkami koncesji i zezwoleń udzielonych przez Prezesa ULC.....	34
3.2.5. Sprawowanie przez Prezesa ULC nadzoru nad zgodnością wykonywania przez podmioty działalności lotniczej z warunkami udzielonych przez Prezesa ULC certyfikatów.....	36
3.2.6. Nadzór Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nad zdolnością do lotów statków powietrznych eksploatowanych przez przewoźników lotniczych.....	37
3.2.7. Nadzór Ministra nad działalnością Prezesa ULC	39
3.2.8. Realizacja przez Ministra zadań określonych w <i>Programie rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urzędzeń naziemnych</i>	41
3.2.9. Prace legislacyjne w zakresie opracowywania i wydawania aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze	42
3.2.10. Realizacja przez Ministra wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli NIK z 2011 r.	45
4. INFORMACJE DODATKOWE	47
4.1. Przygotowanie kontroli	47
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	47
5. ZAŁĄCZNIKI	49

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

AHAC	certyfikat agenta obsługi naziemnej
AOC	certyfikat przewoźnika lotniczego
AWC	certyfikat usług lotniczych
etap oceny	etap procesu certyfikacji polegający na ocenie zgodności wniosków certyfikacyjnych z przepisami
etap zatwierdzania instrukcji wykonawczych	etap procesu certyfikacji polegający na ocenie i zatwierdzaniu instrukcji wykonawczych wymaganych dla zapewnienia bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym (i personelu kierowniczego)
etap testów praktycznych	etap procesu certyfikacji polegający na praktycznym sprawdzeniu i wykazaniu przez podmiot trwałej zdolności do zapewnienia bezpiecznego wykonywania wnioskowanej działalności w lotnictwie cywilnym, spełniania wymagań przepisów prawa, które były podstawą certyfikacji, zapewnienia wykonywania działalności zgodnie z ograniczeniami i warunkami, jakie zostały dla niej określone w instrukcjach wykonawczych lub innych dokumentach zatwierdzonych przez Prezesa ULC
decyzja	decyzja Presa ULC wydana na podstawie art. 29 ustawy Prawo lotnicze ws wyznaczenia niezgodności stwierdzonych podczas kontroli w ramach procesu certyfikacyjnego i ustalenia terminu ich usunięcia
raport	dokument zawierający opis wyników przeprowadzonego testu praktycznego w ramach procesu certyfikacji
ULC	Urząd Lotnictwa Cywilnego
Prezes ULC	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego
Minister	minister do spraw transportu (Minister Infrastruktury, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, ostatnio Minister Infrastruktury i Rozwoju)
rozporządzenie ws certyfikacji z maja 2003 r.	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym ¹ , obowiązujące do dnia 4 kwietnia 2013 r.
rozporządzenie ws certyfikacji z marca 2013 r.	rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym ²
ustawa Prawo lotnicze	ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze ³
Załącznik 14 ICAO Tom I	Załącznik nr 14 ICAO Tom I „Projektowanie i eksploatacja lotnisk” do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. ⁴
Rozporządzenie 1008/2008	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty ⁵

¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 146, poz. 1421.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 421.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm.

⁴ Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.

⁵ Dz.U.U.E.L.293.3.

Temat i numer kontroli

Temat kontroli: „Wydawanie dokumentów uprawniających do działania w lotnictwie cywilnym i wypełnianie obowiązków z nich wynikających”.

Numer kontroli: P/13/080

Cel kontroli

Ocena działalności organów administracji rządowej, właściwej w sprawach lotnictwa cywilnego: Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i ministra właściwego do spraw transportu, w zakresie wydawania dokumentów uprawniających podmioty gospodarcze do prowadzenia działalności w lotnictwie cywilnym. Celem kontroli była również ocena wypełniania obowiązków wynikających z udzielonych uprawnień przez przewoźników lotniczych i podmioty zarządzające lotniskami użytku publicznego.

Zakres przedmiotowy badań kontrolnych

Wydawanie przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego koncesji, zezwoleń i certyfikatów, tj. dokumentów uprawniających do prowadzenia działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym, w zakresie: przewozu lotniczego, innych niż przewozy lotnicze usług świadczonych przy użyciu statków powietrznych, obsługi naziemnej tych statków, a także zarządzania lotniskami użytku publicznego i świadczenia usług związanych z zapewnieniem służb żeglugi powietrznej. Sprawowanie przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nadzoru nad zgodnością wykonywania przez podmioty gospodarcze działalności lotniczej z warunkami udzielonych uprawnień do jej prowadzenia. Sprawowanie przez ministra właściwego do spraw transportu nadzoru nad działalnością Prezesa ULC w powyższym zakresie. Ponadto, zgodność prowadzenia działalności lotniczej przez wybrane podmioty (przewoźników lotniczych i podmioty zarządzające lotniskami), z warunkami określonymi w uzyskanych uprawnieniach.

Ogólne tło badanej problematyki

Cechą wspólną znacznie zróżnicowanej, co do charakteru, działalności gospodarczej na rynku lotniczym, jest konieczność uzyskania określonych uprawnień do jej prowadzenia. Posiadanie takich uprawnień, co do zasady, stanowi, iż podmioty nimi dysponujące spełniają warunki do prowadzenia działalności określonej w tych uprawnieniach. Działalność ta powinna być prowadzona zgodnie z wymogami określonymi w prawie międzynarodowym i krajowym. Rozpoznanie kontrolne, dokonane przez NIK w 2011 r. podczas kontroli ochrony cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako elementu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego⁶, w zakresie wydania certyfikatów lotnisk, a także wyniki przeprowadzonej w I kw. 2013 r. kontroli doraźnej w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego, w zakresie prawidłowości wydania koncesji na podjęcie i wykonywanie przewozów lotniczych dwóm przewoźnikom krajowym⁷, nie potwierdziły jednak tej tezy. Kontrole te wykazały istotne nieprawidłowości w procesie wydawania przez Prezesa ULC wymienionych uprawnień, a także niedostateczny nadzór ze strony tego organu nad spełnianiem przez uprawnione podmioty określonych wymagań. Te okoliczności, a także zgłaszane przez kluby poselskie, posłów,

⁶ Informacja o wynikach kontroli „Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako elementu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego”. Nr ewid. 113/2012/P/11/62/KIN.

⁷ Nr kontroli S/13/001.

jak również media, liczne zastrzeżenia do działalności Prezesa ULC w zakresie prawidłowości udzielania uprawnień do prowadzenia przez ww. podmioty lotniczej działalności przewozowej, stanowiły podstawę do przeprowadzenia niniejszej kontroli.

Organizacja kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 6 czerwca 2013 r. do dnia 27 listopada 2013 r., przy czym ostatnie wystąpienie pokontrolne wysłano do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w dniu 4 kwietnia 2014 r. Badaniami objęto okres od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 30 czerwca 2013 r.⁸ Ponadto do Informacji włączono wyniki kontroli doraźnej pn.: „Nadzór Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nad zdatnością do lotów statków powietrznych eksploatowanych przez Eurolot S.A.”⁹, przeprowadzonej na wniosek posłów na Sejm RP z dnia 13 października 2014 r.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK¹⁰, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności, w: Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej¹¹, Urzędzie Lotnictwa Cywilnego oraz Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty lotnicze” w Warszawie, zarządzającym Lotniskiem Chopina w Warszawie, oraz na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów legalności i gospodarności, w ośmiu innych portach lotniczych i u dwóch przewoźników lotniczych¹².

⁸ W uzasadnionych przypadkach kontrolą objęto procesy certyfikacyjne prowadzone przed dniem 1 stycznia 2011 r. oraz po dniu 30 czerwca 2013 r.

⁹ S/14/007.

¹⁰ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. 2015.1096 j.t.

¹¹ Obecnie, od dnia 27 listopada 2013 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.

¹² Wykaz podmiotów skontrolowanych stanowi załącznik nr 5.3 do niniejszej Informacji.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹³ działalność Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w zakresie wydawania dokumentów uprawniających do wykonywania działalności¹⁴ w lotnictwie cywilnym.

Prezes ULC wydawał certyfikaty uprawniające do wykonywania działalności w lotnictwie cywilnym z naruszeniem przepisów ustawy Prawo lotnicze¹⁵ oraz przepisów rozporządzeń ministra właściwego do spraw transportu w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym¹⁶. Stwierdzono, że w ULC nierzetelnie przeprowadzono wszystkie etapy procesów certyfikacyjnych¹⁷, w szczególności w zakresie weryfikacji kompletności i rzetelności dokumentacji przedstawianej przez podmioty ubiegające się o certyfikat. W konsekwencji doprowadziło to do wydawania certyfikatów podmiotom niespełniającym wszystkich wymogów prawnych.

Prezes ULC nie zapewnił należytej organizacji urzędu, co uniemożliwiało rzetelną realizację zadań związanych z udzielaniem uprawnień i nadzorem nad podmiotami je posiadającymi.

W rezultacie stwierdzonych nieprawidłowości do wykonywania działalności lotniczej dopuszczone zostały podmioty, które nie spełniały warunków określonych w przepisach prawa i nie gwarantowały bezpiecznego jej wykonywania.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia również działania Urzędu Lotnictwa Cywilnego w zakresie nadzoru nad eksploatacją przez jednego z polskich przewoźników lotniczych, statków powietrznych dzierżawionych wraz z załogą w 2014 r. od przewoźnika zagranicznego. Konsekwencją nierzetelnych działań Urzędu było wydanie polskiemu przewoźnikowi zezwolenia na używanie statków powietrznych spoza Unii Europejskiej, bez dostatecznego sprawdzenia, czy wymagania stawiane przy wydaniu certyfikatu AOC dla przewoźnika zagranicznego nie były łagodniejsze od stawianych w Polsce¹⁸. Nie sprawdzono również czy przewoźnik ten przy dzierżawie statków powietrznych wraz z załogą¹⁹, spełniał wymagania określone w przepisach wspólnotowych²⁰.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowanie przez Prezesa ULC nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez uprawnione podmioty działalności lotniczej, a w szczególności nad jej zgodnością z warunkami udzielonych uprawnień.

¹³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁴ Określono w punkcie 1.3 informacji

¹⁵ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm.).

¹⁶ W badanym okresie obowiązywały: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz.U. z 2003 r. nr 146, poz. 1421 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 421).

¹⁷ Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie certyfikacji proces ten składa się z następujących etapów: złożenia wniosków, oceny, kontroli i wydania decyzji.

¹⁸ Na podstawie art. 162a ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm.), zwanej dalej ustawą Prawo lotnicze.

¹⁹ Zwanej dalej również „umową wet-lease” lub „leasingiem samolotów z załogą”.

²⁰ Tj. przepisach OPS 1.165 lit. C pkt 2(ii) (D) w załączniku III do rozporządzenia Rady (EWG) nr 3922/91z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 859/2008 z dnia 20 sierpnia 2008 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91 w odniesieniu do wspólnych wymagań technicznych i procedur administracyjnych mających zastosowanie do komercyjnego transportu lotniczego (Dz. Urz. UE L 254/1 z 20.09.2008 r.).

Nieskuteczny nadzór nad działalnością podmiotów zarządzających lotniskami użytku publicznego powodował, że przez wiele lat utrzymywano w niewłaściwym stanie technicznym infrastrukturę lotniskową, w tym pasy startowe i drogi kołowania. Pomimo tak istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu lotnisk, Prezes ULC nie wykorzystywał istniejących instrumentów prawnych umożliwiających ograniczenie lub odebranie uprawnień dla wyegzekwowania wykonywania działalności lotniczej zgodnie z prawem.

NIK negatywnie ocenia nadzór sprawowany, przez Ministra właściwego do spraw transportu, nad działalnością Prezesa ULC w badanym zakresie, jak również wydawanie aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze.

W całym okresie objętym kontrolą Minister nie prowadził planowego i zorganizowanego nadzoru nad wydawaniem uprawnień do wykonywania działalności lotniczej. Negatywna ocena nadzoru Ministra nad działalnością Prezesa ULC wynika z nierealizowania przez Departament Lotniczy Ministerstwa (dalej Departament TL) postanowień określonych w „Szczegółowym trybie nadzoru nad działalnością Prezesa ULC wykonywanego przez komórki organizacyjne Ministerstwa” (dalej Szczegółowy tryb nadzoru). Podstawową przyczyną tego stanu było niewyegzekwowanie przez Ministra realizacji zadań wynikających ze Szczegółowego trybu nadzoru, jak również zbyt ogólne określenie tych zadań w wymienionym dokumencie. Brak w nim było określenia szczegółowych zadań i procedur opisujących narzędzia i sposób sprawowania nadzoru.

Minister ze znaczną zwłoką wydawał akty wykonawcze do ustawy Prawo lotnicze. Spośród 60 aktów, przewidzianych do wydania w terminach określonych w wymienionej ustawie, 55 wydano z opóźnieniem przekraczającym nawet okres dwóch lat²¹.

W ocenie NIK, na skalę stwierdzonych nieprawidłowości istotny wpływ miała też jakość stanowionego prawa. Stwierdzono, że rozporządzenie ws. certyfikacji²² zawierało uregulowania niezgodne z ustawą Prawo lotnicze. Ponadto, przyjęte w nim nowe mniej precyzyjne kryteria oceny wypełniania wymagań umożliwiały dowolność postępowania Urzędu.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Procesy wydawania certyfikatów lotnisk użytku publicznego przeprowadzane były niezgodnie z przepisami ustawy Prawo lotnicze oraz aktów wykonawczych dot. certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym²³. We wszystkich 13 skontrolowanych postępowaniach certyfikacyjnych (dotyczących 9 lotnisk) nie sprawdzono i nie udokumentowano, spełniania przez podmioty ubiegające się o certyfikat wymagań, mających istotny wpływ na bezpieczne wykonywanie operacji lotniczych. Raporty z testów praktycznych i kontroli wykonywanych w ramach certyfikacji sporządzane były przez ULC nierzetelnie. Część niezgodności ujawnianych w tych raportach, w tym o charakterze istotnym dla bezpieczeństwa operacji lotniczych, nie była klasyfikowana jako naruszenia przepisów z zakresu lotnictwa cywilnego. Powodowało to, że nie były one uznawane za niezgodności i nie były z tego tytułu obejmowane obowiązkiem ich usunięcia.

²¹ Stan na koniec badań kontrolnych. Na stronie 50 informacji podano zaktualizowany stan na dzień 31 stycznia 2016 r.

²² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. ws. certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. z 2003 r., Nr 46, poz. 1421 ze zm.). Od dnia 4 kwietnia 2013 r. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 421).

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r.

W rezultacie do działalności lotniczej dopuszczono podmioty nie gwarantujące bezpiecznego i zgodnego z prawem wykonywania tej działalności. Zarządzający lotniskami działali na podstawie nieaktualnych instrukcji wykonawczych i bez weryfikacji zawodowego przygotowania personelu kierowniczego, nadzorującego i wykonawczego do sprawowania zajmowanych stanowisk. Nierzetelnie realizowane były także kontrole i testy praktyczne w ramach prowadzonych certyfikacji, co uniemożliwiało stwierdzenie czy lotniska są trwale zdolne do bezpiecznego funkcjonowania. Ujawniane w toku kontroli i testów praktycznych naruszenia obowiązujących przepisów klasyfikowane były w sposób dowolny. Podstawową przyczyną tego było nieokreślenie zarówno w podręcznikach certyfikacji, jak i przepisach wykonawczych²⁴ kryteriów oceny niezgodności oraz zasad ich klasyfikowania. Prezes ULC wydawał certyfikaty lotnisk pomimo niespełniania przez nie i zarządzające nimi podmioty wszystkich wymogów określonych w przepisach prawa, co stanowiło naruszenie przepisu art. 161 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze.

W toku kontroli stwierdzono również, że zarządzający lotniskami Warszawa-Modlin (w 2012 r.) i Szczecin-Goleniów (w 2013 r.) uzyskali certyfikaty wprowadzone ważne przez okresy krótsze²⁵, odpowiednio: 1 rok i 2 lata, jednak w obu tych przypadkach Prezes ULC nie poprzedził ich wydania pełną i dogłębną oceną stanu nawierzchni dróg startowych. W rezultacie, dopuszczono do eksploatacji lotniska, które nie gwarantowały bezpiecznego wykonywania operacji lotniczych. W przypadku lotniska Warszawa-Modlin, po niespełnieniu półrocznym jego funkcjonowaniu w grudniu 2012 r., zaistniała konieczność zamknięcia pasa startowego ze względów bezpieczeństwa na pół roku, celem dokonania niezbędnych napraw. [str. 18–27]

2. Procesy certyfikacji 5 z 6 przewoźników lotniczych i podmiotów świadczących usługi z użyciem statków powietrznych przebiegały z odstępstwami od obowiązujących przepisów, tj. z pominięciem sprawdzenia ich zdolności finansowych, co mogło mieć wpływ na funkcjonowanie rynku przewoźników lotniczych. [str. 28]
3. Ustalono, że Prezes ULC wydał w dniu 18 czerwca 2014 r. decyzję uznającą certyfikat AOC przewoźnika zagranicznego oraz decyzję, zezwalającą polskiemu operatorowi na używanie trzech statków powietrznych należących do tego przewoźnika. Decyzje te wydane zostały pomimo niezakończenia przez ULC wdrożonych czynności sprawdzających, które miały umożliwić rzetelną ocenę, czy wyeliminowane zostały rozbieżności w zakresie zagadnień operacyjnych i techniki lotniczej, będące przyczyną wcześniejszej odmowy uznania ww. certyfikatu (AOC). Ponadto miały pozwolić na ocenę czy polski przewoźnik podczas eksploatacji pozyskanych statków powietrznych zapewni spełnienie wymagań określonych w przepisach wspólnotowych. Działania takie naruszały przepisy art. 162 a ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo lotnicze i wymagań określonych w przepisach wspólnotowych²⁶.

Na podstawie ww. decyzji, a następnie decyzji o przedłużeniu terminu ich ważności²⁷, polski przewoźnik w okresie od 19 czerwca do 31 sierpnia 2014 r. zrealizował 680 rejsów lotniczych. W ich trakcie odnotowano siedem incydentów związanych m.in. z pęknięciem szyby w kokpicie, usterką silnika, niewłaściwym działaniem systemu hermetyzacji oraz usterką klap samolotu.

²⁴ Rozporządzeniach w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym z 2003 r. i 2013 r.

²⁵ Zgodnie z artykułem 161 ust. 2 ustawy o Prawo lotnicze, certyfikat może być wydany maksymalnie na okres 36 miesięcy.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r.

²⁷ Wydanych przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w dniu 24 lipca 2014 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że działania ULC związane z wydaniem ww. decyzji zdeterminowane były zobowiązaniami polskiego przewoźnika do prowadzenia od 19 czerwca 2014 r. lotów czarterowych na rzecz określonego biura podróży. Działania te stwarzały jednak poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa pasażerów, podróżujących statkami powietrznymi leasingowanymi od przewoźnika zagranicznego.

Wpływ na powstanie opisanych powyżej nieprawidłowości miał również brak jednoznacznych procedur, ustalających sposób działania ULC przy wydawaniu decyzji we wskazanym wyżej zakresie. [str. 37–39]

4. Każdy z siedmiu skontrolowanych przez NIK procesów certyfikacji agentów obsługi naziemnej statków powietrznych, przeprowadzony został nierzetelnie i z naruszeniem przepisów prawa. W czterech przypadkach Prezes ULC wydał certyfikaty pomimo niespełnienia przez agentów handlingowych wszystkich wymagań, określonych przepisami. W jednym przypadku Prezes ULC, nie przeprowadzając postępowania certyfikacyjnego, wydał kolejny certyfikat podmiotowi, który w okresie poprzedzającym w ogóle nie podjął działalności gospodarczej, objętej tym uprawnieniem. [str. 28–29]
5. Certyfikaty dla trzech instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, w ramach postępowań prowadzonych w sprawie przedłużenia ważności posiadanych przez nie uprawnień, wydane zostały z naruszeniem przepisów prawa. W czterech spośród 10 skontrolowanych postępowań certyfikacyjnych Prezes ULC dokonał bowiem rozszerzenia zakresu obowiązywania wydanego wcześniej certyfikatu na podstawie wyników analizy dokumentów przedkładanych przez wnioskodawców, wyników bieżącego nadzoru lub w ogóle bez przeprowadzenia procesu certyfikacji. W jednym z tych przypadków, rozszerzenie zakresu nastąpiło po upływie 8,5 miesiąca od wydania stosownej decyzji, w drodze postanowienia o sprostowaniu „oczywistej omyłki pisarskiej”, tj. z naruszeniem przepisu art. 154 Kodeksu postępowania administracyjnego²⁸ (dalej Kpa). [str. 29–30]
6. Kontrole, przeprowadzone u zarządców lotnisk, wykazały, że działali w oparciu o wydane przez Prezesa ULC certyfikaty, a mimo to nie spełniali wszystkich określonych dla tego rodzaju działalności wymogów prawa. Przyczyną tego stanu było tolerowanie przez Prezesa ULC wykonywania działalności lotniczej niezgodnie ze wszystkimi wymogami prawa, jak również wydawanie certyfikatów podmiotom nie spełniającym wszystkich wymagań określonych w przepisach prawa. [str. 30–31]
7. Spośród pięciu skontrolowanych postępowań, dotyczących wydawania koncesji i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym, dwóch koncesji udzielono niezgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. art. 6 Rozporządzenia 1008/2008 oraz art. 166 ust. 3 pkt 4 Prawa lotniczego oraz z art. 7 ust. 1 Rozporządzenia 1008/2008. Ponadto stwierdzono, że Prezes ULC opieszałe podejmował działania związane z cofnięciem jednej z firm handlingowych zezwolenia dotyczącego obsługi naziemnej statków powietrznych, załóg, pasażerów i ładunku. Pomimo niepodjęcia przez tę firmę działalności przez ponad trzy lata od wydania pierwszego zezwolenia (w dniu 22 czerwca 2009 r. na okres sześciu miesięcy) dopiero w dniu 27 września 2013 r. podjął działania w celu cofnięcia tego zezwolenia, co naruszało art. 175 ust. 4 pkt 2. ustawy Prawo lotnicze stanowiący, iż zezwolenie cofa się jeżeli przedsiębiorca nie rozpoczął działalności objętej zezwoleniem w oznaczonym terminie. [str. 31]

²⁸ Kpa – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.).

8. Prezes ULC nie egzekwował zgodności działalności podmiotów, którym zostały wydane koncesje lub zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym, z warunkami udzielonych uprawnień. W toku kontroli ustalono, że przewoźnicy lotniczy (4 podmioty) i zarządzający lotniskami (9 podmiotów), objęci kontrolą NIK, nie prowadzili działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym zgodnie z warunkami określonymi w wydanych im uprawnieniach. Wszyscy przewoźnicy lotniczy nie przedkładali terminowo Prezesowi ULC, jako organowi koncesjonującemu, rocznych sprawozdań finansowych, wymaganych postanowieniami udzielonych koncesji. Również wszystkie skontrolowane podmioty zarządzające lotniskami (9) nie wywiązywały się, z obowiązku utrzymywania lotnisk oraz zapewnienia ich eksploatacji w sposób gwarantujący bezpieczeństwo operacji lotniczych. Ponadto stwierdzono, że jeden podmiot zarządzający lotniskiem, prowadził działalność handlingową bez stosownego zezwolenia.

Podkreślenia wymaga niewykorzystywanie przez Prezesa ULC ustawowych narzędzi do egzekwowania prowadzenia działalności podmiotów zarówno zgodnie z udzielonymi uprawnieniami, jak również zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. [str. 32–34]

9. Prezes ULC, w latach 2011–2012, nie monitorował sytuacji finansowej zarządzających lotniskami, agentów obsługi naziemnej i części przewoźników lotniczych, co wykluczało możliwość sprawowania skutecznego nadzoru nad zgodnością wykonywania działalności z warunkami finansowymi określonymi w warunkach koncesji i zezwoleń.

Brak nadzoru nad działalnością podmiotów w tym zakresie, zdaniem NIK, doprowadził do zbyt późnego zawieszenia koncesji dla dwóch przewoźników lotniczych. [str. 34–35]

10. Prezes ULC nie stworzył sprawnego i spójnego mechanizmu sprawowania nadzoru nad zarządzającymi lotniskami w celu zapewnienia przez nich trwałego utrzymywania zdolności do bezpiecznego prowadzenia działalności objętej certyfikatem. Żadnej z jednostek organizacyjnych ULC nie powierzono kompetencji koordynacyjnych w tym zakresie. Nie zostały również opracowane pisemne zasady współpracy z poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, biorącymi udział w procesach certyfikacji, w szczególności dotyczące przepływu informacji o stwierdzonych nieprawidłowościach i wyznaczonych terminach ich usunięcia. Nadzór nad zarządzającymi lotniskami nie został przypisany konkretnym osobom, reprezentującym właściwe terytorialnie jednostki terenowe ULC, pomimo wymogu wynikającego z przepisu § 35 rozporządzenia ws. certyfikacji z maja 2003 r. Opracowane przez Prezesa ULC pogramy prowadzenia bieżącego nadzoru (dalej PPBN) nie były skutecznym narzędziem w nadzorze nad działalnością zarządzających lotniskami, zapewniającym efektywne usuwanie stwierdzanych niezgodności w działaniu lotnisk. Programy te uwzględniały jedynie kontrole zaplanowane do realizacji przez Inspektorat Nadzoru i Certyfikacji Lotnisk (dalej LTL-3). Niewzględniały natomiast kontroli przeprowadzanych na lotniskach certyfikowanych przez inne inspektoraty i wydziały Departamentu Lotnisk (dalej LTL). PPBN nie były spójne z rocznymi planami kontroli, obowiązującymi w LTL²⁹. Tym samym nie odpowiadały one wymaganiom przepisu § 34 ust. 2 rozporządzenia ws. certyfikacji z maja 2003 r.³⁰.

²⁹ Patrz załącznik nr 5.1. str. 49.

³⁰ Przepis § 34 ust. 2 rozporządzenia ws. certyfikacji z maja 2003 r. stanowi, że PPBN określa zakres merytoryczny każdego audytu oraz inspekcji, częstotliwość ich powtarzania w poszczególnych obszarach działalności podmiotu w lotnictwie cywilnym oraz roczny i kwartalny plan realizacji poszczególnych zadań inspekcyjnych.

Programy te nie były również w pełni realizowane. Przykładowo, w przypadku lotniska w Katowicach, pomimo zaplanowania w PPBN przeprowadzenia, w ramach kontroli okresowej w II kw. 2012 r., sprawdzenia 12 obszarów certyfikacyjnych, sprawdzeniem objęto jedynie cztery z nich. [str. 36–37]

11. Minister właściwy ds. transportu, w całym okresie objętym kontrolą, nie sprawował w sposób systemowy i planowy nadzoru nad działalnością Prezesa ULC. Sposób sprawowania nadzoru przez Ministra nad Prezesem ULC określony został w dokumencie pn. „Szczegółowy tryb nadzoru nad działalnością Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego wykonywanego przez komórki organizacyjne Ministerstwa”, który zatwierdzono w dniu 11 sierpnia 2008 r. Pomimo przypisania zadań nadzorczych Departamentowi TL³¹, nie wyegzekwował on od Prezesa ULC bieżącego informowania Ministra o wynikach audytów i kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w ULC, jak również nie przeprowadził żadnej planowej kontroli Urzędu. Departament TL nie składał Ministrowi corocznej informacji o wynikach nadzoru, w tym oceny zgodności podejmowania działań o charakterze obronnym z obowiązującymi planami operacyjnymi i programami pozamilitarnych przygotowań obronnych. Jednocześnie Minister nie egzekwował od Departamentu TL realizacji zadań w tym zakresie. [str. 39–41]
12. Minister nie realizował zadań wynikających z „Programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych”. Przede wszystkim nie powołał dwóch zespołów roboczych, do zadań których należało między innymi składanie rocznych raportów i ocena stanu realizacji programu. Pomimo powołania Komitetu Sterującego programem, Minister nie spowodował podjęcia działań do niego należących. Nie aktualizowano również tego programu od czasu jego zatwierdzenia, tj. od maja 2007 r. Tym samym Minister pozbawił się możliwości oceny stanu realizacji programu, realnego oddziaływania na jego wykonywanie, jak również możliwości dokonywania ewentualnych korekt wynikających ze zmian na rynku usług lotniczych. [str. 41–42]
13. Minister z opóźnieniami sięgającymi dwóch lat, wydawał rozporządzenia wykonawcze do ustawy Prawo lotnicze. Spośród 60 aktów wykonawczych procedowanych przez Ministerstwo, 55 wydanych zostało z opóźnieniami sięgającymi w skrajnych przypadkach do ponad dwóch lat. Do zasadniczych przyczyn tego stanu należało niezorganizowanie przez Ministra warunków dla terminowej realizacji prac legislacyjnych. Przyjęty przez Ministra tryb opracowywania projektów aktów wykonawczych nie zagwarantował terminowej ich realizacji. Na tak duże opóźnienia wpłynął również nieskuteczny nadzór departamentów zaangażowanych w procesy legislacyjne nad tą sferą funkcjonowania ministerstwa. Ciągła zmiana harmonogramów realizacyjnych aktów wykonawczych inicjowana przez Ministra, bez konsekwentnego egzekwowania terminów wykonania zadań, nie przyniosła żadnych pozytywnych efektów.

NIK zwróciła również uwagę na fakt uregulowania zagadnień certyfikacji, w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym³², niezgodne z przepisami ustawy Prawo lotnicze. Miało to bardzo istotny wpływ na skalę nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK w toku postępowań certyfikacyjnych prowadzonych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego. [str. 42–45]

³¹ Patrz załącznik nr 5.1. str. 49.

³² Obowiązujące od dnia 4 kwietnia 2013 r. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 421).

14. Minister nierzetelnie realizował wnioski pokontrolne NIK sformułowane w wyniku kontroli ochrony cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako elementu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego z 2012 r.³³. Dwa spośród trzech rozporządzeń dotyczących krajowych programów kontroli jakości i szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego wydanych zostało z opóźnieniem ponad 6 miesięcy w stosunku do terminu ustawowego i ponad 3,5 lat w stosunku do prawa unijnego. Minister nie podjął też prac w odniesieniu do wniosków *de lege ferenda*, sformułowanych w informacji NIK z 2012 r. [str. 45–46]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

NIK podkreśla, że od października 2012 r., w wyniku działań Kierownictwa ULC, nastąpiło szereg pozytywnych zmian, głównie w sferze organizacyjnej działania Urzędu. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim poprawy organizacji wydawania zezwoleń, koncesji i realizacji procesów certyfikacyjnych, jak również nadzoru nad podmiotami wykonującymi działalność certyfikowaną. Poprawa nastąpiła również w organizacji obsługi prawnej departamentów zaangażowanych w prowadzenie procesów certyfikacji, wydawania koncesji i zezwoleń.

Skala stwierdzonych nieprawidłowości w procesach wydawania przez Prezesa ULC uprawnień do działalności w lotnictwie cywilnym wskazuje jednak na pilną potrzebę podjęcia działań nadzorczych przez Ministra mających na celu poprawę funkcjonowania ULC w kontrolowanym zakresie. Zdaniem NIK, kontynuacja podjętych przez Prezesa ULC działań naprawczych, jak również realizacja wniosków pokontrolnych NIK, winna przynieść znaczącą poprawę w procesach wydawania uprawnień do działalności w lotnictwie cywilnym.

W ocenie NIK, występuje też potrzeba przeprowadzenia przez Ministra, we współpracy z Prezesem ULC, analizy zgodności przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze z samą ustawą. Odnosi się to w szczególności do rozporządzenia w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym z dnia 4 kwietnia 2013 r. Zdaniem NIK, rozporządzenie to nie wypełnia dyspozycji delegacji ustawowej zawartej w art. 163 ustawy Prawo lotnicze. W rozporządzeniu tym nie określono bowiem między innymi zakresu oraz kryteriów oceny czy dany podmiot spełnia wymagania niezbędne w procesie certyfikacji. Rozporządzenie to nie zawiera również szczegółowych przepisów regulujących tryb postępowania w przypadku rozpatrywania wniosków w sprawie przedłużenia, rozszerzenia i wznowienia ważności posiadanych już certyfikatów. Ponadto rozporządzenie to, niezgodnie z ustawą Prawo lotnicze, dopuszcza do wydania certyfikatów podmiotom, które nie spełniają wszystkich wymagań przepisów prawa krajowego i unijnego. Nie zawiera ono również szczegółowych regulacji odnoszących się do wszystkich obszarów podlegających sprawdzeniu w procesach certyfikacji, wyszczególnionych w art. 160 ust. 4 ustawy Prawo lotnicze. Dotyczy to takich zagadnień, jak:

- zawodowe przygotowanie personelu nadzorującego i wykonawczego,
- programy szkolenia personelu,
- metody wykonywania działalności.

W odniesieniu do powyższych zagadnień nie zostały określone szczegółowe kryteria oceny spełniania wymagań, warunkujących uzyskanie certyfikatu, niezbędnych dla zapewnienia rzetelności i przejrzystości postępowań certyfikacyjnych.

³³ Nr ewid. 113/2012/P/11/62/KIN.

W związku z wyżej wymienionymi wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- podjęcie przez Ministra, we współpracy z Prezesem ULC, inicjatywy legislacyjnej zmierzającej do dostosowania przepisów rozporządzenia w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym z dnia 4 kwietnia 2013 r. do przepisów ustawy Prawo lotnicze w zakresie wskazanym przez Najwyższą Izbę Kontroli.

W celu doprowadzenia do prawidłowego wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem ULC, a także poprawy prowadzenia postępowań w zakresie wydawania dokumentów uprawniających do działania w lotnictwie cywilnym, NIK uważa za konieczne podjęcie działań przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Prezesa ULC w zakresie określonym we wnioskach pokontrolnych skierowanych do tych organów:

1) Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o:

- wprowadzenie i stosowanie odpowiednich narzędzi w celu sprawowania skutecznego nadzoru nad działalnością Prezesa ULC;
- realizację zadań określonych w „Programie rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych”, przyjętego Uchwałą Nr 86/2007 Rady Ministrów;
- zapewnienie organizacji prac legislacyjnych umożliwiających terminowe wydawanie aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze.

2) Do Prezesa ULC o:

- zapewnienie rzetelnego przeprowadzania i dokumentowania procesów certyfikacji, umożliwiających weryfikację bieżącej zdolności podmiotów certyfikowanych do bezpiecznego wykonywania określonej działalności lotniczej;
- określenie klasyfikacji niezgodności ujawnianych w toku kontroli przeprowadzanych w ramach procesów certyfikacyjnych i innego rodzaju kontroli, pod względem ich wpływu na bezpieczeństwo wykonywania działalności lotniczej;
- zapewnienie, w przypadkach przedłużania ważności certyfikatu bądź zmiany zakresu jego obowiązywania, przeprowadzania pełnego procesu certyfikacji, w celu sprawdzenia zdolności podmiotu do trwałego spełniania wymagań ustalonych dla danego rodzaju certyfikatu;
- zapewnienie przeprowadzania procesów certyfikacyjnych z zachowaniem etapów, określonych w przepisach rozporządzenia ws. certyfikacji;
- wydawanie certyfikatów po usunięciu wszystkich naruszeń przepisów prawa, wykazanych w procesach certyfikacyjnych, z uwzględnieniem obowiązku wyznaczania, w drodze decyzji, wszystkich naruszeń i terminów ich usunięcia;
- dokonanie przeglądu wewnętrznych regulacji prawnych obowiązujących w ULC, w zakresie wydawania certyfikatów, koncesji i zezwoleń, pod kątem ustalenia właściwych zasad współpracy pomiędzy departamentami Urzędu, dla prawidłowej realizacji zadań w ww. zakresach;
- objęcie stałym nadzorem zgodności funkcjonowania lotnisk użytku publicznego i podmiotów nimi zarządzających, z przepisami prawa międzynarodowego i krajowego, w szczególności w zakresie prawidłowego utrzymania infrastruktury lotniskowej;
- zapewnienie rzetelnego prowadzenia ewidencji ujawnianych naruszeń, jako istotnego narzędzia w sprawowaniu nadzoru nad lotniskami i podmiotami nimi zarządzającymi;
- dokonywanie ocen sytuacji finansowej podmiotów, na etapie procesów certyfikacyjnych dotyczących przewozów lotniczych, udzielania koncesji i zezwoleń oraz weryfikacji zdolności finansowych w ramach bieżącego nadzoru, celem oceny ich zdolności do prawidłowego prowadzenia działalności gospodarczej, objętej odpowiednimi uprawnieniami.

Pozostałe wnioski pokontrolne oraz sposób ich realizacji przedstawiono w rozdziale 4.2 informacji.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjnych

Działalność w lotnictwie cywilnym³⁴ jest obwarowana, głównie ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego, a przede wszystkim bezpieczeństwa osób i mienia, szeregiem wymagań ujętych w międzynarodowych i krajowych przepisach lotniczych.

W procesie przewozu lotniczego lub każdego innego rodzaju działalności lotniczej, podmioty zamierzające realizować tę działalność, a także osoby zatrudnione w lotnictwie, muszą spełniać wymagania o charakterze ogólnym – uniwersalnym, a także o charakterze szczególnym – obowiązującym odrębnie dla każdego rodzaju działalności lotniczej.

Świadectwem spełnienia tych wymagań, gwarantującym bezpieczne wykonywanie określonej działalności w lotnictwie cywilnym są stosowne uprawnienia, w tym: certyfikaty, koncesje i zezwolenia. Dokumenty te wydawane są przez krajowe władze lotnicze odrębnie dla każdego z rodzajów działalności lotniczej. Wszystkie podmioty, które w wyniku sprawdzenia przez krajowe władze lotnicze uzyskały takie uprawnienia, są obowiązane do zapewnienia trwałej zdolności bezpiecznego wykonywania działalności lotniczej w okresie ich posiadania bądź obowiązywania. Uprawnienia te, na zasadach wzajemności, są uznawane poza granicami kraju, w którym zostały wydane, o ile spełniają wymogi międzynarodowe i krajowe, określone przez dane państwo. Umożliwia to prowadzenie w lotnictwie cywilnym działalności o zasięgu ogólnoeuropejskim i globalnym, z zachowaniem norm bezpieczeństwa, które w danym kraju nie mogą być niższe od ogólnie przyjętych standardów, określonych w przepisach wymienionych poniżej.

Podstawowym aktem prawnym³⁵, stanowiącym międzynarodowe standardy i zalecane metody postępowania w lotnictwie cywilnym, dotyczące m.in.: zwierzchnictwa w przestrzeni powietrznej, wzajemnego uznawania licencji i certyfikatów, wymagań techniczno-eksploatacyjnych w zakresie projektowania i utrzymania lotnisk, wymagań z zakresu służb zapewniających żeglugę powietrzną oraz eksploatacji statków powietrznych, jest **Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.**³⁶ (dalej Konwencja Chicagowska) – międzynarodowy traktat sporządzony w Chicago, który wszedł w życie z dniem 4 kwietnia 1947 r. Konwencja ta ustanowiła Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego³⁷ (dalej ICAO), wyspecjalizowaną agendę działającą w systemie Narodów Zjednoczonych (ONZ).

Konwencja chicagowska jest zasadniczym źródłem międzynarodowego prawa lotniczego. Jej głównym celem jest rozwój międzynarodowego lotnictwa cywilnego. Postanowiono w niej m.in., że każde państwo posiada całkowitą suwerenność, jeśli idzie o przestrzeń powietrzną nad jego terytorium. Do jej postanowień, a w szczególności do szczegółowych norm, wymagań i zalecanych postępowania, zawartych w załącznikach do Konwencji Chicagowskiej, odnoszą się przepisy **Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE)**

³⁴ Lotnictwo cywilne obejmuje wszystkie rodzaje lotnictwa, z wyjątkiem lotnictwa państwowego, to jest państwowych statków powietrznych, załóg tych statków oraz lotnisk państwowych wykorzystywanych wyłącznie do startów i lądowań państwowych statków powietrznych (art. 1 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze).

³⁵ Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego jest zawarta w załączniku nr 5.2. do niniejszej Informacji.

³⁶ Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm. (*Convention on International Civil Aviation*).

³⁷ ICAO – *International Civil Aviation Organization*, z siedzibą w Montrealu. ICAO rozpoczęła faktyczną działalność od kwietnia 1947 r. Organizacja ta jest odpowiedzialna za opracowywanie i wdrażanie międzynarodowych przepisów regulujących bezpieczeństwo ruchu lotniczego i ekonomię transportu lotniczego. Polska należy do ICAO od jej powstania.

nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE³⁸ (dalej Rozporządzenie WE 216/2008). Podstawowym celem tego rozporządzenia jest ustanowienie i utrzymanie wysokiego, ujednoliconego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Europie (art. 2 ust. 1).

Rozporządzenie to jest aktem prawnym o zasadniczym znaczeniu dla harmonijnego funkcjonowania lotnictwa cywilnego w Europie, regulującym zagadnienia dostępu do rynku lotniczego i prowadzenia działalności w lotnictwie cywilnym. Rozporządzenie to przede wszystkim reguluje sprawy funkcjonowania na rynku lotniczym podmiotów świadczących usługi z zakresu: przewozów lotniczych i innych usług wykonywanych przy użyciu statków powietrznych, obsługi naziemnej statków powietrznych oraz służb żeglugi powietrznej, a także funkcjonowania lotnisk użytku publicznego i podmiotów nimi zarządzających.

Polskie prawodawstwo³⁹ reguluje problematykę wydawania dokumentów uprawniających do działania w lotnictwie cywilnym przede wszystkim w **ustawie z dnia z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze⁴⁰** (dalej ustawa Prawo lotnicze). Przepisy tej ustawy regulują stosunki prawne z zakresu lotnictwa cywilnego, w tym m.in. określają organy administracji lotniczej i ich kompetencje, warunki wykonywania działalności gospodarczej w transporcie lotniczym, w tym usług przewozowych i innego rodzaju działalności lotniczej, związanej z zapewnieniem służb żeglugi powietrznej, obsługi naziemnej statków powietrznych oraz zarządzaniem lotniskami użytku publicznego, a także warunki użytkowania statków powietrznych i lotnisk użytku publicznego.

Stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze, minister właściwy do spraw transportu jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego⁴¹. Sprawuje on nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie ustalonym w ustawie Prawo lotnicze i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych (art. 16 ust. 2). Minister sprawuje nadzór nad działalnością Prezesa ULC (art. 27 ust. 2). W okresie objętym kontrolą, ministrem właściwym do spraw transportu do dnia 18 listopada 2011 r. był Minister Infrastruktury⁴². W okresie od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 27 listopada 2013 r. był nim Minister Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁴³, a od dnia 27 listopada 2013 r. jest nim Minister Infrastruktury i Rozwoju⁴⁴.

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej Prezes ULC) jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach lotnictwa cywilnego (art. 20 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze). Do kompetencji

³⁸ Dz.U.UE.L.2008.79.1; zm.: Dz.U.UE.L.2011.49.54, Dz.U.UE.L.2009.199.6, Dz.U.UE.L.2009.309.51, Dz.U.UE.L.2013. 4.34.

³⁹ Pełny wykaz krajowych i międzynarodowych aktów prawnych zawiera załącznik 5.5. do niniejszej informacji.

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm. Na potrzeby niniejszej informacji powoływano przepisy ustawy Prawo lotnicze w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r., nadanym przez ustawę z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 170, poz. 1015).

⁴¹ Stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 2007 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 743), sprawy związane z lotnictwem cywilnym należą do właściwości ministra właściwego do spraw transportu. Przepis ten określa ust. 1 pkt 1, 2 i 3, że dział transport obejmuje m.in. sprawy: funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu lotniczego (w tym lotnisk), ruchu lotniczego oraz przewozów lotniczych.

⁴² Ministerstwo Infrastruktury zostało powołane przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Budownictwa, Ministerstw Gospodarki Morskiej i Ministerstwa Transportu (Dz. U. z 2007 r. Nr 216, poz. 1594).

⁴³ Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej zostało utworzone na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 250, poz. 1503), po zniesieniu z dniem 18 listopada 2011 r. Ministerstwa Infrastruktury przepisami rozporządzenia Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. z 2011 r. Nr 250, poz. 1500).

⁴⁴ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zostało utworzone na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1390).

Prezesa ULC należą wszystkie sprawy związane z lotnictwem cywilnym, niezastrzeżone w ustawie Prawo lotnicze, innych ustawach oraz umowach międzynarodowych na rzecz Ministra lub innych organów administracji publicznej (art. 21 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze).

Do zadań i kompetencji Prezesa ULC należy wykonywanie funkcji organu administracji lotniczej i nadzoru lotniczego, określonych w ustawie Prawo lotnicze, oraz funkcji władzy lotniczej w rozumieniu umów i przepisów międzynarodowych, w tym związanych z regulacją rynku usług lotniczych (art. 21 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze), a w szczególności:

- inicjowanie przedsięwzięć w zakresie polityki lotnictwa cywilnego oraz przygotowywania wniosków i wdrażania postanowień służących realizacji rządowych programów dotyczących sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych, przyjętych przez Radę Ministrów (art. 21 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 16 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze);
- wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych w ustawie Prawo lotnicze (art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo lotnicze);
- nadzorowanie i kontrolowanie przestrzegania przepisów prawnych w zakresie lotnictwa cywilnego i lotniczej działalności gospodarczej (art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo lotnicze);
- sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej (art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo lotnicze),
- certyfikacja podmiotów prowadzących działalność w zakresie lotnictwa cywilnego (art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo lotnicze);
- inicjowanie projektów międzynarodowych umów lotniczych i ich zmian oraz udział w ich przygotowaniu (art. 21 ust. 2 pkt 20 ustawy Prawo lotnicze).

W powyższym zakresie Prezes ULC wykonuje uprawnienia państwa członkowskiego Unii Europejskiej, właściwego organu państwa członkowskiego oraz kompetentnej władzy państwa członkowskiego określone w rozporządzeniach i decyzjach Unii Europejskiej, niezastrzeżone w ustawie Prawo lotnicze, innych ustawach oraz umowach międzynarodowych na rzecz ministra właściwego do spraw transportu lub innych organów administracji publicznej (art. 21 ust. 2a ustawy Prawo lotnicze).

Szczegółowo sprawy udzielania podmiotom certyfikatów uprawniających do prowadzenia działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym, w okresie objętym kontrolą regulowały przepisy **rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym**⁴⁵ (dalej rozporządzenie ws certyfikacji z maja 2003 r.). Od dnia 4 kwietnia 2013 r. zagadnienia te regulują przepisy **rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym**⁴⁶ (dalej rozporządzenie ws certyfikacji z marca 2013 r.).

Oba ww. akty prawne zostały wydane na podstawie dyspozycji art. 163 ustawy Prawo lotnicze. Przepis ten stanowił, że minister właściwy do spraw transportu określa, w drodze rozporządzenia, z uwzględnieniem właściwych umów i przepisów międzynarodowych oraz przepisów prawa Unii Europejskiej: szczegółowe warunki, tryb dokonywania i zakres oraz kryteria oceny, czy dany podmiot spełnia wymagania niezbędne w procesie certyfikacji, rodzaje i wzory certyfikatów, dla poszczególnych rodzajów działalności certyfikowanej, szczegółowe warunki i tryb uznawania certyfikatów zagranicznych, szczegółowe warunki zawieszenia ważności certyfikatów, ograniczenia uprawnień z nich wynikających oraz cofania certyfikatów⁴⁷.

⁴⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 146, poz. 1421 ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 421.

⁴⁷ W brzmieniu nadanym rozporządzeniem ws certyfikacji z marca 2013 r.

W okresie objętym kontrolą zakres działania ministra właściwego ds. transportu ulegał trzykrotnym zmianom, wobec czego i ministerstwo obsługujące ww. ministra zostało trzy razy przekształcone. I tak:

- na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej ww. ministerstwo powstało z przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury⁴⁸; rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia (dnia 21 listopada 2011 r.) z mocą od dnia 18 listopada 2011 r.;
- na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej utworzono ww. ministerstwo w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Jednocześnie zniesiono Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia, tj. dnia 27 listopada 2013 r.⁴⁹;
- na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa powstało ww. ministerstwo, w skład którego weszły: 1. komórki organizacyjne a) dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju obsługujące sprawy działów: budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa i transportu b) Ministerstwa Cyfryzacji obsługujące sprawy działu łączność oraz 2. komórki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji obsługujące sprawy działu administracja publiczna w zakresie geodezji i kartografii. Jednocześnie, z dniem 27 listopada 2015 r. z Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa zostały wyłączone jednostki organizacyjne prowadzące sprawy z zakresu działu żegluga śródlądowa. Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia tj. w dniu 8 grudnia 2015 r. z mocą od dnia 16 listopada 2015 r.⁵⁰.

Departament Lotnictwa ministerstwa właściwego ds. transportu, sprawujący nadzór nad działalnością Prezesa ULC, pozostawał w całym okresie objętym kontrolą w kompetencji ministra właściwego ds. transportu i nie podlegał reorganizacji.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wydawanie przez Prezesa ULC certyfikatów uprawniających do prowadzenia działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym

3.2.1.1. Certyfikacja lotnisk użytku publicznego

Wszystkie procesy certyfikacji lotnisk, skontrolowane przez NIK⁵¹, przeprowadzone zostały przez Urząd Lotnictwa Cywilnego niezetelnie i z naruszeniem przepisów ustawy Prawo lotnicze oraz przepisów rozporządzeń w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym⁵².

⁴⁸ Dz.U.2011.250.1503.

⁴⁹ Dz.U.2013.1390.

⁵⁰ Dz.U.2015.2080.

⁵¹ Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. w Polsce funkcjonowało 13 lotnisk użytku publicznego. Kontrolą objęto dokumentację 12 procesów certyfikacji ośmiu lotnisk, w tym dokumentację procesów pierwszej i drugiej certyfikacji lotniska Warszawa-Modlin, przeprowadzonych odpowiednio w latach 2012–2013 oraz procesów certyfikacji, związanych z przedłużeniem ważności posiadanych certyfikatów, przeprowadzonych w latach 2010–2013, dotyczących lotnisk: we Wrocławiu, w Poznaniu, w Krakowie, w Rzeszowie i dwukrotnej w tym okresie certyfikacji lotnisk: w Katowicach, w Gdańsku i w Szczecinie. Badaniami objęto również wybrane dokumenty z certyfikacji lotniska w Zielonej Górze.

⁵² Tj. przepisów rozporządzeń: Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. z 2003 r. Nr 146, poz. 1421 ze zm., a od dnia 4 kwietnia 2013 r. rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 421).

1. Departament Lotnisk ULC, właściwy w sprawach certyfikacji lotnisk użytku publicznego, nierzetelnie realizował etap oceny zgodności dokumentów składanych przez podmioty ubiegające się o uzyskanie certyfikatu lotniska z przepisami prawa.

Stwierdzono, na przykładzie sześciu szczegółowo zbadanych w tym zakresie procesów certyfikacji⁵³, przeprowadzonych w okresie 2010–2013 r., że LTL, w ramach realizacji etapu oceny wniosków certyfikacyjnych, nie wymagał od podmiotów zarządzających lotniskami, przedłożenia wszystkich dokumentów określonych przepisami rozporządzeń ws certyfikacji. I tak:

W ramach procesów certyfikacji lotnisk: Katowice-Pyrzowice (dalej lotnisko w Katowicach), Gdańsk im. L. Wałęsy (dalej lotnisko w Gdańsku), przeprowadzonych w 2010 r. oraz certyfikacji lotnisk Poznań-Ławica (dalej lotnisko w Poznaniu) i Wrocław-Strachowice (dalej lotnisko we Wrocławiu), przeprowadzonych w 2011 r., zarządzający tymi obiektami nie przedłożyli charakterystyk zawodowych personelu kierowniczego, którego decyzje wpływają na stan bezpieczeństwa w certyfikowanej działalności oraz szczegółowych wykazów zasobów oraz urządzeń technicznych, jakie będą wykorzystywane do wnioskowanej działalności, łącznie z ich pełnymi charakterystykami. Zarządzający lotniskiem Warszawa-Modlin (dalej lotnisko w Modlinie), ubiegając się w 2012 r. o wydanie pierwszego certyfikatu, przedłożył powyższe dokumenty niewiarygodnione bądź niekompletne. Obowiązek przedłożenia tych dokumentów organowi certyfikującemu określony został w przepisie § 18 ust. pkt 4 i pkt 5 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. Podmiot ten nie przedłożył również tego rodzaju dokumentów w trakcie ubiegania się o przedłużenie ważności posiadanego certyfikatu w połowie 2013 r. Ponadto, nie przedłożył opisu systemu zarządzania i struktury organizacyjnej zarządzającego – dokumentu określonego w przepisie 17 ust. 1, pkt 1, 3, 4 i 5 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r.

Nieegzekwowanie przez ULC obowiązku przedkładania, wraz z wnioskiem o wydanie certyfikatu lotniska, kompletu dokumentów określonych przepisami rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. potwierdziły również kontrole przeprowadzone przez NIK u zarządzających lotniskami Bydgoszcz-Szwederowo (dalej lotnisko w Bydgoszczy) i Kraków-Balice (dalej lotnisko w Krakowie).

Wyniki kontroli NIK, obejmującej przebieg etapu oceny wniosków wykazały, że dokumenty niedostarczone wraz z nimi, nie były również przedkładane w toku realizacji kolejnych etapów procesu certyfikacyjnego, w tym kontroli i testów praktycznych, przeprowadzanych w siedzibach zarządzających lotniskami. W każdym przypadku nieprzedłożenia kompletu dokumentów bądź przedłożenia dokumentów nieodpowiadających wymaganiom określonym w przepisach, Prezes ULC nie kierował do zarządzających lotniskami, w trybie art. 64 § 2 Kpa, wezwań o uzupełnienie przedkładanej dokumentacji. Niesporządzane były również, w formie pisemnej, oceny przedłożonych wniosków certyfikacyjnych, zawierające wyniki sprawdzenia kompletności i zgodności przedkładanych dokumentów z wymogami rozporządzeń ws certyfikacji.

2. Niezgodnie z przepisami rozporządzeń ws certyfikacji LTL realizował etap zatwierdzania instrukcji wykonawczych, dokumentów wewnętrznych o podstawowym znaczeniu dla zapewnienia przez zarządzających lotniskami bezpiecznego prowadzenia certyfikowanej działalności, w tym bezpiecznego wykonywania operacji lotniczych⁵⁴.

⁵³ Szczegółowym badaniom w tym zakresie poddano procesy certyfikacji lotnisk: Katowice-Pyrzowice, Gdańsk im. L. Wałęsy, Poznań-Ławica, Wrocław-Strachowice oraz dwa procesy certyfikacji Lotniska Warszawa-Modlin.

⁵⁴ Według przepisu § 2 pkt 25 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. – instrukcja wykonawcza to m.in. dokument, który określa metody postępowania, warunki i ograniczenia zapewniające prawidłowe wykonanie czynności lub bezpieczne korzystanie z urządzeń technicznych oraz każda inna instrukcja, jaką Prezes ULC nakaże opracować i stosować w interesie bezpieczeństwa prowadzonej działalności lotniczej. Do najważniejszych instrukcji wykonawczych, w przypadku certyfikacji lotnisk należały, stosownie do przepisu § 31 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.: instrukcja operacyjna lotniska, określona przepisem art. 69 ustawy Prawo lotnicze oraz plan działania w sytuacji zagrożenia, określony przepisem art. 84 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo lotnicze. Przed dniem 18 września 2011 r. była to również instrukcja bezpieczeństwa pożarowego lotniska, określona w art. 84 ust. 2 pkt 2 obowiązującej wówczas ustawy Prawo lotnicze (stanowiąca po ww. dniu część składową planu działania w sytuacji zagrożenia).

Kontrola wykazała, że LTL, w ramach procesów certyfikacji przeprowadzanych w latach 2010–2012, nie zatwierdzał instrukcji wykonawczych bądź przeprowadzał ten etap nierzetelnie.

W dokumentacji każdego z sześciu skontrolowanych przez NIK procesów certyfikacyjnych, przeprowadzonych w latach 2010–2012, nie było pisemnych dowodów, dokumentujących realizację etapu zatwierdzania instrukcji wykonawczych przez zespoły certyfikacyjne, w tym dowodów pisemnych na to, że zespoły certyfikacyjne dokonywały oceny zawartości instrukcji wykonawczych oraz zgodności ich zapisów z wymogami określonymi w przepisach krajowych i Załączniku 14 ICAO Tom I. Nie było również dowodów pisemnych na rekomendowanie Prezesowi ULC zatwierdzenia tych instrukcji, w celu przystąpienia do dalszego procedowania procesu certyfikacji. Na zespołach certyfikacyjnych ULC ciążył obowiązek dokumentowania i archiwizowania przebiegu procesów certyfikacyjnych⁵⁵.

W przypadku czterech skontrolowanych procesów certyfikacji lotnisk w: Gdańsku, Wrocławiu, Poznaniu i Modlinie, zatwierdzanie instrukcji wykonawczych miało miejsce przed rozpoczęciem tych procesów bądź w trakcie trwania kolejnego ich etapu – tj. kontroli i testów praktycznych, a nawet po zakończeniu procesu certyfikacji i wydaniu stosownego certyfikatu. Działania te były niezgodne z przepisami § 9 pkt 4 i § 9 ust. 1 pkt 3 odpowiednio rozporządzeń ws certyfikacji z maja 2003 r. i z marca 2013 r. I tak:

- lotnisko w Gdańsku – INOP tego obiektu została zatwierdzona w listopadzie 2007 r. i w ogóle nie była poddana procesowi zatwierdzenia w ramach procesu certyfikacji; plan działania w sytuacji zagrożenia (dalej PDSZ) został zatwierdzony dwa tygodnie przed rozpoczęciem procesu certyfikacyjnego i nie był poddawany ocenie i zatwierdzaniu, w ramach tego etapu;
- lotnisko we Wrocławiu – obie instrukcje (INOP i PDSZ) nie były poddane procesowi zatwierdzenia w ramach procesu certyfikacji. INOP została zatwierdzona przez Prezesa ULC dwa tygodnie po wydaniu certyfikatu, a PDSZ 11 dni po zakończeniu testów praktycznych;
- lotnisko w Poznaniu – INOP tego lotniska z maja 2008 r. nie była poddana zatwierdzeniu w ramach procesu certyfikacji, a PDSZ została zatwierdzona 39 dni po zakończeniu testów praktycznych;
- lotnisko w Modlinie – obie instrukcje zostały zatwierdzone przez Prezesa ULC w trakcie trwania kontroli i testów praktycznych przeprowadzonych w ramach procesu certyfikacyjnego.

Jedynie w przypadku certyfikacji lotniska w Katowicach, przeprowadzonej w 2010 r., instrukcja operacyjna tego obiektu została zatwierdzona przez Prezesa ULC zgodnie z rozporządzeniem ws certyfikacji, tj. przed rozpoczęciem testów praktycznych⁵⁶.

Kontrola wykazała również, że etapy zatwierdzania personelu i instrukcji wykonawczych wszystkich sześciu skontrolowanych przez NIK procesów certyfikacyjnych, realizowanych w 2013 r., w tym dotyczących certyfikacji lotnisk: w Modlinie, w Katowicach, w Gdańsku, w Krakowie, Szczecin-Goleniów (dalej lotnisko w Szczecinie) i Rzeszowie Jasionce (dalej lotnisko w Rzeszowie) także nie kończyły się zatwierdzeniem tych instrukcji, pomimo istnienia takiego wymogu, określonego przepisem § 18 ust. 2 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r.

W trakcie realizacji pierwszych dwóch etapów procesu certyfikacji, LTL nie dokonywał więc sprawdzenia, czy podmioty ubiegające się o certyfikat zarządzanych lotnisk, są właściwie przygotowane do poddania się kontroli spełniania wymagań, określonych w przepisach krajowych i Załączniku 14 ICAO Tom I, przeprowadzanej w ramach testów praktycznych.

3. Etap kontroli i testów praktycznych przeprowadzany był przez LTL nierzetelnie i niezgodnie z przepisami rozporządzeń ws certyfikacji z maja 2003 r. i z marca 2013 r.

⁵⁵ Obowiązek ten został określony w § 40 pkt 5 i 9 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.

⁵⁶ Instrukcja ta, pomimo jej zatwierdzenia wymagała dalszych uzupełnień i aktualizacji, co wykazały testy praktyczne przeprowadzone w 2010 r.

3.1. W przypadku każdego z 12 skontrolowanych przez NIK procesów certyfikacji lotnisk, przeprowadzonych w latach 2010–2013, LTL przystępował do przeprowadzania kontroli i testów praktycznych pomimo nie zakończenia procesu zatwierdzania instrukcji wykonawczych i personelu kierowniczego oraz złożenie przez podmioty ubiegające się o certyfikat stosownych oświadczeń o ich wdrożeniu. Było to działanie niezgodne z przepisami § 23 i § 20 rozporządzeń ws certyfikacji z maja 2003 r. i z marca 2013 r.⁵⁷.

Stwierdzono, że w ramach realizacji etapu kontroli i testów praktycznych każdego z 12 skontrolowanych procesów certyfikacji lotnisk, nie dokonywano sprawdzenia i oceny, czy lotnisko i podmiot nim zarządzający jest zdolny do działania w zgodności z postanowieniami zatwierdzonych przez Prezesa ULC instrukcji wykonawczych. Przeprowadzane były natomiast oceny prawidłowości sporządzenia instrukcji wykonawczych z przepisami oraz oceny aktualności ich zapisów w odniesieniu do ustalanego kontrolnie bieżącego stanu lotnisk. Czynności te przewidziane były do wykonania w ramach etapu zatwierdzania instrukcji wykonawczych.

Wyniki kontroli 12 procesów certyfikacji lotnisk wykazały, że w trakcie kontroli i testów praktycznych ujawniane były poważne braki w treści instrukcji wykonawczych, na podstawie których podmioty te prowadziły działalność, a także ich nieaktualność lub niezgodność z przepisami Prawa lotniczego, w tym Załącznikiem nr 14 ICAO Tom I. Przykładowo:

- testy praktyczne lotniska we Wrocławiu, przeprowadzone w 2011 r., ujawniły m.in.: brak w INOP szczegółowych procedur startu i lądowania statków powietrznych, w wyniku czego operacje lotnicze nie odbywały się na tym lotnisku w sposób zgodny z tą instrukcją (tj. niezgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze); brak opisu zakresu informacji i danych meteorologicznych, sposobu ich prezentacji i przekazywania lotniskowej służbie meteorologicznej⁵⁸; brak opisu, jakie działania i od jakiego momentu powinny zostać podjęte w celu poprawy stanu utrzymania nawierzchni lotniskowych; brak opisu kryteriów pozwalających na kontrolę użytkowania nawierzchni przez statki powietrzne, których wskaźnik ACN⁵⁹ jest niższy od PCN⁶⁰. Podobnie PDSZ tego lotniska nie zawierał wszystkich wymaganych procedur i dokumentów;
- kontrola w ramach certyfikacji lotniska w Rzeszowie, przeprowadzona w 2013 r., ujawniła m.in. brak regulacji w INOP w zakresie: zgłaszania i oznakowania przeszkód lotniczych; informacji o systemie powiadamiania ULC, PAŻP i MON o awarii świateł przeszkodowych; eksploatacji nawierzchni przez statki powietrzne o ACN wyższym od PCN; zapobiegania zagrożeniom ze strony zwierząt, a także brak wzoru formularza sprawozdania ze zderzenia statku powietrznego ze zwierzętami; brak pełnych zapisów dot. nadzoru nad sokolnikiem i nieaktualne informacje w zakresie struktury organizacyjnej, w stosunku do struktury organizacyjnej, zamieszczonej w regulaminie organizacyjnym zarządzającego;

⁵⁷ Przepis § 23 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. stanowił, że warunkiem przystąpienia do etapu testów praktycznych jest pełne zakończenie etapu oceny i zatwierdzania instrukcji wykonawczych oraz otrzymanie od zainteresowanego podmiotu pisemnego oświadczenia, że wszystkie wymagane dla wnioskowanej działalności w lotnictwie cywilnym i zatwierdzone przez Prezesa ULC instrukcje wykonawcze zostały przez podmiot wprowadzone do stosowania oraz że są w pełni przestrzegane przez wszystkie służby i osoby funkcyjne uczestniczące we wnioskowanej działalności, łącznie z podwykonawcami i dostawcami usług, jeżeli taki przypadek zachodzi. Przepis § 20 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r., obowiązujący od 4 kwietnia 2013 r. stanowił, że warunkiem przystąpienia do etapu kontroli jest: pozytywne zakończenie etapu zatwierdzania instrukcji wykonawczych (lub innych tego rodzaju dokumentów), otrzymanie od zainteresowanego podmiotu pisemnego oświadczenia o tym, że wszystkie instrukcje wykonawcze (lub inne dokumenty wymagane dla wnioskowanej działalności) zostały przez niego wprowadzone do stosowania i są przestrzegane, oraz zweryfikowanie osób wchodzących w skład personelu kierującego, nadzorującego lub wykonawczego.

⁵⁸ Było to niezgodne z § 28 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury, Środowiska, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Obrony Narodowej z dnia 28 października 2004 r. w sprawie osłony meteorologicznej lotnictwa (Dz. U. Nr 245, poz. 2459). Z dniem 23 października 2013 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 3 października 2013 r. w sprawie osłony meteorologicznej lotnictwa cywilnego Dz.U.2013.1202.

⁵⁹ ACN – to liczba klasyfikacyjna statku powietrznego, określająca względny efekt oddziaływania statku powietrznego na utwardzoną nawierzchnię lotniskową. Patrz załącznik nr 5.1. str. 53.

⁶⁰ Wskaźnik PCN podawany jest dla nawierzchni zgodnie z wytycznymi podanymi w pkt 2.6.2 i 2.6.3 Załącznika 14 ICAO. PCN – to liczba klasyfikacyjna nawierzchni lotniskowej, określająca względną wytrzymałość utwardzonej nawierzchni przy oddziaływaniu na nią statku powietrznego. Patrz załącznik nr 5.1. str. 53.

- kontrola w ramach certyfikacji lotniska w Modlinie, przeprowadzona w 2013 r. wykazała, że INOP zawiera nieaktualną mapę AD 2 EPMO 1-1-1 wchodzącą w skład AIP Polska⁶¹; nieaktualne dane o stanowiskach postojowych, przesuniętych miejscach pośredniego oczekiwania i przesuniętych poprzeczkach zatrzymania; niezgodne z dokumentacją rejestracyjną lotniska dane o przeszkodach lotniczych, a także nie zawierał: informacji na temat strefy lądowania dla śmigłowców i procedur wykonywania operacji śmigłowców oraz opisu położenia i częstotliwości radiowej punktu sprawdzania VOR⁶².

Powyższe wskazuje na to, że zarządzający lotniskami użytku publicznego działali w okresach pomiędzy kolejnymi certyfikacjami i w trakcie procesów certyfikacji, na podstawie nieaktualnych instrukcji wykonawczych, w tym przede wszystkim instrukcji operacyjnych. W skrajnym przypadku, dotyczącym lotniska w Gdańsku, podmiot nim zarządzający działał na podstawie nieaktualizowanego INOP przez okres ponad trzech lat.

Obowiązek ciągłej aktualizacji postanowień instrukcji operacyjnej lotniska określony jest m.in. przepisem pkt. 1.4.4. Załącznika Nr 14 ICAO Tom I do Konwencji Chicagowskiej.

W przypadku sześciu procesów certyfikacji lotnisk⁶³, realizowanych po wejściu w życie rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r., kontrole zostały rozpoczęte również bez, wymaganego przepisem § 20 tego rozporządzenia, zweryfikowania osób wchodzących w skład personelu kierującego, nadzorującego lub wykonawczego podmiotu ubiegającego się o certyfikat.

Stwierdzono również, że w przypadku czterech z sześciu skontrolowanych procesów certyfikacji, LTL przystąpił do kontroli i testów praktycznych pomimo nieprzedstawienia oświadczenia o pełnym wdrożeniu instrukcji wykonawczych bądź złożeniu oświadczeń niespełniających wymagań przepisów ws certyfikacji. Dotyczyło to certyfikacji lotnisk w: Katowicach, Poznaniu, Wrocławiu i Modlinie przeprowadzonych w latach 2010–2012 i Modlinie w 2013 r. I tak:

- W przypadku certyfikacji lotnisk w: Katowicach, Poznaniu, Wrocławiu LTL przystąpił do realizacji testów praktycznych pomimo złożenia przez podmioty nimi zarządzające oświadczeń niezawierających treści zgodnej z wymogami przepisu § 23 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. W każdym z tych przypadków, treść oświadczeń zarządzający ograniczyli do wymienienia instrukcji operacyjnej lotniska (INOP), jako instrukcji wykonawczej wprowadzonej do stosowania oraz w pełni przestrzeganej. W treści powyższych oświadczeń zarządzający pominieli inne niż INOP instrukcje wykonawcze, tj. PDSZ, a w przypadku certyfikacji lotnisk w: Katowicach, Poznaniu, Wrocławiu – również instrukcję bezpieczeństwa pożarowego.
- W ramach drugiej certyfikacji lotniska w Modlinie, przeprowadzonej w 2013 r., przystąpiono do kontroli bez oświadczenia wymaganego przepisem § 20 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r.

W przypadku braku oświadczenia lub złożenia oświadczenia nieodpowiadającego wymaganiom określonym w przepisach, Prezes ULC nie kierował do zarządzających, w trybie art. 64 § 2 Kpa, żądania ich uzupełnienia bądź zmiany treści poprzez uzupełnienie oświadczeń o zapisy wymagane ww. przepisem § 23 oraz § 20 odpowiednich rozporządzeń ws certyfikacji.

4. Kontrole i testy praktyczne w ramach certyfikacji przeprowadzane były z pominięciem obszarów istotnych dla bezpieczeństwa wykonywania operacji lotniczych.

⁶¹ Patrz załącznik nr 5.1. str. 49.

⁶² VOR (VHF Omni-directional Range) rodzaj radiolatarni umożliwiającej prezentację w urządzeniach pokładowych statku powietrznego takich informacji, jak: namiar magnetyczny statku powietrznego od radiolatarni, osiągnięcie żądanego namiaru do lub od radiolatarni, minięcie radiolatarni, identyfikator radiolatarni. Punkt sprawdzania VOR powinien być oznakowany znakiem pionowym, widocznym z kabiny samolotu sprawdzającego, na którym powinny znaleźć się takie informacje, jak: oznaczenie VOR, częstotliwość radiowa VOR, kierunek geograficzny VOR oraz odległość od DME (radiowa pomoc nawigacyjna – urządzenie pomiaru odległości Distance Measuring Equipment), z którym VOR współpracuje.

⁶³ Dotyczyło to: drugiej certyfikacji lotniska w Modlinie oraz kolejnych certyfikacji lotnisk: w Gdańsku, w Katowicach, w Krakowie, w Szczecinie i w Rzeszowie, przeprowadzonych w 2013 r.

W przypadku siedmiu, z 12 skontrolowanych procesów certyfikacji lotnisk nie dokonano pełnej i rzetelnej oceny spełniania przez zarządzających lotniskami wszystkich wymagań określonych w przepisach krajowych, w tym w art. 160 ust. 4 ustawy Prawo lotnicze oraz w Załączniku 14 ICAO Tom I. Stwierdzono m.in., że:

- W ramach pierwszej certyfikacji lotniska w Modlinie nie przeprowadzono testów praktycznych w zakresie współpracy zarządzającego ze służbą kontroli ruchu lotniczego dla ruchu lotniskowego (TWR). Nie były również w pełni przeprowadzone testy praktyczne w obszarze „Ratownictwo i ochrona przeciwpożarowa lotniska”, ze względu na nieczynną strażnicę Lotniskowej Służby Ratowniczo-Gaśniczej. W toku kolejnej certyfikacji lotniska w Modlinie, przeprowadzonej w 2013 r., nie dokonano pełnego sprawdzenia funkcjonowania lotniska w praktyce, ze względu na nieczynną drogę startową. Nie dokonano również symulacji zaniku napięcia i sprawdzenia przełączenia automatycznego pomiędzy źródłami zasilania lotniska, bowiem w tym samym czasie przeprowadzane były testy urządzeń ILS⁶⁴ oraz trwało sprawdzanie z powietrza systemów oświetlenia nawigacyjnego. Nie dokonano również pełnego sprawdzenia przygotowania służby operacyjnej lotniska oraz służb jego utrzymania do funkcjonowania w warunkach zimowych, a także weryfikacji nachyleń podłużnych i poprzecznych elementów nawierzchni lotniskowych. Stwierdzono, że weryfikacji nachyleń podłużnych i poprzecznych elementów nawierzchni lotniskowych nie przeprowadzono również w przypadku certyfikacji lotnisk w: Modlinie i Szczecinie przeprowadzonych w 2013 r. Przyczyną tego było niezapewnienie przez zarządzających lotniskami aktualnej dokumentacji inwentaryzacyjnej dróg startowych, dróg kołowania i płyt postojowych samolotów.
- W toku certyfikacji lotnisk w: Modlinie, Katowicach, Rzeszowie, Gdańsku, Krakowie i Szczecinie, przeprowadzonych w 2013 r. nie dokonano rzetelnego sprawdzenia obszarów „Ratownictwo i ochrona przeciwpożarowa lotniska” oraz „Plan działania w sytuacjach zagrożenia”. Nie dokonano bowiem sprawdzenia i oceny, czy lotniska i zarządzające nimi podmioty działają zgodnie z warunkami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 września 2005 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych⁶⁵ oraz opracowanych na ich podstawie planów działania w sytuacji zagrożenia.

5. Dokumenty końcowe etapu testów praktycznych lub kontroli, zawierające opis wyników tych działań, sporządzane były nierzetelnie i niezgodnie z przepisami ustawy Prawo lotnicze i rozporządzeń ws certyfikacji.

Stwierdzono, że po zakończeniu dziewięciu, z ogółem 12 zbadanych procesów certyfikacyjnych, pomimo ujawnienia licznych przypadków niespełniania przez certyfikowane lotniska i podmioty nimi zarządzające wymagań określonych w przepisach, nie zostały wydane decyzje Prezesa ULC ws wyznaczenia naruszeń i określenia terminów ich usunięcia. Wymóg wydania takich decyzji został ustanowiony przepisem art. 29 ustawy Prawo lotnicze, do którego odsyłał przepis § 38 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.⁶⁶

Decyzje o powyższym charakterze nie zostały wydane po zakończeniu kontroli i testów praktycznych przeprowadzanych w ramach certyfikacji lotnisk w: Katowicach, Gdańsku, Wrocławiu, Poznaniu, Szczecinie i Modlinie, przeprowadzonych w latach 2010–2012 r., oraz lotnisk w: Modlinie, Krakowie i Rzeszowie, przeprowadzonych w 2013 r. W każdym z tych przypadków, wyniki kontroli i testów praktycznych zostały przedstawione w stosownych raportach.

Stwierdzono, że jedynie w trzech przypadkach, dotyczących procesów certyfikacji lotnisk w: Katowicach, Szczecinie i Gdańsku, przeprowadzonych w 2013 r., wyniki kontroli, w tym ujawnione naruszenia przepisów i obowiązków ich usunięcia w ustalonym terminie, zostały określone w stosownych decyzjach Prezesa ULC.

⁶⁴ ILS – radiowy system nawigacyjny, wspomagający lądowanie samolotu w warunkach ograniczonej widoczności (Instrument Landing System). Patrz załącznik nr 5.1. str. 49.

⁶⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 197, poz. 1634 ze zm.

⁶⁶ Przepis § 38 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. stanowił, że w procesach certyfikacyjnych stosuje się zasady dotyczące prowadzenia kontroli i postępowań pokontrolnych, określonych m.in. w art. 29 ustawy Prawo lotnicze. W procesach certyfikacji prowadzonych na podstawie przepisów rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r., po ich wejściu w życie 4 kwietnia 2013 r., również powinien być stosowany art. 29 ustawy Prawo lotnicze, o czym stanowił przepis § 21 ust. 1 tego rozporządzenia. Przepis art. 29 ustawy Prawo lotnicze stanowi, że „w przypadku stwierdzenia (...) naruszenia przepisów lub decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego Prezes Urzędu wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości”.

6. Wyniki testów praktycznych lub kontroli przeprowadzanych w ramach certyfikacji nie były rzetelnie prezentowane w raportach i decyzjach sporządzanych po ich wykonaniu.

Stwierdzono, że w dokumentach końcowych procesów certyfikacji sześciu lotnisk, przeprowadzonych w 2013 r., w tym w: Modlinie, Rzeszowie, Krakowie, Szczecinie, Katowicach i Gdańsku, część ujawnionych nieprawidłowości nie była prezentowana jako naruszenia przepisów. Powodowało to, że nie były one uznane jako niezgodności i nie były z tego tytułu objęte obowiązkiem ich usunięcia, określonym w programach naprawczych (w przypadku raportów), a w przypadku decyzji – obowiązkiem ich usunięcia w terminach wyznaczonych przez Prezesa ULC. Powyższe odstępstwa zamieszczane były, w przypadku raportów, jedynie w części „*Uwagi ogólne*”, a w decyzjach, w części *pt. „Uzupełnienie informacji o kontroli certyfikacyjnej na lotnisku (...)”*. I tak, na przykład:

- w raporcie z kontroli lotniska w Rzeszowie przeprowadzonej w ramach procesu certyfikacyjnego, obok 54 naruszeń wykazanych w tym dokumencie, wskazano również na występowanie dziewięciu innych niezgodności, w tym m.in. dotyczących: braku publikacji zmiany danych punktu sprawdzenia VOR; opracowania procedury regulacji eksploatacji nawierzchni przez statki powietrzne; nieaktualnej INOP; braku polityki szkoleniowej, występowania na drodze startowej pęknięć nawierzchni bitumicznej, braku aktualnej dokumentacji technicznej dotyczącej pomiarów geometrii drogi startowej, drogi kołowania i płyt postojowych samolotów, niewidocznego oznakowania linii bezpieczeństwa na płycie postojowej samolotów APRON-1; braku publikacji w AIP Polska odległości ILS Loc i ILS GP od punktów skrajnych drogi startowej; braku w dokumentacji zapisów dot. kontroli otoczenia lotniska w promieniu 5 km od granicy lotniska⁶⁷; braku w INOP uzupełnienia zapisów dot. nadzoru nad sokolnikiem, zgodnego z zaleceniami z testów praktycznych z 2010 r.;
- w decyzji dotyczącej certyfikacji lotniska w Gdańsku, obok wyszczególnienia 13 naruszeń, wskazano w niej również na wystąpienie 12 innych niezgodności, w tym m.in.: nieusunięcie trzech niezgodności ujawnionych podczas testów praktycznych przeprowadzonych w 2010 r. oraz: występowanie w nawierzchni drogi startowej pęknięć, ubytków i wypukłości; nieusunięcie na drodze startowej starego oznakowania strefy przyziemia w odległości ok. 300 m od progu 29 oraz od progu 11; liczne uszkodzenia nawierzchni płyty postojowej samolotów nr 1 (ubytki, złuszczenia płytkie i głębokie, pęknięcia włoskowate, wykruszenia i odłamania krawędzi i naroży płyt betonowych); znajdowanie się metalowego przedmiotu na płycie postojowej samolotów nr 2 i luźnych elementów w postaci ukruszeń nawierzchni oraz fragmentów dylatacji; nieopublikowanie danych o współrzędnych punktów osi dróg kołowania; niewyznaczenie punktu sprawdzenia VOR; brak w dokumentacji rejestracyjnej lotniska wymiarów i rodzaju nawierzchni zabezpieczenia końca drogi startowej (dalej RESA⁶⁸) oraz nieopublikowanie tych danych w INOP i AIP Polska; niewłaściwie rozlokowanie lamp świateł krawędzi drogi startowej.

Stwierdzono, że w wielu przypadkach ujawniane naruszenia określonych przepisów były klasyfikowane i oceniane odmiennie w raportach oraz stosownych decyzjach. Podstawową przyczyną tego było nieokreślenie kryteriów oceny niezgodności – wewnętrznych zasad klasyfikowania uchybień, niezgodności i braków stwierdzonych podczas kontroli, w zależności od powodowanego przez nie stopnia zagrożenia bezpieczeństwa prowadzonej działalności w lotnictwie cywilnym. Zasad tych nie ujęto w podręczniku certyfikacji lotnisk, pomimo istnienia takiego wymogu, określonego przepisem § 34 ust. 3 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. I tak, na przykład:

- ujawniony w trakcie testu praktycznego lotniska w Modlinie fakt niewpisania do rejestru LUN⁶⁹ systemu świateł lotniskowych został uznany za niezgodność krytyczną; ujawniony w trakcie kontroli wykonanej w ramach certyfikacji lotniska w Modlinie w 2013 r. brak wpisu do rejestru LUN systemu znaków podświetlanych (VAN), tj. świetlnego systemu podejścia nie uznano jako nieprawidłowość, zaś ujawnioną w kontroli wykonanej w ramach certyfikacji lotniska w Krakowie w 2013 r. podobną niezgodność, polegającą na niewpisaniu do rejestru LUN systemu świateł uznano jako niezgodność drobną drugiego poziomu;

⁶⁷ Zaleconej po kontroli okresowej przeprowadzonej na tym lotnisku w dn. 21–22 marca 2013 r.

⁶⁸ RESA – (runway and safety area) – strefa zabezpieczenia końca drogi startowej.

⁶⁹ Rejestr LUN – rejestr lotniczych urządzeń naziemnych, prowadzony przez Prezesa ULC na podstawie art. 88 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze.

- w toku kontroli przeprowadzonej w ramach certyfikacji lotniska Zielona Góra-Babimost (dalej lotnisko w Zielonej Górze) w 2013 r. rozbieżność w określeniu wskaźnika PCN w AIP Polska, w INOP oraz w dokumentacji lotniska uznano za niezgodność poważną; w audycie lotniska w Krakowie w 2013 r. identyczną rozbieżność uznano za niezgodność drobną drugiego poziomu; analogicznie oceniono w ww. kontrolach nieprawidłowość polegającą na niespełnianiu przez wszystkich pracowników lotniskowej służby ratowniczo-gaśniczej wymogów dotyczących szkolenia.

Rozporządzenie ws certyfikacji z marca 2013 r., które weszło w życie z dniem 4 kwietnia 2013 r., wprowadziło uregulowania pogłębiające dowolność kwalifikacji stwierdzonych naruszeń i możliwość ich uznaniowego traktowania.

Stosownie do przepisu § 25 ust. 2 tego rozporządzenia, certyfikat może zostać wydany pomimo nieusunięcia przez wnioskodawcę wszystkich niezgodności ujawnionych podczas kontroli prowadzonych w ramach certyfikacji, o ile zostaną one zakwalifikowane jako niezgodności drobne poziomu drugiego oraz zostaną objęte stałym nadzorem posiadacza certyfikatu lub podmiotu wnioskującego i będą szczegółowo opisane w instrukcjach wykonawczych.

Stwierdzono, że w toku każdego z sześciu skontrolowanych przez NIK procesów certyfikacyjnych, przeprowadzonych po wejściu w życie tego przepisu, każde naruszenie obowiązujących przepisów, klasyfikowane było jako niezgodność drobna poziomu drugiego, niezależnie od okoliczności i charakteru problemu, którego dana niezgodność dotyczyła. Niezgodności te w toku wcześniej prowadzonych kontroli i testów praktycznych, uznawane były niejednokrotnie jako krytyczne lub poważne. I tak, na przykład:

- ujawnioną w testach praktycznych lotniska we Wrocławiu w 2011 r. niezgodność, polegającą na nieposiadaniu przez zarządzającego tym obiektem zezwoleń na posadowienie określonych składników majątkowych na jego terenie uznano jako niezgodność poważną; W kontroli lotniska w Katowicach przeprowadzonej we wrześniu 2013 r. podobną niezgodność uznano za drobną poziomu drugiego;
- zły stan nawierzchni drogi startowej lotniska w Katowicach został uznany w toku procesu certyfikacyjnego, przeprowadzonego w 2010 r., za niezgodność poważną; W toku procesu certyfikacyjnego lotniska w Szczecinie podobny stan nawierzchni drogi startowej uznano jako niezgodność drobną drugiego stopnia;
- brak wpisu do rejestru LUN systemu świateł lotniskowych ujawniony podczas procesu certyfikacyjnego lotniska w Krakowie w 2013 r. został uznany jako niezgodność drobna stopnia drugiego; Podczas certyfikacji lotniska w Modlinie, przeprowadzonej w maju 2012 r., podobną niezgodność uznano za krytyczną.

7. Kontrole i testy praktyczne prowadzone podczas procesów certyfikacyjnych ujawniały niespełnianie przez lotniska i zarządzające nimi podmioty wielu wymogów określonych przepisami krajowymi, w tym ustawy Prawo lotnicze i Załącznika nr 14 Tom I do Konwencji Chicagowskiej. Pomimo tego Prezes ULC, niezgodnie z art. 161 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze, wydawał decyzje certyfikacyjne, na mocy których udzielał zarządzającym certyfikatów lotnisk, ważnych nawet przez maksymalny możliwy okres 36 miesięcy, przewidziany w przepisie art. 161 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze.

We wszystkich 12 skontrolowanych przez NIK procesach certyfikacji lotnisk, kontrole i testy praktyczne ujawniały niespełnianie przez lotniska i zarządzające nimi podmioty wymagań, określonych przepisami krajowymi oraz Załącznika nr 14 ICAO. Kontrole te ujawniły niespełnianie od ogółem 23 do 63 wymagań⁷⁰, odpowiednio w przypadku certyfikacji lotnisk w: Katowicach w 2010 r. oraz Rzeszowie, przeprowadzonej w 2013 r.

⁷⁰ Kontrola NIK wykazała, że kontrole i testy praktyczne ujawniły niespełnienie, w przypadku certyfikacji: lotniska w Modlinie w 2012 r. 60 wymagań, a w 2013 r. 37 wymagań; lotniska we Wrocławiu w 2011 r. – 60 wymagań; lotniska w Poznaniu w 2011 r. – 58 wymagań; w lotniska w Katowicach w 2010 r. – 23 wymagań, a w 2013 r. – 26 wymagań; lotniska w Gdańsku w 2010 r. – 37 wymagań, a w 2013 r. 42 wymagań; lotniska w Szczecinie w 2010 r. – 30 wymagań, a w 2013 r. 37 wymagań; lotniska w Krakowie w 2013 r. – 44 wymagań; lotniska w Rzeszowie w 2013 r. – 63 wymagań.

W toku kontroli ujawniane były przypadki niespełniania wymagań, mających wpływ na bezpieczne wykonywanie operacji lotniczych, dotyczących m.in.:

- oznakowania poziomego i pionowego nawierzchni lotniskowych (drogi startowej, dróg kołowania i płyt postojowych samolotów);
- funkcjonowania systemów oświetlenia lotniskowego, w tym systemów oświetlenia podejścia do lądowania;
- nieokreślenia parametrów odnoszących się do operacji lotniczych, w tym m.in. maksymalnego dopuszczalnego ciśnienia w oponach lądujących statków powietrznych oraz aktualnych współrzędnych odpowiednich punktów centralnej osi drogi kołowania,
- niezgłoszenie tych danych, a także danych dot. m.in. zmian w lokalizacjach stanowisk postojowych, miejsc pośredniego oczekiwania statku powietrznego i poprzeczek zatrzymania tych statków do AIP Polska celem publikacji;
- nieaktualności i braków w instrukcjach wykonawczych, w tym przede wszystkim w instrukcji operacyjnej lotniska;
- braku adekwatnego programu utrzymania nawierzchni lotniskowych i ich niewłaściwe utrzymanie, w tym w szczególności drogi startowej;
- niewłaściwego zabezpieczenia końca drogi startowej (strefy RESA).

Do istotnych nieprawidłowości, w ocenie NIK, należała również ujawniana w toku kontroli niezgodność pomiędzy danymi, zawartymi w dokumentacji rejestrowej lotniska, danymi opublikowanymi w AIP Polska w części dotyczącej danego lotniska i danymi w INOP. Przykładowo:

- w toku certyfikacji lotniska we Wrocławiu w 2011 r. stwierdzono brak umowy operacyjnej pomiędzy zarządzającym lotniskiem a współużytkującą lotnisko jednostką wojskową; stwierdzono również określenie przez zarządzającego punktu celowania na obydwu kierunkach lądowania niezgodne ze ścieżką świateł podejścia do lądowania (PAPI i ILS);
- testy praktyczne lotniska w Poznaniu, przeprowadzone w 2011 r., ujawniły brak w INOP procedur podejścia do lądowania i procedur odlotu, uwzględniających lokalne ograniczenia oraz nieokreślenie zasad i środków udzielania pomocy statkom powietrznym, które znalazły się w niebezpieczeństwie;
- podczas certyfikacji lotniska w Katowicach w 2010 r. stwierdzono przede wszystkim niewłaściwy stan techniczny nawierzchni drogi startowej, zwłaszcza w strefie przyziemia na kierunku 27, w którym to miejscu nawierzchnia drogi była znacznie zniszczona (posiadała liczne zagłębienia, pęknięcia oraz wystające kawałki materiału uszczelniającego nierówności) i z tego tytułu stanowiła zagrożenie dla bezpieczeństwa statków powietrznych – zwłaszcza ze strony ewentualnego odrywania się kawałków płyty betonowej. Stwierdzono też nieaktualność danych o lotnisku opublikowane w AIP Polska. W toku kolejnej certyfikacji, przeprowadzonej w 2013 r., ujawniono zaleganie warstwy gumy w okolicy osi drogi startowej, przysłaniającej oznakowanie poziome osi tej drogi, a także zaniechanie przekazywania informacji o uszkodzeniach i nierównościach na drodze startowej służbom AIS w celu dalszego ich przekazywania przylatującym i odlatującym statkom powietrznym; stwierdzono również istnienie obiektów trudno dostrzegalnych z powietrza, których wysokość przewyższa dopuszczalną (tj. 10 m poniżej płaszczyzny ograniczającej);
- w toku certyfikacji lotniska w Gdańsku w 2010 r. stwierdzono m.in. utrudniony dostęp do jednej ze stacji transformatorowych zasilających systemy lotniskowe, ze względu na jej usytuowanie poza lotniskiem, brak w INOP szczegółowych procedur startu i lądowania, brak w PDSZ szczegółowego i jednoznacznego określenia zadań i sposobu koordynacji działań w sytuacji zagrożenia; kontrola przeprowadzona w toku certyfikacji w 2013 r. wykazała m.in. brak w INOP procedury określającej zasady i środki udzielania pomocy statkom powietrznym, które znalazły się w niebezpieczeństwie na lotnisku i w jego pobliżu, niedostateczne zabezpieczenie systemów zasilania awaryjnego świateł podejścia do lądowania, świateł drogi startowej i systemu ILS, a także brak wyznaczenia punktu kontrolnego VOR;
- kontrola w trakcie certyfikacji lotniska w Krakowie, przeprowadzona w 2013 r., wykazała m.in. niezgodne z przepisami zabezpieczenie końca drogi startowej (strefy RESA) – występujące liczne nierówności i posadowienie w tej strefie urządzeń wystających ponad powierzchnię i nieopublikowanie danych o tej strefie w AIP Polska oraz brak uzgodnienia z PAŻP procedur lotniczych, w związku ze zmianą parametrów oraz liczby przeszkód lotniczych w rejonie podejścia do lądowania;

- w ramach certyfikacji lotniska w Rzeszowie, przeprowadzonej w 2013 r., ujawniono m.in. poważne rozbieżności pomiędzy danymi i informacjami o lotnisku, publikowanymi w AIP Polska z jego dokumentacją rejestracyjną i ze stanem rzeczywistym, nieujęcie w INOP aktualnej procedury eksploatacji nawierzchni lotniskowych przez statki powietrzne o ACN większym od PCN, niewłaściwe wyznaczenie powierzchni ograniczających lotniska, a także liczne błędy w oznakowaniu poziomym i pionowym drogi startowej, dróg kołowania i płyt postoju samolotów.

W ocenie NIK, taki sposób wydawania certyfikatów naruszał przepis art. 161 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze, wg którego wydanie certyfikatu uzależnione jest od spełnienia przez podmiot wymagań ustanowionych przepisami prawa⁷¹.

Na negatywną ocenę NIK zasługują zwłaszcza procesy certyfikacji lotnisk w: Modlinie w 2012 r. i Szczecinie w 2013 r. W każdym z tych przypadków, nie dokonano przed wydaniem certyfikatów pełnej i dogłębnej oceny przygotowania lotnisk i zarządzających nimi podmiotów, do wykonywania operacji lotniczych.

- W przypadku certyfikacji lotniska w Modlinie, przeprowadzonej w 2012 r., testy praktyczne wykazały niespełnienie 60 wymogów określonych przepisami. Przede wszystkim kontrola wykazała niewłaściwe przygotowanie infrastruktury lotniskowej, w tym brak gotowości do eksploatacji strażnicy lotniskowej służby ratowniczo-gaśniczej oraz nefunkcjonowanie służby kontroli lotniska (TWR). Niewłaściwie przygotowana była nawierzchnia drogi startowej tego lotniska. Na niedostateczne przygotowanie techniczne tej nawierzchni oraz brak właściwego jej utrzymania wskazywał Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (MWINB), ekspertyzy wykonane na zlecenie zarządzającego lotniskiem, a także zespół audytorów certyfikujących to lotnisko. Pomimo sformułowanych zaleceń przez MWINB, zarządzający lotniskiem przed wydaniem certyfikatu nie opracował m.in. odpowiedniego programu utrzymania tej nawierzchni. W wyniku niewłaściwego przygotowania nawierzchni drogi startowej i niewłaściwego jej utrzymania ulegała ona sukcesywnie postępującej degradacji do czasu wstrzymania jej użytkowania przez MWINB w dniu 22 grudnia 2012 r.⁷² i ograniczenia eksploatacji drogi startowej przez Prezesa ULC, decyzją nr ULC-L/550-0001/01/12 z dnia 22 grudnia 2012 r. Przywrócenie możliwości jego użytkowania nastąpiło dopiero w połowie czerwca 2013 r. Audytorzy stwierdzili również, że oznakowanie poziome nawierzchni lotniskowych (drogi startowej, dróg kołowania i płyt postojowych samolotów) nie zostało wykonane z materiałów odbłaskowych i nieokreślone było maksymalne dopuszczalne ciśnienie w oponach lądujących statków powietrznych.
- W toku certyfikacji lotniska w Szczecinie, przeprowadzonej w 2013 r., ujawniono występowanie ogółem 37 poważnych naruszeń przepisów. Stwierdzono m.in. zaleganie warstwy gumy na nawierzchni drogi startowej przy progu 31 w okolicy osiowej, powodujące ograniczenie widoczności znaków poziomych zawracania na drodze startowej, a także zaniechanie przekazywania informacji o uszkodzeniach i nierównościach na drodze startowej służbom AIS oraz służbie ruchu lotniczego (ATS) w celu dalszego ich przekazywania przylatującym i odlatującym statkom powietrznym. Niezgodne ze stanem rzeczywistym były dane lotniska, opublikowane w AIP Polska, zły był stan techniczny kabli zasilających systemy lotniskowe (stwierdzony również w toku certyfikacji w 2010 r.), a na głównym podejściu do lądowania (z kierunku 31) brak było świateł systemu lądowania PAPI. Wykazano również nienależyty stan techniczny nawierzchni drogi startowej, utrzymujący się od co najmniej 2010 r., tj. od poprzednio przeprowadzonej certyfikacji tego lotniska. Zły stan drogi startowej spowodował, że Prezes ULC pismem z 11 września 2013 r. wniósł do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Szczecinie o dokonanie inspekcji stanu nawierzchni lotniskowych pod kątem możliwości dalszej ich eksploatacji. Wnioskowana opinia miała stanowić podstawę określenia ważności wydawanego certyfikatu. Stwierdzono, że Prezes ULC wydał certyfikat dla lotniska w Szczecinie pomimo jej niezyskania. Poprzednio przeprowadzona certyfikacja tego lotniska (wrzesień 2010 r.) wykazała między innymi wystąpienie licznych braków bądź nieaktualności danych i informacji w INOP i PDSZ, a w szczególności procedur mających wpływ na bezpieczeństwo operacji lotniczych.

⁷¹ Przepis art. 161 ust 2 w brzmieniu obowiązującym od 18 września 2011 r. stanowił, że Prezes ULC wydaje certyfikat w przypadku spełnienia przez podmiot wymagań ustanowionych przepisami prawa, odpowiednich dla danego rodzaju działalności. Uprzednio przepis ten stanowił, że „Pozytywny wynik sprawdzenia spełnienia wymagań Prezes ULC stwierdza wydaniem certyfikatu odpowiedniego dla danego rodzaju działalności...”.

⁷² Decyzja ustna MWINB, zawarta w protokole kontroli utrzymania pasa startowego lotniska w Modlinie z dnia 22 grudnia 2012 r.; Decyzja MWINB nr 1980/2012 z dn. 28 grudnia 2012 r. m.in. w sprawie podtrzymania ogłoszonego ustnie w dn. 22 grudnia 2012 r. zakazu użytkowania części pasa startowego lotniska w Modlinie.

3.2.1.2. Certyfikacja przewoźników lotniczych i podmiotów świadczących usługi lotnicze

Departament Operacyjno-Lotniczy ULC (dalej LOL), właściwy w sprawach wydawania certyfikatów przewoźników lotniczych i certyfikatów usług lotniczych (dalej AWC), przeprowadzał postępowania certyfikacyjne z odstępstwami od obowiązujących przepisów. Nieprawidłowości te miały wprawdzie jednostkowy charakter, jednak ich występowanie mogło mieć wpływ na funkcjonowanie rynku przewoźników lotniczych.

Stwierdzono, że pięć z sześciu skontrolowanych postępowań certyfikacyjnych, przeprowadzono z naruszeniem przepisów⁷³. I tak:

- W jednym przypadku, dotyczącym wydania pierwszego certyfikatu AWC, LOL przystąpił do etapu testów praktycznych, pomimo nieprzedłożenia przez wnioskodawcę polisy ubezpieczeniowej statku powietrznego, wymaganej przepisem § 21 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. Ponadto, bez uzasadnionej przyczyny postępowanie certyfikacyjne trwało przewlekle. Wydanie certyfikatu temu podmiotowi nastąpiło dopiero po upływie 8,5 miesiąca od zakończenia, z wynikiem pozytywnym, etapu testów praktycznych.
- W przypadku każdego z trzech skontrolowanych procesów wydania certyfikatu AOC, decyzje certyfikacyjne wydawane były bez sprawdzenia zdolności finansowych przewoźników ubiegających się o nie. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 160 ust. 2 i 4 pkt 2 ustawy Prawo lotnicze.

Na szczególną uwagę zasługuje przebieg procesu przedłużenia ważności certyfikatu AOC dla jednego z przewoźników, przeprowadzony w 2012 r., wskazujący na brak koordynacji działań certyfikacyjnych. Stwierdzono, że:

- przewoźnik ten posiadał certyfikat ważny do dnia 9 grudnia 2012 r. Certyfikat ten obejmował swoim zakresem przewóz statkiem powietrznym B-767 na obszarze „World Wide”;
- w ramach rozpatrzenia wniosku tego operatora o przedłużenie ważności posiadanego certyfikatu, został mu wydany w dniu 6 grudnia 2012 r. nowy certyfikat, z ważnością od dnia jego wydania, obejmujący zakresem przewozy statkiem powietrznym B-767 na obszarze „World Wide except Polar”;
- w rezultacie, przez trzy dni podmiot ten posiadał dwa ważne certyfikaty, czego przepisy ustawy Prawo lotnicze nie przewidywały. Ponadto oba ważne certyfikaty, ze względu na ograniczenia zakresu działania w nowym certyfikacie, wzajemnie się wykluczały.

Stwierdzono ponadto, że dokumentacja procesów certyfikacyjnych AOC i AWC prowadzona była nierzetelnie.

Kontrola wykazała m.in., że w raportach niezgodności (dalej NCR), sporządzanych w toku testów praktycznych, określone były naruszenia przepisów, bez ustalenia ich kategorii. Podczas certyfikacji jednego z przewoźników lotniczych sporządzono 28 raportów NCR, jednak tylko w jednym z nich wskazano kategorię niezgodności.

3.2.1.3. Certyfikacja agentów obsługi naziemnej statków powietrznych

Każdy z siedmiu procesów certyfikacji agentów obsługi naziemnej⁷⁴, przeprowadzony został przez Urząd Lotnictwa Cywilnego nierzetelnie i z naruszeniem przepisów ustawy Prawo lotnicze oraz przepisów rozporządzeń w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym.

Stwierdzono, że w toku procesów certyfikacji agentów obsługi naziemnej, LOL właściwy w tych sprawach, w przypadku trzech postępowań, prowadził je z naruszeniem przepisów rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. i nierzetelnie. I tak:

⁷³ Według stanu na dzień 31 lipca 2013 r. w Polsce funkcjonowało 47 podmiotów posiadających certyfikat AOC i 31 posiadających certyfikat AWC). Kontrolą objęto cztery postępowania dotyczące certyfikacji AOC i cztery dotyczące AWC.

⁷⁴ Według stanu na dzień 1 października 2013 r. na rynku w Polsce funkcjonowało 18 agentów obsługi naziemnej. Skontrolowano 7 akt postępowań.

- w jednym przypadku certyfikacji, LOL przystąpił do przeprowadzenia testów praktycznych, pomimo nieprzedłożenia przez wnioskodawcę polisy ubezpieczeniowej, wymaganej przepisem § 21 pkt 6 powołanego rozporządzenia; Wbrew stanowi faktycznemu, ustalonemu w toku testów praktycznych, w dokumencie końcowym odnotowano spełnianie wymagań dotyczących używania do celów ogrzewania lub chłodzenia kabin samolotów sprzętu do odladzania i ochrony przed oblodzeniem oraz przeszkolenia personelu wykonującego czynności odladzania, usuwania zanieczyszczeń i nakładania warstw ochronnych – podczas gdy wnioskodawca nie posiadał takiego sprzętu, a cykl szkoleń jeszcze się nie zakończył;
- w innym postępowaniu w sprawie certyfikacji – w dokumentacji certyfikacyjnej, pomimo istnienia wymogu pełnego dokumentowania przebiegu procesu certyfikacji, nie odnotowano, czy został przeprowadzony etap oceny instrukcji wykonawczej i jaki był jej wynik; W raporcie z testów praktycznych, pomimo niedokonania czynności sprawdzających bądź ich niezakończenia, zawarto stwierdzenia o spełnieniu przez podmiot certyfikowany określonych wymagań. I tak np. stwierdzono, że został spełniony wymóg poz. 9 podręcznika nadzoru agenta handlingowego (PNH) dotyczący przejścia odpowiedniego przeszkolenia w zakresie obsługi środków transportu na płycie, podczas gdy w uwagach odnotowano, że obsługę tę prowadzi „chwilowo” inny podmiot. Stwierdzono również, że określone zostały procedury załadunku zaopatrzenia na podstawie wymagań przewoźnika, podczas gdy w uwagach odnotowano, że rozmowy w tej sprawie są „w trakcie”, podobny zapis odnosił się do wymogu opracowania procedury przygotowywania posiłku dla załóg statków powietrznych;

Prezes ULC w trzech przypadkach, wydał certyfikat pomimo niespełnienia przez wnioskodawców wszystkich wymagań, określonych przepisami. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 161 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze.

Szczególnym przykładem działania niezgodnego z przepisami ustawy Prawo lotnicze było postępowanie związane z wydaniem certyfikatu dla jednego z wnioskodawców, kiedy Prezes ULC wydał temu podmiotowi w dniu 14 maja 2011 r. kolejny certyfikat AHAC, pomimo że podmiot ten nie złożył wraz z wnioskiem żadnych dokumentów, wymaganych przepisami rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. Certyfikat ten wydany został bez przeprowadzenia czynności sprawdzających. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 160 ust. 2 i 4 oraz art. 161 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze, stanowiących, że certyfikat wydaje się po przeprowadzeniu czynności sprawdzających w zakresie określonym tymi przepisami i spełnieniu wszystkich wymogów określonych przepisami. Stwierdzono ponadto, że podmiot ten, z naruszeniem przepisów § 25 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. został zwolniony z obowiązku poddania się testom praktycznym. Zwolnienie z poddania się testom, wymaganym § 9 pkt 4 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r., mogło nastąpić, stosownie do § 25 ww. rozporządzenia, wyłącznie na wniosek przewodniczącego zespołu certyfikującego, a dotyczyć ono mogło wyłącznie testów w powietrzu⁷⁵. Spółka nie kwalifikowała się do katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o takie zwolnienie. Podkreślenia wymaga, że podmiot ten uzyskiwał kolejno obowiązujące certyfikaty pomimo niepodjęcia działalności operacyjnej na terenie Polski.

W rezultacie, ULC dopuścił do działalności na rynku przewozów lotniczych podmioty nie gwarantujące bezpiecznego i zgodnego z prawem wykonywania certyfikowanej działalności, związanej z obsługą naziemną statków powietrznych.

3.2.1.4. Certyfikacja podmiotów zapewniających służby żeglugi powietrznej

Urząd Lotnictwa Cywilnego z naruszeniem przepisów prawa przedłużał instytucjom zapewniającym służby żeglugi powietrznej ważność certyfikatów i rozszerzał zakres ich obowiązywania. NIK nie wniosła uwag do trzech skontrolowanych postępowań prowadzonych w sprawie wydania certyfikatu po raz pierwszy.

W okresie objętym kontrolą, Departament Żeglugi Powietrznej, właściwy w sprawach certyfikowania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, przeprowadził 10 postępowań związanych z rozszerzeniem zakresu ważności wydanego wcześniej certyfikatu⁷⁶ oraz przedłużył ważność certyfikatu trzem podmiotom.

⁷⁵ Na dodatkowych warunkach określonych w tym przepisie.

⁷⁶ Były to postępowania dotyczące w dziewięciu przypadkach rozszerzenia ważności certyfikatu oraz jednego postępowania w tym zakresie.

Certyfikaty dla instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, w ramach postępowań prowadzonych w sprawie przedłużenia ważności certyfikatu, wydane zostały przez Prezesa ULC z naruszeniem przepisu art. 160 ust. 2 i art. 161 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze. W czterech przypadkach Prezes ULC z naruszeniem tych przepisów dokonał również rozszerzenia zakresu obowiązywania wydanego wcześniej certyfikatu. Stwierdzono, że:

- w trzech przypadkach, dotyczących rozszerzenia zakresu działalności certyfikowanej, zakończonych decyzjami w dniach: 17 lipca 2012 r., 7 i 26 marca 2012 r. oraz we wszystkich trzech przypadkach przedłużenia ważności certyfikatu, decyzje w sprawie rozszerzenia zakresu certyfikatu oraz przedłużenia jego ważności, Prezes ULC wydał na podstawie analizy przedłożonych przez wnioskodawców dokumentów oraz wyników bieżącego nadzoru;
- w odniesieniu do zmiany certyfikatu nr PL-02/2011 w specyfikacji w części B „*Służby ruchu lotniczego*”, wydanego na podstawie decyzji Prezesa ULC nr 20 z dnia 16 czerwca 2011 r., dokonano rozszerzenia zakresu obowiązywania certyfikatu bez przeprowadzenia procesu certyfikacji, w tym wykonania czynności sprawdzających, tj. niezgodnie z art. 160 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze. Zmiany tej decyzji dokonano również niezgodnie z przepisami art. 154 Kpa, tj. nie w drodze decyzji, lecz w drodze postanowienia nr 8/LOŻ/2012 z 7 marca 2012 r. Stwierdzono, że w ww. postanowieniu dokonano zmiany treści powołanej decyzji w ten sposób, że w stanowiących do niej specyfikacjach operacyjnych o nr III, do obszaru „*Kraków (lotnisko w Krakowie)*” dodano zapis „*i Katowice (lotnisko w Katowicach)*”; a o nr V, do obszaru „*Poznań (lotnisko w Poznaniu)*” dodano „*Wrocław (lotnisko we Wrocławiu) i Zielona Góra (lotnisko w Zielonej Górze)*”. Zmiany tej – mającej miejsce ponad 8,5 miesiąca po wydaniu decyzji, dokonano jako „*sprostowanie błędu pisarskiego oraz innych oczywistych omyłek*”, na podstawie art. 113 § 1 Kpa.

W rezultacie dopuszczono do działalności podmioty niesprawdzone co do zdolności świadczenia usług z zakresu służb żeglugi powietrznej zgodnie z obowiązującym prawem.

3.2.1.5. Prawidłowość prowadzenia działalności lotniczej przez zarządzających lotniskami objętymi kontrolami jednostkowymi przez NIK

Na podstawie dziewięciu kontroli jednostkowych przeprowadzonych na krajowych lotniskach cywilnych⁷⁷, NIK pozytywnie oceniła zgodność prowadzenia działalności lotniczej z warunkami uzyskanych uprawnień oraz trwałą zdolność do bezpiecznego jej wykonywania przez 3 zarządców lotnisk w Katowicach, Krakowie i Gdańsku, pozytywnie z nieprawidłowościami przez 5 zarządców lotnisk w Bydgoszczy, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Szczecinie oraz negatywnie przez zarządcę lotniska w Modlinie. Oceny te dokonane zostały na podstawie wyników certyfikacji i kontroli przeprowadzanych przez przedstawicieli Urzędu Lotnictwa Cywilnego. W związku ze stwierdzoną w toku kontroli Urzędu Lotnictwa Cywilnego bardzo dużą skalą nieprawidłowości w procesach certyfikacyjnych i procesach nadzoru nad podmiotami wykonującymi działalność lotniczą, oceny dokonane na podstawie wyników tych działań nie odzwierciedlały faktycznego stanu działalności i jej zgodności z obowiązującym prawem. Tym samym występuje niezgodność ocen działań podmiotów (z wyłączeniem lotniska w Modlinie), w szczególności dotyczy to zarządców lotnisk, sformułowanych w toku kontroli jednostkowych poszczególnych podmiotów, z ocenami dokonanymi w toku analizy dokumentacji certyfikacyjnej i nadzoru sprawowanego przez Prezesa ULC w kontroli przeprowadzonej przez NIK w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego.

Podstawową przyczyną tego stanu było tolerowanie przez Prezesa ULC wykonywania działalności lotniczej niezgodnie ze wszystkimi wymogami prawa, jak również wydawanie certyfikatów podmiotom nie spełniającym wszystkich wymagań określonych w przepisach prawa.

⁷⁷ Patrz załącznik 5.3. str. 68.

3.2.2. Udzielanie koncesji i wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym

Udzielanie koncesji i wydawanie zezwoleń przez Prezesa ULC na prowadzenie działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym prowadzone było, w odniesieniu do części zbadanych procesów, z naruszeniem przepisów prawa. Spośród pięciu skontrolowanych procesów udzielania koncesji, dwóch z nich udzielono niezgodnie z obowiązującymi przepisami. I tak:

- Koncesja dla jednego z przewoźników zmieniona została w dniu 28.02.2012 r. bez weryfikacji oświadczeń członków zarządu spółki o pełnieniu funkcji kierowniczych oraz członkostwie we władzach podmiotu z udziałem osób zagranicznych. Działanie to było niezgodne z art. 166 ust. 3 pkt. 4 Prawa lotniczego oraz z art. 7 ust. 1 Rozporządzenia 1008/2008.
- Wydanie przez Prezesa ULC koncesji z dnia 29.04.2011 r. nastąpiło niezgodnie z art. 6 Rozporządzenia 1008/2008. W decyzji tej, określony przez Prezesa ULC zakres działalności, nie odpowiadał zakresowi określonemu w certyfikacie przewoźnika lotniczego, co stanowiło naruszenie postanowień ww. artykułu Rozporządzenia 1008/2008. W rezultacie przewoźnik mógł realizować przewozy niezgodnie z warunkami ustalonymi w AOC. Uprawdopodobnia to zakres ubezpieczenia, którym objęte były samoloty eksploatowane przez tego przewoźnika. Stwierdzono, że ubezpieczano przewozy pasażerów, ładunków i poczty, co było zgodne z warunkami koncesji a jednocześnie niezgodne z zakresem działalności określonej w certyfikacie AOC. Korekta błędnie określonego zakresu działalności nastąpiła dopiero w dniu 9.02.2012 r. podczas trzeciej zmiany koncesji realizowanej na wniosek przewoźnika.

Nieprawidłowości stwierdzono również przy wydawaniu zezwoleń w zakresie obsługi naziemnej statków powietrznych, załóg, pasażerów i ładunku, wykonywanej na rzecz przewoźników lotniczych i innych użytkowników statków powietrznych. Spośród trzech skontrolowanych procesów w jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowości. I tak:

W dniu 27 września 2013 r. Prezes ULC zawiadomił firmę handlingową, posiadającą zezwolenie, o zebraniu materiału dowodowego w sprawie cofnięcia zezwolenia w zakresie obsługi naziemnej statków powietrznych, załóg, pasażerów i ładunku. ULC trzykrotnie zmieniał decyzję w zakresie terminu rozpoczęcia działalności w odniesieniu do pierwotnie wydanego zezwolenia z dnia 22 czerwca 2009 r. Pierwotnie określony termin sześciu miesięcy (od daty wydania zezwolenia) zmieniany był:

- na wniosek z dnia 16 lipca 2009 r. na 12 miesięcy,
- na wniosek z dnia 1 czerwca 2010 r. na 18 miesięcy,
- na wniosek z dnia 19 kwietnia 2011 r. na 36 miesięcy od daty wydania zezwolenia.

W tym samym okresie podmiot trzykrotnie uzyskiwał przedłużenie ważności certyfikatu AHAC nr: PL-40H/09 z dnia 14 maja 2009 r. – do dnia 14 maja 2010 r.; PL-40H/11 z dnia 14 maja 2010 r. – do dnia 14 maja 2011 r.; nr PL-40H/11 z dnia 14 maja 2011 r. – do dnia 14 maja 2012 r. Dopiero w dniu 12 września 2013 r. Prezes ULC zawiadomił firmę o wszczęciu postępowania w sprawie cofnięcia zezwolenia z dnia 22 czerwca 2009 r. (ze zmianami), z uwagi na fakt, iż podmiot przez ponad trzy lata nie rozpoczął działalności od otrzymania zezwolenia.

W ocenie NIK, w ww. przypadku, działania związane z cofnięciem temu podmiotowi zezwolenia były opieszale i niezgodne z przepisami art. 175 ust. 4 pkt 2. Stanowiły one, iż zezwolenie cofa się jeżeli przedsiębiorca nie rozpoczął działalności objętej zezwoleniem w oznaczonym terminie.

Wydawanie zezwoleń na zarządzanie lotniskami prowadzone było zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Skontrolowane dwa procesy wydawania zezwoleń dla lotniska w Modlinie i Lublinie wykazały, że podmioty ubiegające się o te uprawnienia przedkładały kompletne wnioski wraz z dokumentami, które wymagane były przepisami prawa. Wydawanie stosownych uprawnień przez Prezesa ULC odbywało się zgodnie z warunkami określonymi w art. 174 ust. 2 i 3 Prawa lotniczego.

3.2.3. Zgodność prowadzenia działalności lotniczej przez przewoźników lotniczych i zarządzających lotniskami z warunkami uzyskanych uprawnień

1. Analiza działalności operatorów lotniczych (posiadających certyfikaty AOC, AWC i koncesje), podmiotów zarządzających lotniskami użytku publicznego oraz podmiotów świadczących obsługę naziemną wykazała, że jednostki te nie prowadziły działalności lotniczej w pełnej zgodności z warunkami określonymi w uzyskanych uprawnieniach.

Przewoźnicy lotniczy, w okresie objętym kontrolą, nie przedkładali terminowo, wymaganych warunkami udzielonych koncesji i przepisami prawa, rocznych sprawozdań finansowych wraz z opinią biegłego rewidenta. W latach 2011–2013 spośród 34 zbadanych sprawozdań, 27 nie zostało złożonych w terminie. Dotyczyło to dokumentacji 15 przewoźników objętych analizą NIK. Stan ten potwierdzony został również w toku kontroli NIK, przeprowadzonej w ramach niniejszej kontroli, dwóch przewoźników lotniczych oraz w toku kontroli przeprowadzonej przez NIK w ULC w I kw. 2013 r., dotyczącej koncesjonowania dwóch innych przewoźników lotniczych⁷⁸.

- Prezes ULC, od 2009 r. do dnia zawieszenia koncesji, tj. do 27 lipca 2012 r., nie wyegzekwował od dwóch spółek dokumentów finansowych niezbędnych do oceny stanu finansowego. Wielokrotne monitowanie spółek o przekazanie stosownych dokumentów nie spowodowało przekazania przez Zarządy tych spółek wymaganych prawem i warunkami koncesji dokumentów. Pomimo tego Prezes ULC nie skorzystał z prawa zawieszenia, cofnięcia lub przyznania tymczasowej koncesji spółce stosownie do postanowień art. 171 ust. 1 i 2 Prawa lotniczego i art. 9 ust. 1 Rozporządzenia 1008/2008.

Przewoźnicy lotniczy nie wywiązywali się również z określonego koncesją i przepisami prawa obowiązku przedkładania Prezesowi ULC, w terminie określonym w art. 171a ust. 2⁷⁹, ważnych polis ubezpieczeniowych odpowiedzialności cywilnej. Stwierdzono, że dwóch przewoźników, z czterech objętych kontrolą, przedłożyło je z opóźnieniami od czterech do 11 dni po terminie obowiązywania poprzedniej polisy. Stwierdzono również, że Prezes ULC nie wyegzekwował od dwóch spółek uwierzytelnionych kopii polis ubezpieczeniowych dla części eksploatowanych samolotów.

Analiza polis ubezpieczeniowych przedkładanych przez dwie spółki wykazała, że dla następujących statków powietrznych, które znajdowały się w certyfikatach AOC tych podmiotów, ULC nie dysponował kopiami polis ubezpieczeniowych:

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

W odniesieniu do pozostałych trzech samolotów ULC dysponował wszystkimi wymaganymi polisami ubezpieczeniowymi.

Wszystkie objęte kontrolą NIK podmioty zarządzające lotniskami nie wywiązywały się w pełni, z określonego w posiadanych zezwoleniach, obowiązku utrzymywania lotniska oraz zapewnienia jego eksploatacji w sposób gwarantujący bezpieczeństwo operacji lotniczych. Wskazują na to przede wszystkim wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli procesów certyfikacji i prowadzenia bieżącego nadzoru ośmiu lotnisk⁸⁰. Kontrole wykazały, że zarządzający lotniskami nie utrzymywali

⁷⁸ Kontrola nr S/13/001.

⁷⁹ Przepis art. 171a ust. 2 ustawy Prawo lotnicze stanowi, że kopie dokumentów ubezpieczeniowych powinny być przedstawione nie później niż ostatniego dnia okresu obowiązywania dotychczasowego ubezpieczenia.

⁸⁰ Dotyczyło to zarządzających lotniskami, których dokumentacja została zbadana w toku kontroli NIK przeprowadzonej w ULC – w tym lotnisk: w Modlinie, w Katowicach, w Gdańsku, we Wrocławiu, w Poznaniu, w Krakowie, w Rzeszowie, w Szczecinie oraz kontroli przeprowadzonej przez NIK u zarządzających lotniskami: w Bydgoszczy i w Warszawie.

tych obiektów w należytym stanie, zgodnym z obowiązującymi przepisami. Dotyczyło to wielu aspektów ich funkcjonowania, mających wpływ na bezpieczeństwo operacji lotniczych, takich jak: właściwe utrzymanie nawierzchni lotniskowych, w tym głównie dróg startowych, oznakowanie tych dróg, dróg kołowania i płyt postoju samolotów, zabezpieczenie końca drogi startowej (strefy RESA), zapewnienie właściwego działania systemów świetlnych na lotniskach. Stwierdzono, że nieprawidłowości ujawniane w trakcie kontroli i testów praktycznych w ramach certyfikacji i kontroli prowadzonych w ramach bieżącego nadzoru, występowały przez cały okres pomiędzy kolejno następującymi certyfikacjami. I tak np. zarządzający lotniskiem w Modlinie, po uzyskaniu certyfikatu, a w konsekwencji zezwolenia na zarządzanie lotniskiem, nie utrzymywał nawierzchni pasa startowego w właściwym stanie technicznym, w wyniku czego, po upływie niespełna sześciu miesięcy, ze względu na bezpośrednio występujący stan zagrożenia, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego i ULC wstrzymał na blisko pół roku ruchu lotniczy na tym lotnisku.

Zarządzający lotniskami nie wywiązywali się również z określonego w zezwoleniach obowiązku terminowego przedkładania Prezesowi ULC sprawozdań z działalności i rocznych sprawozdań finansowych za poprzedni rok obrotowy, wraz z opinią biegłego rewidenta. Stwierdzono, że połowa z 12 zbadanych w tym zakresie podmiotów, w okresie objętym kontrolą (2011–2013), przedłożyła tego rodzaju dokumenty po terminie. Stanowiło to również naruszenie przepisu art. 175 ust. 7 pkt 3 ustawy Prawo lotnicze⁸¹.

W ocenie NIK, prowadzenie działalności niezgodnie z warunkami uzyskanych uprawnień było rezultatem dopuszczania, przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, do prowadzenia działalności podmiotów niespełniających wszystkich wymagań określonych w przepisach prawa i udzielonych uprawnieniach. Było ono również rezultatem niedostatków w organizacji procesów udzielania uprawnień i nadzoru nad prawidłowością prowadzenia działalności, wynikających m.in. z niedostatecznej współpracy poszczególnych departamentów i ich komórek organizacyjnych, zaangażowanych w procesy udzielania uprawnień i nadzoru. Jedną z przyczyn było również nadmierne przeciążenie obowiązkami służbowymi personelu realizującego omawiane działania.

Spośród 27 podmiotów, których dokumentacja została objęta kontrolą NIK⁸², stwierdzono, że jeden podmiot zarządzający lotniskiem, prowadził działalność handlingową bez stosownego zezwolenia. Stwierdzono, że podmiot ten zarządzał lotniskiem stosownie do posiadanego certyfikatu i zezwolenia na zarządzanie tym obiektem. Jednocześnie prowadził on obsługę naziemną statków powietrznych, polegającą na ich zaopatrywaniu w materiały napędowe (tj. w kategorii 7⁸³), na podstawie stosownego certyfikatu AHAC⁸⁴. Działalność ta prowadzona była jednak bez stosownego zezwolenia, wymaganego przepisem art. 176a ustawy Prawo lotnicze⁸⁵. Stwierdzono w tym zakresie, że fakt prowadzenia działalności handlingowej bez zezwolenia został ujawniony w ULC dopiero w lipcu 2013 r., w trakcie prowadzenia prac nad wydaniem temu podmiotowi

⁸¹ Przepis art. 175 ust. 7 pkt 3 ustawy Prawo lotnicze stanowi, że podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie zarządzania lotniskiem użytku publicznego jest obowiązany przekazać do wiadomości Prezesa ULC, w terminie 7 miesięcy od zakończenia roku obrotowego, sprawozdanie z działalności oraz roczne sprawozdanie finansowe za poprzedni rok obrotowy, wraz z opinią biegłego rewidenta.

⁸² Ogółem zbadano dokumentację: sześciu operatorów lotniczych (posiadających certyfikaty AOC i AWC oraz koncesje), 10 podmiotów zarządzających lotniskami użytku publicznego, siedmiu podmiotów świadczących obsługę naziemną statków powietrznych oraz czterech podmiotów zapewniających służby żeglugi powietrznej.

⁸³ Przepis art. 176 pkt 7 ustawy Prawo lotnicze stanowi, że „obsługa naziemna obejmuje następujące kategorie usług wykonywanych w porcie lotniczym na rzecz przewoźników i innych użytkowników statków powietrznych, zwanych dalej „użytkownikami”: (...) 7) obsługę w zakresie zaopatrzenia statków powietrznych w materiały napędowe”.

⁸⁴ Patrz załącznik nr 5.1. str. 49.

⁸⁵ Przepis art. 176a ustawy Prawo lotnicze stanowi, że Prezes ULC wydaje zezwolenie na kategorie lub rodzaje usług w poszczególnych kategoriach, o których mowa w art. 176 ustawy Prawo lotnicze.

kolejnego certyfikatu AHAC, obejmującego kategorię 7 działalności usługowej. Powyższa sytuacja, w ocenie NIK, była efektem braku należytej współpracy pomiędzy LOL, właściwym ws certyfikacji działalności handlingowej i LER⁸⁶, właściwym ws zezwoleń na prowadzenie działalności w lotnictwie cywilnym. Dopiero w trakcie kontroli NIK wszczęto działania administracyjne, przewidziane przez ustawę Prawo lotnicze dla przypadków prowadzenia przez podmiot działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym bez zezwolenia⁸⁷.

3.2.4. Nadzór Prezesa ULC nad zgodnością wykonywania przez podmioty działalności lotniczej z warunkami koncesji i zezwoleń udzielonych przez Prezesa ULC

Prezes ULC nieskutecznie i nierzetelnie sprawował nadzór nad zgodnością działalności podmiotów, którym zostały wydane koncesje lub zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w lotnictwie cywilnym, z warunkami udzielonych uprawnień.

Do podstawowych nieprawidłowości w tym zakresie należało niewykonywanie kontroli działalności podmiotów, które uzyskały stosowne uprawnienia, przez Departament Rynku Transportu Lotniczego. Nie ustalono również sposobu i zakresu współpracy pomiędzy komórkami ULC w zakresie nadzoru i kontroli nad podmiotami, którym wydano koncesje lub zezwolenia. Przejawem tego były stwierdzone w toku kontroli NIK przypadki nieprawidłowości, polegające na rozbieżnościach pomiędzy zakresem działalności określonym w warunkach koncesji i warunkach certyfikatu oraz na nie cofnięciu przez Prezesa ULC zezwoleń dla agenta obsługi naziemnej, który utracił certyfikat. Opis tych nieprawidłowości zamieszczono w punkcie 3.2.3.

Podkreślenia wymaga, że Prezes ULC podjął działania na rzecz uregulowania zasad współpracy pomiędzy zainteresowanymi departamentami w omawianym zakresie.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym harmonogramem zmian restrukturyzacyjnych w ULC, powstałym w związku z działalnością Zespołu ds. przygotowania restrukturyzacji ULC, powołanego decyzją Prezesa ULC nr 21 z dnia 10 kwietnia 2013 r., zmiana decyzji Prezesa ULC w sprawie szczegółowego podziału i realizacji zadań oraz organizacji współpracy pomiędzy komórkami ULC jest przewidziana do przeprowadzenia do końca 2013 r. Niezależnie od powyższego, w wyniku realizacji uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 23 kwietnia 2013 r.⁸⁸, we wrześniu 2013 r. zostały podpisane przez dyrektorów LER i LOL szczegółowe zasady współpracy i są one na bieżąco realizowane. Dodatkowo, w zakresie współpracy LER z LTL oraz LOB⁸⁹ dokonano roboczych ustaleń (potwierdzonych korespondencją wewnętrzną) o bieżącym przekazywaniu przez te departamenty do LER informacji dotyczących podejmowanych czynności mających wpływ na status decyzji, od których zależne jest również zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie zarządzania lotniskiem użytku publicznego (takich jak certyfikat lotniska czy Program Ochrony), z zaznaczeniem że kwestia ta powinna docelowo zostać uregulowana w decyzji Prezesa ULC w sprawie szczegółowego podziału i realizacji zadań oraz organizacji współpracy pomiędzy komórkami ULC.

Prezes ULC, w latach 2011–2012, nie monitorował sytuacji finansowej zarządzających lotniskami, agentów obsługi naziemnej i części przewoźników lotniczych. W okresie tym nie publikował też analiz rynku transportu lotniczego. Przyczyną tego stanu była krytyczna sytuacja w obsadzie osobowej wydziału odpowiedzialnego za realizację tych zadań. W kontrolowanym okresie, w tym wydziale, czasowo zatrudniona była jedna osoba, a przez pozostały okres był wakat. Tym samym Prezes ULC nie wykonywał nadzoru nad działalnością podmiotów posiadających koncesje lub zezwolenia

⁸⁶ Patrz załącznik nr 5.1. str. 49.

⁸⁷ Przepis art. 209k ustawy Prawo lotnicze stanowi, że „przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług obsługi naziemnej bez zezwolenia, o którym mowa w art. 173 ust. 1 pkt 2, podlega karze pieniężnej w wysokości zależnej od rodzaju usługi obsługi naziemnej: (...), 2) 50 000 zł w przypadku usług, o którym mowa w art. 176 pkt 3–5 i 7”.

⁸⁸ Kontrola nr S/13/001.

⁸⁹ Patrz załącznik nr 5.1. str. 49.

w zakresie potwierdzenia ich zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej z warunkami finansowymi określonymi w tych dokumentach lub w przepisach prawa. Podkreślenia wymaga, że Prezes ULC informowany był przez kierownictwo LER o odstąpieniu od monitorowania sytuacji finansowej podmiotów rynku transportu lotniczego w latach 2011–2012. Informacje w tym zakresie przekazywane były odpowiednio w dniach: 27 maja 2011 r. oraz 31 października 2012 r.

Prezes ULC nie egzekwował również terminowego przesyłania przez przewoźników lotniczych i zarządzających lotniskami sprawozdań finansowych za poszczególne lata obrotowe. Opis tych nieprawidłowości zawarto w punkcie 3.2.3 niniejszej informacji.

Brak zdecydowanych działań ze strony Prezesa ULC w celu wyegzekwowania od 2 spółek realizacji działalności przewozowej zgodnie z warunkami koncesji i stosownych certyfikatów oraz bezkrytyczna akceptacja wniosków o zmiany koncesji doprowadziły, zdaniem NIK, do zbyt późnego zawieszenia koncesji dla ww. przewoźników. Jako przyczynę tego stanu należy też uznać brak określenia kryteriów oceny sytuacji finansowej przewoźników, w których Prezes ULC winien podjąć działania przewidziane prawem lotniczym, tj. cofnięcie, zawieszenie lub wydanie koncesji tymczasowej.

W okresie objętym kontrolą LER nierzetelnie realizował zadania wynikające z przepisu art. 8 ust. 2 lit. a Rozporządzenia 1008/2008. Zadania te polegały na dokładnym badaniu spełniania wymogów określonych w rozdziale II ww. rozporządzenia po dwóch latach od wydania nowej koncesji. Stwierdzono, że w odniesieniu do wszystkich pięciu przewoźników, których dokumentacja objęta została kontrolą NIK w tym zakresie⁹⁰, Departament ten nie przeprowadził stosownych badań w wymaganym terminie. I tak na przykład:

- w jednym przypadku – wniosek o przesłanie niezbędnych do kontroli dokumentów został wysłany dopiero dnia 20 lutego 2013 r., tj. po ponad trzech latach od uzyskania koncesji;
- w kolejnej sprawie – podobny wniosek został wysłany w dniu 20 lutego 2013 r., po niemal czterech latach od uzyskania koncesji;
- w odniesieniu do innego przewoźnika – wniosek został wysłany dnia 20 lutego 2013 r., tj. po ponad trzech latach od uzyskania koncesji;

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

⁹⁰ Skontrolowano 5 postępowań.

3.2.5. Sprawowanie przez Prezesa ULC nadzoru nad zgodnością wykonywania przez podmioty działalności lotniczej z warunkami udzielonych przez Prezesa ULC certyfikatów

1. Kontrola wykazała, że Prezes ULC nie stworzył sprawnego i spójnego mechanizmu sprawowania nadzoru w zakresie trwałego utrzymywania przez zarządzających lotniskami zdolności do bezpiecznego prowadzenia działalności objętej certyfikatem. Stwierdzono w tym zakresie, że:

- LTL-3, odpowiedzialny za certyfikację lotnisk i nadzór nad ich funkcjonowaniem, nie został wyposażony w kompetencje koordynacyjne w tym zakresie. Nie zostały opracowane pisemne zasady jego współpracy z pozostałymi komórkami organizacyjnymi, biorącymi udział w procesach certyfikacji i z tego tytułu odpowiedzialnymi za leżące w ich właściwościach obszary objęte testami praktycznymi. W szczególności nie ustanowiono tej komórki, jako jednostki wiodącej w procesie nadzoru i kontroli nad lotniskami certyfikowanymi, dla zapewnienia pozyskiwania informacji od innych komórek organizacyjnych tego departamentu o wynikach nadzoru i kontroli sprawowanych przez nie w ramach przypisanych im kompetencji regulaminowych.
- Nadzór nad zarządzającymi lotniskami nie został przypisany konkretnym osobom, reprezentującym właściwe terytorialnie jednostki terenowe ULC, stosownie do wymogu określonego przepisem § 35 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r. Nie byli również wyznaczeni inspektorzy nadzorujący w LTL.
- Opracowywane PPBN nie odpowiadały w pełni wymaganiom przepisu § 34 ust. 2 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.⁹¹. Stwierdzono, że uwzględniały one jedynie kontrole zaplanowane do realizacji przez LTL-3. Nie uwzględniały natomiast kontroli przeprowadzanych na lotniskach certyfikowanych przez inne inspektoraty i wydziały LTL. Programy te nie były spójne z rocznymi planami kontroli, obowiązującymi w LTL. Nie były przy tym w pełni realizowane. Przykładowo, w przypadku lotniska w Katowicach, pomimo zaplanowania w PPBN przeprowadzenia, w ramach kontroli okresowej w II kw. 2012 r., sprawdzenia 12 obszarów certyfikacyjnych, sprawdzeniem objęto jedynie cztery z nich.

W rezultacie, powyższe pogramy nie stanowiły skutecznego narzędzia w nadzorze nad działalnością zarządzających lotniskami, zapewniającego efektywne usuwanie stwierdzanych niezgodności w działaniu lotnisk.

Jakości sprawowanego nadzoru nie poprawiło wdrożenie, w II połowie 2010 r., elektronicznej ewidencji niezgodności, ujawnianych w toku kontroli i testów praktycznych wykonywanych w procesie certyfikacji oraz kontroli bieżących. Jednak i to narzędzie nie służyło w pełni sprawowaniu skutecznego nadzoru nad lotniskami i podmiotami nimi zarządzającymi. Ewidencja ta nie zawierała bowiem aktualnych i kompletnych informacji o stanie prac nad usuwaniem stwierdzonych niezgodności.

W rezultacie, pomimo wykonywania wielu kontroli cząstkowych, sprawowanie nadzoru nad lotniskami certyfikowanymi i podmiotami, które nimi zarządzają, było nieskuteczne.

Dowodem na niską skuteczność nadzoru była m.in. duża powtarzalność nieprawidłowości, ujawnianych przez zespoły certyfikacyjne podczas wszystkich procesów certyfikacyjnych, objętych kontrolą NIK. I tak, na przykład:

- w toku drugiej certyfikacji lotniska w Modlinie, przeprowadzonej w 2013 r., ujawniono wystąpienie sześciu niezgodności wykazanych w toku pierwszej certyfikacji, przeprowadzonej w 2012 r. Dotyczyło to m.in. takich niezgodności, jak: niewłaściwe zabezpieczenie końca drogi startowej (RESA⁹²); brak poziomego oznakowania pośredniego miejsca oczekiwania przy zjeździe z płaszczyzny odladania oraz brak punktu sprawdzenia VOR⁹³;

⁹¹ Przepis § 34 ust. 2 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r, stanowi, że PPBN określa zakres merytoryczny każdego audytu oraz inspekcji, częstotliwość ich powtarzania w poszczególnych obszarach działalności podmiotu w lotnictwie cywilnym oraz roczny i kwartalny plan realizacji poszczególnych zadań inspekcyjnych.

⁹² Patrz załącznik nr 5.1.str. 49.

⁹³ Patrz załącznik nr 5.1.str. 49.

- szczególnym przykładem niskiej skuteczności sprawowanego nadzoru jest dopuszczanie przez ULC do wieloletniego działania podmiotów zarządzających lotniskami w oparciu o nieaktualne instrukcje wykonawcze, w tym głównie INOP. Na przykład: testy praktyczne lotniska w Gdańsku przeprowadzone w 2010 r. wykazały, że podmiot zarządzający tym obiektem działał na podstawie nieaktualizowanej od 2007 r. instrukcji operacyjnej, tj. przez okres ponad 3 lat, przy czym część z załączników do tej instrukcji nie była aktualizowana nawet od 2005 r. Podczas certyfikacji przeprowadzonej w 2013 r. również stwierdzono liczne braki w INOP tego lotniska.

2. Prezes ULC sprawował nadzór nad podmiotami posiadającymi certyfikat AOC i AWC w sposób umożliwiający ocenę zgodności wykonywanej działalności z warunkami udzielonych uprawnień. Stwierdzono jednak występowanie jednostkowych nieprawidłowości, odnoszących się do organizacji nadzoru wykonywanego przez LOL, jak również jego sprawowania wobec trzech operatorów. Obniżyło to ogólną pozytywną ocenę sposobu jego sprawowania, a także jego skuteczności. Nieprawidłowości dotyczyły:

- Nieopracowania przez LOL programów prowadzenia bieżącego nadzoru nad działalnością podmiotów posiadających certyfikaty AOC i AWC, wymaganych przepisem § 34 rozporządzenia ws. Certyfikacji z maja 2003 r. Stwierdzono, że tworzenie programów ciągłego nadzoru operacyjnego nad działalnością tych podmiotów (dalej CNO), nie zostało również opisane w procedurze ciągłego nadzoru (PR-CNO-01) obowiązującej w Departamencie LOL. Nie wskazano osób odpowiedzialnych za powstanie tych programów. Kontrole prowadzone były przez LOL w oparciu o roczny plan kontroli, określający jedynie termin przeprowadzenia kontroli, uszczegółowiony w miesięcznym planie kontroli, zawierającym datę jej planowanego przeprowadzania oraz audytorów. We wskazanych dokumentach nie określono zakresu merytorycznego planowanych audytów i inspekcji.
- Stwierdzono, że w latach 2011–2013, po przeprowadzeniu kontroli u trzech operatorów, Prezes ULC nie wydawał decyzji ws. określenia naruszeń, ujawnianych w toku kontroli prowadzonych w ramach bieżącego nadzoru, do czego zobowiązany był przepisem art. 29 ustawy Prawo lotnicze, w związku z przepisem § 38 rozporządzenia ws. certyfikacji z maja 2003 r. W wyniku tych kontroli sporządzono łącznie 23 raporty niezgodności. Jednak tylko w jednym przypadku Prezes ULC wydał decyzję, w której stwierdził naruszenie przepisów i wyznaczył terminy ich usunięcia. Stwierdzono, że obowiązku wydawania tego rodzaju decyzji nie ujęto w zatwierdzonej przez Prezesa ULC procedurze sprawowania nadzoru.
- W jednym przypadku, Prezes ULC nie zawiesił certyfikatu AWC, stosownie do obowiązku określonego w art. 161 ust. 5 ustawy Prawo lotnicze, pomimo zaistnienia okoliczności uzasadniających podjęcie takich działań. Stwierdzono, że w ramach prowadzenia kontroli tego podmiotu, w październiku 2011 r. LOL ujawnił m.in. wystąpienie dwóch niezgodności, których termin usunięcia wyznaczony przez inspektorów ULC upłynął z dniem 23 stycznia 2012 r. Bezpośrednio po upływie tego terminu nie zweryfikowano wykonania zaleceń, celem zamknięcia NCR. Dopiero kontrola przeprowadzona w ramach CNO w październiku 2012 r. wykazała nieusunięcie stwierdzonych w poprzedniej kontroli nieprawidłowości.

3.2.6. Nadzór Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nad zdolnością do lotów statków powietrznych eksploatowanych przez przewoźników lotniczych

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego niewłaściwie sprawował nadzór nad eksploatacją przez polskiego przewoźnika statków powietrznych, dzierżawionych wraz z załogą w 2014 r. od przewoźnika zagranicznego. Konsekwencją nierzetelnych działań Urzędu było wydanie temu podmiotowi zezwolenia na używanie statków powietrznych spoza Unii Europejskiej, bez dostatecznego sprawdzenia, czy wymagania stawiane przy wydaniu certyfikatu AOC dla przewoźnika zagranicznego nie były łagodniejsze od stawianych w Polsce⁹⁴. Nie sprawdzono również czy zagraniczny przewoźnik przy dzierżawie tych statków powietrznych, wraz z załogą⁹⁵, spełniał wymagania określone w przepisach wspólnotowych.

⁹⁴ Na podstawie art. 162a ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm.), zwanej dalej ustawą Prawo lotnicze.

⁹⁵ Zwanej dalej również „umową wet-lease” lub „leasingiem samolotów z załogą”.

Decyzja Prezesa ULC z dnia 18 czerwca 2014 r. uznająca w całości⁹⁶ certyfikat AOC, uprawniający zagranicznego operatora do przewozu pasażerów i ładunków, z wykorzystaniem 3 statków powietrznych Airbus A320, została wydana pomimo niezakończenia wdrożonych czynności, pozwalających na ustalenie, czy wymagania stawiane przy jego wydaniu nie były łagodniejsze od stawianych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Działanie takie stanowiło naruszenie przepisu art. 162a ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo lotnicze, zgodnie z którym: „*W zakresie nieuregulowanym w przepisach prawa Unii Europejskiej certyfikat lub równoważny dokument wydany przez organ obcego państwa lub przez właściwą instytucję wyspecjalizowaną, zwany dalej „certyfikatem zagranicznym”, Prezes Urzędu uznaje za ważny na równi z certyfikatem polskim, jeżeli (...) wymagania stawiane przy jego wydaniu nie były łagodniejsze od stawianych w Rzeczypospolitej Polskiej.*”

Z ustaleń kontroli wynika, że decyzja z dnia 18 czerwca 2014 r. wydana została bez rzetelnego sprawdzenia, czy wyeliminowane zostały rozbieżności, ustalone w drodze audytu przeprowadzonego przez ULC w firmie zagranicznej, będące przyczyną wydania decyzji z dnia 3 czerwca 2014 r., którą Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego odmówił w całości uznania certyfikatu AOC tego operatora. Firma nie wykazała, iż spełnia wymogi równoważne przepisom obowiązującym w Polsce, w szczególności w zakresie norm równoważnych dla załącznika III oraz wymagań równoważnych dla rozporządzenia 2042/2003.

Decyzja Prezesa ULC z dnia 18 czerwca 2014 r. zezwalająca polskiemu przewoźnikowi na używanie do dnia 25 lipca 2014 r. 3 statków powietrznych Airbus A320, należących do operatora spoza Unii Europejskiej wydana została niezgodnie z przepisami OPS 1.165 lit. c pkt 2 (ii) (D) rozporządzenia Rady (EWG) nr 3922/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 859/2008 z dnia 20 sierpnia 2008 r.⁹⁷ w związku z art. 160 ust. 1 i 3 pkt. 1 lit. a) ustawy Prawo lotnicze.

Działanie to było następstwem uznania przez Prezesa ULC certyfikatu AOC zagranicznego przewoźnika, które jakkolwiek stanowiło formalną przesłankę do wydania powyższej decyzji, to jednak z uwagi na opisane powyżej naruszenie przepisu art. 162a ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo lotnicze nie pozwalało na ustalenie czy polski przewoźnik był w stanie zapewnić standardy bezpieczeństwa dotyczące obsługi technicznej samolotów równoważne standardom ustanowionym w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3922/91 z dnia 16 grudnia 1991 r. w sprawie harmonizacji wymagań technicznych i procedur administracyjnych w dziedzinie lotnictwa cywilnego, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 859/2008 z dnia 20 sierpnia 2008 r.

Wydanie ww. decyzji umożliwiło prowadzenie przez polskiego przewoźnika. operacji przewozu lotniczego pasażerów przy użyciu trzech statków powietrznych wraz z załogą firmy zagranicznej, na podstawie decyzji Prezesa ULC z dnia 18 czerwca 2014 r. oraz kolejnych w okresie od 19 czerwca do 31 sierpnia 2014 r.

⁹⁶ Do dnia 25 lipca 2014 r.

⁹⁷ Zgodnie z ww. przepisami: „Operator wspólnotowy biorący w leasing samolot z załogą od podmiotu będącego operatorem wspólnotowym zapewnia, by: A) leasingodawca spełniał standardy bezpieczeństwa dotyczące obsługi technicznej i samolotu równoważne standardom ustanowionym przez niniejsze rozporządzenie; B) leasingodawca był operatorem posiadającym certyfikat AOC wydany przez państwa będące sygnatariuszem konwencji chicagowskiej; C) samolot posiadał standardowe świadectwo zdatności do lotu (CoA) wydane zgodnie z załącznikiem 8 ICAO. Standardowe świadectwa zdatności do lotu wydane przez państwo członkowskie inne niż państwo odpowiedzialne za wydanie certyfikatu AOC jest uznawane bez dalszych formalności, jeśli zostało wydane zgodnie z wymaganiami działu 21; oraz D) zostały spełnione wszelkie wymagania ustanowione przez władze, którym podlega leasingobiorca”.

Podczas 680 rejsów realizowanych przez polskiego przewoźnika samolotami Airbus A320, dzierżawionymi od przewoźnika zagranicznego, odnotowano siedem incydentów związanych m.in. z pęknięciem szyby w kokpicie, usterką silnika, niewłaściwym działaniem systemu hermetyzacji oraz usterką klap samolotu.

Według informacji uzyskanych przez ULC w ramach audytu przeprowadzonego w firmie przewoźnika zagranicznego, dwa z trzech dzierżawionych samolotów przez polskiego operatora, użytkowanych było przynajmniej do kwietnia 2014 r. przez linie objęte zakazem wykonywania lotów na terenie Unii Europejskiej, a samolot należący wcześniej do innego zagranicznego przewoźnika (objętego takim zakazem) prawdopodobnie nie wykonywał lotów w okresie od czerwca 2013 r. Samolot ten wykonując lot dla przewoźnika polskiego 6 sierpnia 2014 r. miał poważną usterkę silnika i po rozhermetyzowaniu kabiny był zmuszony do gwałtownego obniżania wysokości. Wobec braku tlenu w większości masek, wywołało panikę na pokładzie i konieczność awaryjnego lądowania w Burgas (Bułgaria). NIK zwraca uwagę, że samolot ten, jako jedyny z trzech samolotów będących przedmiotem leasingu od przewoźnika zagranicznego, nie został poddany przez ULC inspekcji w ramach programu SAFA (europejskiego programu oceny bezpieczeństwa obcych statków powietrznych), ze względu na fakultatywny charakter takich kontroli.

Zaznaczyć należy, że decyzje z dnia 18 czerwca 2014 r. (w sprawie uznania AOC przewoźnika zagranicznego i w sprawie zezwolenia na używanie przez polskiego przewoźnika statków powietrznych tego przewoźnika) nie były zaopiniowane pod względem prawnym przed ich wydaniem. W ULC nie ustanowiono przy tym procedur ustalających, w jakich przypadkach decyzje Prezesa ULC powinny być opiniowane w tym zakresie.

Jedną z zasadniczych przyczyn dopuszczenia do powstania ww. nieprawidłowości był brak jednoznacznych procedur wewnętrznych, w tym określających:

- przesłanki, których spełnienie powoduje konieczność przeprowadzania przez ULC audytu, o którym mowa w art. 162a ust. 4 ustawy Prawo lotnicze oraz zakres i mierniki pozwalające na jednoznaczną ocenę wyników takiego audytu;
- decyzje Prezesa ULC, których wydanie wymaga uprzedniego zaopiniowania pod względem formalno-prawnym.

W ocenie NIK brak procedur w zakresie wskazanym wyżej, prowadzi do ujawnionej w toku kontroli dowolności postępowania urzędników ULC i stwarza zagrożenie dla legalności i rzetelności wydawanych przez Prezesa ULC decyzji.

Jednocześnie NIK podziela opinię ULC, sformułowaną na podstawie wyników audytu przeprowadzonego w zagranicznej firmie, że ujawniony stan prowadził do sytuacji, w której statki powietrzne należące do operatorów objętych zakazem wlotu do Unii Europejskiej, mogły być eksploatowane w Polsce, na podstawie umowy wet-lease, po zarejestrowaniu ich przez przewoźnika zagranicznego, nieobjętego takimi restrykcjami.

3.2.7. Nadzór Ministra nad działalnością Prezesa ULC

Do istotnych przyczyn nieprawidłowości w procesie udzielania uprawnień przez Prezesa ULC podmiotom wykonującym działalność w lotnictwie cywilnym należał brak nadzoru nad tą sferą funkcjonowania Urzędu Lotnictwa Cywilnego ze strony Ministra. W całym okresie objętym kontrolą, nie stwierdzono aby Minister w sposób systemowy i planowy sprawował nadzór nad Prezesem ULC w kontrolowanym zakresie.

Ustawa Prawo lotnicze nie precyzowała w jaki sposób i w jakim trybie Minister winien sprawować tego typu nadzór. Narzędziem, które służyło do sprecyzowania zadań w tym zakresie był dokument pod nazwą „Szczegółowy tryb nadzoru nad działalnością Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego wykonywanego przez komórki organizacyjne Ministerstwa”, który w dniu 11 sierpnia 2008 r. został zatwierdzony przez Ministra. W dokumencie tym ustalono, że nadzór sprawowany jest poprzez:

- 1) monitorowanie działań Prezesa ULC w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze i innych regulacji prawnych, dokumentów rządowych i resortowych oraz konwencji i umów międzynarodowych, a także zadań zleconych Prezesowi ULC w trybie specjalnym lub na podstawie szczególnych upoważnień;
- 2) identyfikowanie wszelkich spraw i spostrzeżeń związanych z uchybieniami lub nieprawidłowościami;
- 3) rekomendowanie działań naprawczych w stosunku do spraw i spostrzeżeń związanych z uchybieniami i nieprawidłowościami oraz sposobu wdrożenia działań naprawczych;
- 4) prowadzenie kontroli zgodnie z Planem Kontroli Resortowej;
- 5) rozpatrywanie skarg i wniosków zgodnie z zarządzeniem nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie⁹⁸;
- 6) składanie Ministrowi corocznej informacji o wynikach nadzoru, w tym ocenę zgodności podejmowania działań o charakterze obronnym z obowiązującymi planami operacyjnymi i programami pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Ponadto, w celu umożliwienia Ministrowi sprawowania nadzoru, ww. dokument zobowiązywał Prezesa ULC do przedkładania informacji bieżących o:

- 1) stanie realizacji kluczowych zadań Prezesa ULC wynikających z ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze i innych regulacji prawnych, dokumentów rządowych i resortowych, konwencji i umów międzynarodowych oraz zadań zleconych Prezesowi ULC w trybie specjalnym lub na podstawie szczególnych upoważnień;
- 2) wynikach audytów i kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w ULC.

Stwierdzono, że w całym okresie objętym kontrolą, Departament TL odpowiedzialny za nadzór, nie wyegzekwował od Prezesa ULC bieżącego informowania Ministra o wynikach audytów i kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w ULC, jak również nie przeprowadził żadnej planowej kontroli Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Departament TL nie składał Ministrowi corocznej informacji o wynikach nadzoru, w tym oceny zgodności podejmowania działań o charakterze obronnym z obowiązującymi planami operacyjnymi i programami pozamilitarnych przygotowań obronnych. Departament nie identyfikował również wszelkich spraw i spostrzeżeń związanych z uchybieniami lub nieprawidłowościami.

Podstawową przyczyną tego stanu było nieegzekwowanie przez Ministra postanowień zawartych w „Szczegółowym trybie...”. Zdaniem NIK, zbyt ogólnikowo sformułowano również zadania nadzorcze w omawianym dokumencie. Nie opracowano też żadnych procedur, które szczegółowo precyzowałyby sposób realizacji poszczególnych zadań.

Stwierdzono, że Departament TL podejmował próby zmiany procedury nadzoru Ministra nad działaniem Prezesa ULC. Zadania w tym zakresie określone zostały zarówno w planie działań Departamentu na 2012 r., jak i 2013 r. Zadaniem sformułowanym zarówno w 2012 r., jak i 2013 r. było wdrożenie zweryfikowanego Szczegółowego trybu nadzoru nad działalnością ULC, uzupełnionego o kwestie związane z kontrolą zarządczą, zaś w 2013 r. zaplanowano przygotowanie projektu Zarządzenia Ministra w sprawie zobowiązania ULC do opracowania planu działalności na następny rok oraz sprawozdania z jego wykonania. Celem realizacji ww. zadań Departament przekazał między innymi Sekretarzowi Stanu, nadzorującemu Departament TL, rekomendacje sformułowane w wyniku analizy sprawozdania z działalności Prezesa ULC za 2011 r. I tak:

⁹⁸ Dz. Urz. MI Nr 2, poz. 6.

W okresie objętym kontrolą, Departament TL poddał analizie sprawozdanie z działalności Prezesa ULC za 2011 r. Notatkę zawierającą wyniki ww. analizy, Departament TL skierował do akceptacji Sekretarza Stanu w MTBiGM w dniu 3 stycznia 2013 r., tj. po 9 miesiącach od otrzymania sprawozdania. W przedmiotowej notatce Departament TL przedstawił wnioski i rekomendacje, dotyczące m.in.:

- 1) Zobowiązania Prezesa ULC do przygotowywania sprawozdania z działalności, którego częścią będzie analiza realizacji przez ULC zadań nałożonych na urząd ustawą Prawo lotnicze oraz uregulowanych w przepisach unijnych i międzynarodowych.
- 2) Zobowiązania Prezesa ULC do stworzenia harmonogramu usuwania nieprawidłowości oraz cyklicznego, np. co 3 miesiące, informowania Ministra o postępach w wykonywaniu zaleceń pokontrolnych sformułowanych przez Izbę.
- 3) Biorąc pod uwagę konieczność uporządkowania i wzmocnienia nadzoru nad ULC, jak również wagę realizowanych zadań przez Urząd (wielokrotnie w imieniu rządu RP) istotne jest zobowiązanie Prezesa ULC do opracowywania planu działalności na dany rok oraz sprawozdania z realizacji zadań, zawartego w sprawozdaniu z działalności. Wprowadzenie obowiązku wyznaczania przez ULC celów i przygotowywania planów zadań oraz sporządzania sprawozdań z wykonania tych planów będzie narzędziem do realizacji celów Departamentu TL związanych m.in. z przygotowywaniem strategii rozwoju lotnictwa cywilnego oraz wykonywaniem sprawnego nadzoru nad jednostką. Obowiązek taki pozwoli na ocenę stopnia realizacji przyjętych zadań, a także umożliwi analizę zadań Urzędu w szerszym kontekście i horyzoncie czasowym. Wykonanie zadań przez ULC ma bezpośredni wpływ na realizację przyjętego/przyjętych w danym roku przez resort transportu celu/celów z obszaru lotnictwa cywilnego.

Sekretarz stanu nie podjął decyzji w tej sprawie. Na pytanie kontrolera NIK dotyczące zasadności wniosków i rekomendacji zawartych w ww. notatce, Sekretarz stanu wyjaśnił: „*biorąc pod uwagę fakt, że objąłem funkcję Sekretarza stanu w czerwcu 2013 r. – po zapoznaniu się z treścią notatki uznaję akceptowanie wniosków i rekomendacji odnoszących się do oceny działalności Prezesa ULC w 2011 r. za niecelowe*”.

Do czasu zakończenia kontroli, żadne z ww. zadań nie zostało zrealizowane.

3.2.8. Realizacja przez Ministra zadań określonych w Programie rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urzędzeń naziemnych

Minister nie realizował zadań wynikających z „Programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urzędzeń naziemnych”, zatwierdzonego Uchwałą Nr 86/2007 Rady Ministrów w dniu 8 maja 2007 r.

W szczególności Minister nie powołał dwóch zespołów roboczych, do czego obligowały go zapisy tego programu.

Pierwszy z zespołów dokonywać miał ocen zgodności działań w zakresie rozbudowy, budowy i modernizacji infrastruktury lotniskowej oraz działań legislacyjno-prawnych z Programem i składać Ministrowi coroczne raporty dotyczące jego realizacji. W odniesieniu do drugiego zespołu w Programie rozwoju zapisano, że „w trakcie realizacji celów Programu powołany zostanie Zespół roboczy, do którego będą składane raporty roczne z postępów prac wdrożeniowych, zgodności działań z harmonogramem implementacji określonych elementów infrastruktury linowej. Zespół roboczy dokona corocznej oceny realizowanych projektów infrastruktury linowej pod kątem optymalizacji i skuteczności działań”.

Minister Transportu Zarządzeniem Nr 20 z dnia 6 sierpnia 2007 r. powołał Komitet Sterujący (dalej KS) do spraw realizacji powyższego programu i określił obowiązki KS, związane z jego realizacją. Stwierdzono, że KS nie podjął działalności. Niepowołanie ww. zespołów roboczych, jak również niepodjęcie działań przez Komitet Sterujący uniemożliwiło Ministrowi sprawowanie nadzoru nad realizacją programu, jak również możliwość aktywnego oddziaływania na jego realizację. Tym samym Minister pozbawił się możliwości kreowania polityki rozwoju infrastruktury lotniskowej.

NIK zauważa również, że od momentu zatwierdzenia Programu rozwoju, nie podlegał on aktualizacji. Minister nie zlecał wykonania analiz i prognoz rozwoju przewozów pasażerskich i ładunków w lotnictwie cywilnym, co uniemożliwiało ewentualną weryfikację kierunków rozwoju infrastruktury lotniskowej. Stwierdzono, że projekt wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem będzie wykonanie studium pn. „Aktualizacja Programu Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urzędzeń Naziemnych wraz z aktualizacją prognoz ruchu lotniczego” sformułowany został przez Departament TL w dniu 20 sierpnia 2013 r. Do dnia 27 września 2013 r. nie został on jednak przekazany do Dyrektora Generalnego MTBiGM z prośbą o akceptację.

3.2.9. Prace legislacyjne w zakresie opracowywania i wydawania aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze

Czynnikiem sprzyjającym nieprawidłowościom w udzielaniu przez Prezesa ULC uprawnień do działalności lotniczej w lotnictwie cywilnym było nieterminowe wydawanie przez Ministra rozporządzeń wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze, jak również jakość stanowionego prawa.

1. Minister z bardzo dużym opóźnieniem, w stosunku do terminów określonych w ustawie z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo lotnicze i innych ustaw⁹⁹, opracowywał i wydawał akty wykonawcze do ustawy Prawo lotnicze. Spośród 60 aktów wykonawczych procedowanych przez ministerstwo, według stanu na dzień 11 października 2013 r., jedynie 5 wydano w wymaganych terminach. Nie wydano 14 aktów, przy czym 10 z nich winno obowiązywać od 18 września 2011 r., co oznacza, że opóźnienie w ich wydaniu przekroczyło dwa lata. 36 aktów wydanych zostało z opóźnieniem od 1 miesiąca do ponad 12 miesięcy, przy czym 13 wydano z opóźnieniem ponad 12 miesięcznym. Według stanu na dzień 31 stycznia 2016 r. spośród 14 niewydanych aktów prawnych dwa nadal nie zostały wydane, zaś pozostałe 12 wydano odpowiednio: w 2013 r. dwa, w 2014 r. siedem i w 2015 r. trzy.

Nie wydano rozporządzenia: na podstawie delegacji art. 65a ust. 2 ustawy Prawo lotnicze w sprawie przeznaczenia, warunków i trybu udzielania wsparcia finansowego, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (inwestycje zakładającego lub zarządzającego lotniskiem), ze wskazaniem zadań podmiotów objętych wsparciem oraz na podstawie art. 99 ust. 6 ustawy Prawo lotnicze w sprawie egzaminów państwowych na licencje lub uprawnienia lotnicze

Podstawowymi formami nadzoru nad terminowością opracowywania aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze, sprawowanymi przez Departament TL, wiodący w pracach legislacyjnych ministerstwa w zakresie ich opracowywania, były:

- a) harmonogramy realizacji projektów sporządzane przez ULC na żądanie ministerstwa,
- b) monitorowanie stanu realizacji projektów i na tej podstawie przesyłane do ULC monitów i ponagler w przypadkach opóźnień,
- c) organizacja spotkań z udziałem przedstawicieli Departamentu TL, Departamentu Prawnego i ULC,
- d) sporządzanie notatek informacyjnych dla kierownictwa ministerstwa obrazujących stan realizacji projektów.

Analiza harmonogramów realizacji projektów aktów wykonawczych, sporządzanych przez ULC na żądanie ministerstwa (udostępnionych kontrolującym) wykazała, że żaden z nich nie został zrealizowany w terminach w nich ustalonych. Harmonogramy te były przedmiotem ciągłych zmian co powodowało, że nie stanowiły one punktów odniesienia do rozliczania terminowości realizowanych

⁹⁹ Dz. U. z 2011 r., Nr 170, poz. 1015.

projektów rozporządzeń. Obrazowały one jedynie stan realizacji prac nad poszczególnymi rozporządzeniami wykonawczymi. I tak w okresie od dnia 17 sierpnia 2011 r. do dnia 28 sierpnia 2012 r. dokonano co najmniej pięciu zmian tych harmonogramów.

Analiza ww. harmonogramów wykazała, że poza zmianami terminów, zmianom podlegały również priorytety ich realizacji, tj. kolejność opracowania poszczególnych projektów rozporządzeń. Nie stanowiło to czynnika sprzyjającego prawidłowej i terminowej realizacji zadań legislacyjnych. NIK stwierdziła, że Minister nie analizował stanu realizacji ww. harmonogramów w stosunku do terminów w nich zapisanych. Kontrolującym nie przedstawiono żadnej tego typu analizy. NIK nie stwierdziła również, aby w korespondencji pomiędzy ULC a ministerstwem, jak również w informacjach kierowanych do kierownictwa resortu, odnoszono się do terminów realizacji poszczególnych projektów określanych w omawianych harmonogramach. Podstawowym wyróżnikiem były terminy wynikające z ustawy Prawo lotnicze.

Podstawową przyczyną realizowania zadań legislacyjnych z bardzo dużym opóźnieniem, w stosunku do terminów określonych w przepisach prawa, było niezorganizowanie przez Ministra warunków dla ich terminowej realizacji. Zdaniem NIK, skala zadań, jakie stały przed Ministrem w związku ze zmianą ustawy Prawo lotnicze we wrześniu 2011 r., wymagała podjęcia nadzwyczajnych działań dla ich realizacji. Pomimo świadomości tych zadań, o czym informowała już NIK w 2012 r. po kontroli ochrony cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako elementu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego¹⁰⁰, działań takich nie podjęto.

Podejmowanie przez Ministra działania na rzecz terminowej realizacji zadań legislacyjnych były nieefektywne. Przyjęta w ministerstwie procedura opracowywania projektów rozporządzeń nie sprzyjała ich terminowej realizacji. Pomimo, że Prezes ULC upoważniony został przez Ministra do opracowywania projektów rozporządzeń i konsultacji społecznych, ULC brał udział w całości procesu legislacyjnego. Przesyłanie kolejnych wersji projektów pomiędzy ULC i komórkami organizacyjnymi ministerstwa wydłużało ten proces, dodatkowo negatywnie wpływając na terminowość wydawania aktów prawnych.

Nieskuteczny był również nadzór zarówno ze strony Ministra, jak i Prezesa ULC nad działalnością legislacyjną podległych departamentów. I tak:

Departament Prawny Ministerstwa, zaangażowany w procesy legislacyjne dotyczące opracowywania aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze sprawował nadzór poprzez:

- przekazywanie do Departamentu TL i ULC wykazów niezrealizowanych upoważnień ustawowych otrzymywanych z Rządowego Centrum Legislacyjnego i zbieranie informacji o stanie realizacji wymienionych w ww. wykazach projektów. W badanym okresie przekazano 6 tego typu wykazów,
- organizowanie spotkań z udziałem przedstawicieli ULC i ministerstwa celem omawiania stanu realizacji prac nad projektami rozporządzeń. W kontroli udokumentowano przeprowadzenie przez Departament Prawny 4 takich spotkań,
- przekazywaniu monitów do Departamentu TL i ULC dotyczących poszczególnych projektów rozporządzeń. W toku kontroli udokumentowano przekazanie ponagleń wobec 28 rozporządzeń będących przedmiotem prac legislacyjnych,
- przekazywanie monitów ogólnych, dotyczących całokształtu działań legislacyjnych dotyczących ustawy Prawo lotnicze. Monity te przekazywane były zarówno do Sekretarza Stanu odpowiedzialnego za te prace, jak również do Departamentu TL i ULC. Ogółem udokumentowano przesłanie 11 tego typu pism,
- sporządzanie notatek służbowych dla Ministra TBiGM dotyczących postępów w pracach nad projektami rozporządzeń. Ogółem przedstawiono kontrolującemu dwie tego typu notatki.

¹⁰⁰ Informacja o wynikach kontroli „Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako elementu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego”. Nr ewid. 113/2012/P/11/62/KIN.

Departament Prawny ULC (dalej LEP¹⁰¹) sprawował bieżący nadzór nad realizacją projektów aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze. Na bieżąco śledził postępy w realizacji projektów odnotowując ich realizację w elektronicznej wersji harmonogramu zatwierdzonego decyzją nr 31 Prezesa ULC. LEP aktualizował harmonogramy, zgodnie z decyzjami kierownictwa ULC i wnioskami ministerstwa. Przedkładał analizy stanu realizacji projektów na kierownictwach ULC. Przesyłał również informacje o stanie realizacji projektów do kierownictwa ministerstwa i do TL.

Bieżący nadzór nad realizacją zadań legislacyjnych sprawowało kierownictwo ULC. Analiza sprawozdań z kierownictw ULC za lata 2011–2012 wykazała, że przedmiotem obrad tego ciała były między innymi zadania realizowane przez ULC w zakresie prac legislacyjnych. W 2011 r. zagadnienia legislacji były przedmiotem obrad kierownictwa w 10 przypadkach, zaś w 2012 r. w 16.

Pomimo faktycznego sprawowania nadzoru nad pracami legislacyjnymi zarówno przez Ministra, jak i Prezesa ULC, działania w tym zakresie nie przyniosły pożądaných rezultatów.

Do istotnych przyczyn nieterminowego wydawania aktów wykonawczych należały również:

- zmiany w ustawie nowelizującej Prawo lotnicze wpływające na konieczność opracowania od nowa znacznej liczby aktów wykonawczych, załączonych jako materiał pierwotny do znowelizowanej ustawy;
- długotrwałość procedur legislacyjnych, w tym konsultacji społecznych z uwagi na znaczną liczbę podmiotów biorących udział w tego typu konsultacjach, uzgodnień międzyresortowych, Komisji Prawniczej w RCL;
- skomplikowana materia będąca przedmiotem regulacji, zarówno pod względem merytorycznym, jak i prawnym.

2. Wydane w dniu 25 marca 2013 r. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym wprowadziło uregulowania niezgodne z przepisami ustawy Prawo lotnicze.

W § 25 ust. 2 ww. rozporządzenia zawarto, sprzeczną z art. 161 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze regulację, dającą możliwość przedłużenia bądź wznowienia ważności certyfikatu, jeżeli niezgodności stwierdzone w procesie certyfikacji na etapie kontroli, zostaną zakwalifikowane jako niezgodności drobne poziomu drugiego oraz zostaną objęte stałym nadzorem przez zarządzającego i opisane w instrukcjach wykonawczych. NIK zauważa również, że skoro w trakcie procesu certyfikacji stwierdzono niespełnianie przez wnioskodawcę wymagań, mających charakter drobnych niezgodności poziomu drugiego, to podmiot ten powinien tym bardziej zostać zobligowany do bezzwłocznego ich usunięcia przed wydaniem certyfikatu. Ponadto, przepis ten legalizuje funkcjonowanie podmiotu certyfikowanego w warunkach istnienia niezgodności z powszechnie obowiązującymi wymaganiami, określonymi w przepisach międzynarodowych i krajowych. Podany przez Prezesa ULC w wyjaśnieniu argument, iż powyższa regulacja miała na celu uniknięcie sytuacji, w której podmiot traci certyfikat z powodu uchybienia, mającego marginalny lub żaden wpływ na bezpieczeństwo wykonywanych operacji lotniczych, nie jest, w ocenie NIK, przekonujący.

Rozporządzenie to, jak również rozporządzenie z maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym nie określało szczegółowych zasad, zakresu oraz kryteriów oceny, czy dany podmiot spełnia wymagania niezbędne w procesie certyfikacji. Było to sprzeczne z zapisami delegacji ustawowej art. 163 pkt 1 ustawy Prawo lotnicze.

¹⁰¹ Patrz załącznik nr 5.1. str. 49.

W rozporządzeniach tych nie określono szczegółowych przepisów regulujących tryb postępowania w przypadku rozpatrywania wniosków w sprawie przedłużenia, rozszerzenia i wznowienia ważności posiadanych już certyfikatów. Nie zawarto również szczegółowych regulacji odnoszących się do wszystkich obszarów podlegających sprawdzeniu w procesach certyfikacji, wyszczególnionych w art. 160 ust. 4 ustawy Prawo lotnicze. Dotyczyło to takich zagadnień, jak:

- zawodowe przygotowanie personelu nadzorującego i wykonawczego,
- programy szkolenia personelu,
- metody wykonywania działalności.

W odniesieniu do powyższych zagadnień nie zostały określone szczegółowe kryteria oceny spełniania wymagań, warunkujących uzyskanie certyfikatu, niezbędnych dla zapewnienia rzetelności i przejrzystości postępowań certyfikacyjnych.

Brak tych uregulowań powodował, że postępowania certyfikacyjne prowadzone były w sposób uznaniowy i nie gwarantowały obiektywnej oceny stanu przygotowania podmiotów ubiegających się o certyfikaty do wykonywania działalności lotniczej. Skutki tego stanu przedstawiono w punkcie 3.2.1. niniejszej informacji.

3.2.10. Realizacja przez Ministra wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli NIK z 2011 r.

Minister nierzetelnie realizował wnioski pokontrolne NIK sformułowane w wyniku kontroli ochrony cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako elementu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

W wyniku kontroli NIK, w dniu 9 stycznia 2012 r., zostało przesłane do Ministra wystąpienie pokontrolne zawierające wniosek dotyczący pilnego zakończenia prac nad opracowaniem aktów wykonawczych do znowelizowanego Prawa lotniczego, w tym ustanawiających krajowe programy uwzględniające normy unijne w zakresie :

- ochrony lotnictwa cywilnego,
- kontroli jakości i szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.

Jak wynika z ustaleń niniejszej kontroli, wniosek ten został częściowo zrealizowany. Rozporządzenie w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego (dalej KPOLC) z dnia 31 lipca 2012 r. opublikowane zostało w Dzienniku Ustaw z dnia 10 sierpnia 2012 r., tj. w terminie ustalonym w art. 18 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw¹⁰², jednak z opóźnieniem blisko 2,5 letnim w stosunku do terminu określonego w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2320/2002¹⁰³. Rozporządzenie to ustaliło wprowadzenie tych zasad do dnia 29 kwietnia 2010 r. Rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości i Krajowego Programu Szkolenia wydane zostały z opóźnieniem ponad 6 miesięcy w odniesieniu do terminu ustawowego, zaś ponad 3,5 roku w stosunku do terminu określonego w ww. Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE).

¹⁰² W terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy tj. od dnia 18 września 2011 r. nie później jednak niż do dnia 18 marca 2013 r.

¹⁰³ Dz.U.U.E.L.2008.97.72 ze zm.

Wnioski *de lege ferenda* sformułowane w informacji NIK¹⁰⁴ dotyczyły:

- umożliwienia zarządzającym lotniskami skuteczne wyegzekwowanie dostępu do programów ochrony podmiotów operujących na terenie lotnisk, co pozwoli na skoordynowanie działań związanych z ochroną lotnictwa cywilnego, realizowanych przez podmioty funkcjonujące na terenie lotnisk,
- umożliwienia Prezesowi ULC przeprowadzania kontroli w podmiotach odpowiedzialnych za posadowienie i oznakowanie przeszkód lotniczych, bowiem aktualnie obowiązujące przepisy nie przewidują takiej możliwości;
- uproszczenia postępowań w sprawach likwidacji przeszkód lotniczych zagrażających bezpieczeństwu żeglugi powietrznej.

Stwierdzono, że odniesieniu do pierwszego wniosku, z uwagi na zmianę przepisów KPOLC, wniosek uległ dezaktualizacji. W odniesieniu do dwóch pozostałych wniosków Minister nie podjął działań na rzecz ich realizacji.

¹⁰⁴ Informacja o wynikach kontroli „Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako elementu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego”. Nr ewid. 113/2012/P/11/62/KIN.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola zaplanowana została w wyniku zgłaszanych przez kluby poselskie, posłów, jak również media, zastrzeżeń do działalności Prezesa ULC w zakresie prawidłowości wydawania koncesji na podjęcie i wykonywanie działalności przewozów lotniczych. Potrzebę przeprowadzenia kontroli udzielania uprawnień do działalności w lotnictwie cywilnym dostrzegł również Departament Infrastruktury NIK po kontroli ochrony cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako elementu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, zakończonej w 2012 r. W toku tej kontroli stwierdzono istotne nieprawidłowości w działalności Prezesa ULC oraz podmiotów zarządzających lotniskami.

W lutym i marcu 2013 r. NIK przeprowadziła kontrolę doraźną w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego w zakresie wydania i realizacji koncesji na lotniczą działalność przewozową o numerze S/13/001. Kontrola ta miała również charakter kontroli rozpoznawczej, umożliwiającej zebranie materiałów niezbędnych do opracowania programu kontroli zasadniczej.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku kontroli zasięgnięto informacji¹⁰⁵, w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Warszawie, w sprawie działań tej jednostki odnośnie stanu technicznego pasa startowego na lotnisku w Modlinie i dopuszczenia tego pasa do eksploatacji.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny kontrolowanej działalności, uwagi i wnioski. W wystąpieniach sformułowano łącznie 36 wniosków pokontrolnych.

Wnioski pokontrolne pod adresem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Prezesa ULC przedstawiono w punkcie 2.3 uwagi końcowe i wnioski niniejszej informacji.

W wyniku kontroli rozpoznawczej przeprowadzonej w ULC NIK skierowała wnioski o:

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

Wnioski pokontrolne do prezesów podmiotów zarządzających portami lotniczymi dotyczyły m.in. potrzeby:

- 1) *wprowadzenia rozwiązań systemowych zapewniających terminowe informowanie Prezesa ULC o zmianach danych zawartych we wnioskach o udzielenie zezwoleń w tym o zmianach dotyczących struktury kapitałowej spółek;*
- 2) *terminowe przekazywanie rocznych sprawozdań finansowych wraz z opinią biegłych oraz rocznych sprawozdań z działalności;*

¹⁰⁵ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, ze zm.).

- 3) *utrzymanie drogi startowej i dróg kołowania w stanie zapewniającym ich bezpieczną eksploatację (Port lotniczy w Szczecinie-Goleniowie);*
- 4) *dokumentowanie działań naprawczych dotyczących realizacji wniosków pokontrolnych ULC;*
- 5) *przedstawienie do wiadomości Prezesa ULC 2-letnich planów ekonomiczno-finansowych na kolejne lata (Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze Port Lotniczy Warszawa Okęcie);*
- 6) *dokonanie weryfikacji programu naprawczego uwzględniającej zmianę uwarunkowań dla wykonania poszczególnych przedsięwzięć (Port Lotniczy Wrocław);*
- 7) *podjęcie niezbędnych przedsięwzięć organizacyjnych dla pełnego wykonania niezrealizowanych do tej pory zaleceń poaudytowych (Port Lotniczy Wrocław).*

W wystąpieniach pokontrolnych, adresowanych do prezesów zarządów przewoźników lotniczych NIK wnioskowała o:

- 1) *niezwłoczne złożenie do ULC sprawozdania finansowego za 2012 rok wraz z opinią biegłego rewidenta (EUROLOT S.A.);*
- 2) *bieżącą aktualizację Instrukcji Operacyjnej (PLL LOT);*
- 3) *prowadzenie skutecznych działań w celu zapewnienia rentowności spółki.*

Zastrzeżenia¹⁰⁶ do wystąpienia pokontrolnego zgłosili: Minister właściwy do spraw transportu, Prezes ULC oraz prezesi portów lotniczych w Warszawie i Modlinie. Spośród 27 złożonych zastrzeżeń 13 uwzględniono w całości, 2 częściowo, zaś pozostałe 12 oddalono. Kierownicy pozostałych skontrolowanych jednostek nie skorzystali z prawa zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków, w tym o podjętych działaniach w celu wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości. Z odpowiedzi tych wynika, iż – do czasu opracowania niniejszej informacji zbiorczej – na 36 wniosków NIK zrealizowano 15, 20 były w trakcie realizacji, a nie zrealizowano 1 wniosek.

¹⁰⁶ Na podstawie art. 54 ustawy o NIK.

5.1. Wykaz stosowanych pojęć i skrótów

- **ACN** – liczba klasyfikacyjna statku powietrznego – określająca względny efekt oddziaływania statku powietrznego na utwardzoną nawierzchnię lotniskową (*Aircraft Classification Number*)
- **AHAC** – certyfikat agenta obsługi naziemnej
- **AIP** – Zintegrowany Pakiet Informacji Lotniczych (*Aeronautical Information Publication*) – wydawany z udziałem administracji państwowej zbiór informacji lotniczych o charakterze trwałym zawierających dane o lotniskach, drogach lotniczych i obowiązujących procedurach, które mają istotne znaczenie dla żeglugi powietrznej. W Polsce publikacją AIP zajmuje się Polska Agencja Żeglugi Powietrznej.
- **AIP Polska** – zbiór informacji lotniczych dotyczących lotnisk w Polsce
- **AOC** – certyfikat przewoźnika lotniczego
- **AWC** – certyfikat usług lotniczych
- **CNO** – program ciągłego nadzoru operacyjnego nad przestrzeganiem wymagań certyfikatów AOC i AWC
- **etap oceny** – etap procesu certyfikacji polegający na ocenie zgodności wniosków certyfikacyjnych z przepisami
- **etap zatwierdzania instrukcji wykonawczych** – etap procesu certyfikacji polegający na ocenie i zatwierdzaniu instrukcji wykonawczych wymaganych dla zapewnienia bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym (i personelu kierowniczego)
- **etap testów praktycznych** – etap procesu certyfikacji polegający na praktycznym sprawdzeniu i wykazaniu przez podmiot trwałej zdolności do zapewnienia bezpiecznego wykonywania wnioskowanej działalności w lotnictwie cywilnym, spełniania wymagań przepisów prawa, które były podstawą certyfikacji, zapewnienia wykonywania działalności zgodnie z ograniczeniami i warunkami, jakie zostały dla niej określone w instrukcjach wykonawczych lub innych dokumentach zatwierdzonych przez Prezesa ULC
- **ICAO** – Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (*International Civil Aviation Organization*) z siedzibą w Montrealu
- **ILS** – radiowy system nawigacyjny, wspomagający lądowanie samolotu w warunkach ograniczonej widoczności (*instrument landing system*)
- **INOPP** – instrukcja operacyjna lotniska
- **Kolejna certyfikacja** – proces certyfikacyjny prowadzony w ramach wniosku o przedłużenie ważności posiadanego certyfikatu lotniska
- **Kpa** – Kodeks postępowania administracyjnego
- **LER** – Departament Rynku Transportu Lotniczego ULC
- **LEP** – Departament Prawny ULC
- **LOL** – Departament Operacyjno-Lotniczy ULC
- **LTL** – Departament Lotnisk ULC
- **LTL-3** – Inspektorat ds. Nadzoru i Certyfikacji Lotnisk ULC
- **TL** – Departament Lotnictwa w Ministerstwie TBiGM

- **LUN** – lotnicze urządzenia naziemne
- **MTOM** – maksymalna masa startowa statku powietrznego
- **MWINB** – Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
- **NCR** – raport niezgodności (*Non-Conformity Report*)
- **PAPI** – system świateł usytuowany na ścieżce lądowania (lotnicze urządzenia naziemne)
- **PAŻP** – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej
- **PAON** – Podręcznik Agenta Obsługi Naziemnej
- **PCN** – liczba klasyfikacyjna nawierzchni lotniskowej – liczba określająca względną wytrzymałość utwardzonej nawierzchni przy oddziaływaniu na nią statku powietrznego (*Pavement Classification Number*)
- **PPBN** – program prowadzenia bieżącego nadzoru
- **Prezes ULC** – Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego
- **RESA** – strefa zabezpieczenia końca drogi startowej (*runway and safety area*)
- rozporządzenie ws certyfikacji z maja 2003 r. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. z 2003 r. Nr 146, poz. 1421 ze zm.).
- **rozporządzenie ws certyfikacji z marca 2013 r.** – rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk (Dz. U. z 2013 r. poz. 810).
- **rozporządzenie 1008/2008** – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.U.U.E.L.293.3)
- **TWR** – służby kontroli lotniska
- **VOR** – rodzaj radiolatarni umożliwiającej prezentację w urządzeniach pokładowych statku powietrznego określonych informacji (*VHF Omni-directional Range*)
- **ULC** – Urząd Lotnictwa Cywilnego
- **ustawa Prawo Lotnicze** – ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm.)
- **Załącznik nr 14 ICAO Tom I** – Załącznik nr 14 ICAO Tom I „Projektowanie i eksploatacja lotnisk” do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.)

5.2. Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego

Regulacje międzynarodowe

Podstawowe regulacje z zakresu funkcjonowania rynku lotniczego, obowiązujące w Unii Europejskiej, zawarte zostały w **rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008** z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylającej dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE¹⁰⁷ (dalej Rozporządzenie WE 216/2008). Podstawowym celem tego rozporządzenia było ustanowienie i utrzymanie wysokiego, ujednoliconego poziomu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w Europie (art. 2 pkt 1). W rozporządzeniu tym Unia Europejska ustanowiła m.in.:

- odnośnie operacji lotniczych, że: operatorzy¹⁰⁸ prowadzący działalność zarobkową wykazują swoją zdolność i środki umożliwiające wywiązywanie się z obowiązków związanych z ich przywilejami, chyba że przepisy wykonawcze stanowią inaczej. Tę zdolność oraz środki uznaje się przez wydanie certyfikatu. Przywileje przyznane operatorowi oraz zakres jego działalności określa się w certyfikacie (art. 8 ust. 2);
- odnośnie lotnisk, że: lotniska i ich eksploatacja muszą spełniać zasadnicze wymagania określone w załączniku Va do tego rozporządzenia oraz że w odniesieniu do każdego lotniska wymagany jest certyfikat (art. 8a ust. 1 i ust. 2 lit. a). Organizacje (podmioty) odpowiedzialne za eksploatację lotnisk powinny wykazać się posiadaniem zdolności i środków umożliwiającymi wywiązywanie się z obowiązków związanych z posiadaniem przywilejów (art. 8a ust. 2 lit. d);
- odnośnie instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, określonych w art. 2 pkt 10 rozporządzenia (WE) nr 549/2004¹⁰⁹, że wymaga się posiadania przez te instytucje certyfikatu, który jest wydawany, jeśli instytucja ta wykaże posiadanie zdolności i środków umożliwiających wywiązywanie się z obowiązków związanych z posiadaniem przez nią przywilejów (art. 8b ust. 2). W celu otrzymania certyfikatu niezbędnego do zapewnienia służb żeglugi powietrznej instytucje te muszą spełnić wymogi określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) Nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiającym wspólne wymogi dotyczące zapewnienia służb żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2010¹¹⁰. Stosownie do przepisu art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia, spełnienie ww. wspólnych wymagań musi nastąpić najpóźniej do czasu wydania certyfikatu.

W pkt 3 preambuły rozporządzenia WE 216/2008 Parlament Europejski i Rada wskazały, że minimalne normy mające na celu m.in. zapewnienie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego zostały już określone w **Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.** oraz, że zasadnicze wymagania i przepisy wykonawcze do nich przyjęte przez Wspólnotę powinny gwarantować, że państwa członkowskie będą wypełniać zobowiązania zawarte w tej Konwencji, w tym zobowiązania dotyczące stosunków z państwami trzecimi.

¹⁰⁷ Dz.U.UE.L.2008.79.1; zm.: Dz.U.UE.L.2011.49.54, Dz.U.UE.L.2009.199.6, Dz.U.UE.L.2009.309.51, Dz.U.UE.L.2013.4.34.

¹⁰⁸ Operator – każda osoba prawna lub fizyczna eksploatująca lub oferująca eksploatację co najmniej jednego statku powietrznego lub co najmniej jednego lotniska (art. 3 lit. h rozporządzenia WE 216/2008).

¹⁰⁹ Rozporządzenie (WE) Nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (rozporządzenie ramowe) – Dz.U.UE.L.2004.96.1; Dz.U.UE.sp.07-8-23; zm.: Dz.U.UE.L.2007.174.26/1, Dz.U.UE.L.2009.300.34. Przepis art. 2 pkt 10 tego rozporządzenia stanowi, że „służby żeglugi powietrznej” oznaczają służby: ruchu lotniczego, łączności, nawigacji i dozoru; służby meteorologiczne dla żeglugi powietrznej oraz służby informacji lotniczej.

¹¹⁰ Dz.U.UE.L.2011.271.23, zm.: Dz.U.UE.L.2012.281.1.

Komisja Europejska dostrzegając potrzebę ścisłego uregulowania spraw związanych z certyfikacją lotnisk wydała **rozporządzenie Komisji (UE) Nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. ustanawiające wymagania oraz procedury administracyjne dotyczące lotnisk zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 216/2008**¹¹¹. Rozporządzenie to implementuje przepisy wykonawcze do rozporządzenia WE 216/2008 i określa szczegółowe wymagania dla lotnisk certyfikowanych oraz dla władz lotniczych odpowiedzialnych za certyfikację i nadzór lotnisk. Władze lotnicze i inne podmioty zaangażowane w certyfikację lotnisk muszą dostosować się do przepisów tego rozporządzenia do dnia 31 grudnia 2017 r. W tym czasie wszystkie lotniska, które już posiadają certyfikat, muszą dostosować się do wymagań UE, przejść ponownie proces certyfikacji i uzyskać nowy certyfikat potwierdzający spełnianie unijnych standardów. Nowe przepisy Unii Europejskiej dla lotnisk mają na celu przede wszystkim uporządkowanie i ujednoczenie we wszystkich krajach Wspólnoty stosowanych dotychczas wymagań dla lotnisk określonych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Przepisy unijne zostały opracowane na podstawie norm i zalecanych metod postępowania zawartych w Załączniku 14 do Konwencji Chicagowskiej „Lotniska” Tom I „Projektowanie i eksploatacja lotnisk” oraz wytycznych zawartych w podręcznikach ICAO (Doc).

Konwencja Chicagowska ustanowiła m.in. międzynarodowe standardy i zalecane metody postępowania w lotnictwie cywilnym, odnoszące się do zagadnień określonych w rozdziale VI, art. 37 Konwencji, w tym m.in. do: systemów łączności i udogodnień dla żeglugi powietrznej, łącznie ze znakowaniem naziemnym; gromadzenia i wymiany informacji meteorologicznych; reguł lotniczych i metod kontroli ruchu lotniczego; cech charakterystycznych portów lotniczych i pól wzlotów; licencjonowania personelu i zdatności do lotu statków powietrznych. Szczegółowo standardy te i zalecane metody postępowania zostały określone w załącznikach do Konwencji (art. 56 lit. I). Przykładowo: sprawy: lotnisk, w tym ich projektowania i eksploatacji zostały szczegółowo określone w załączniku nr 14 Tom I, a sprawy odnoszące się do żeglugi powietrznej określono w załącznikach: nr 2 (Przepisy ruchu lotniczego), nr 3 (Służba meteorologiczna dla międzynarodowej żeglugi powietrznej), nr 10 (Łączność lotnicza), nr 11 (Służba ruchu lotniczego) i nr 15 (Służby informacji lotniczej).

Sprawy związane z wykonywaniem przewozów lotniczych reguluje **rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty**¹¹² (rozporządzenie (WE) nr 1008/2008). Rozporządzenie to m.in. reguluje prawa przedsiębiorstw prowadzących działalność we Wspólnocie do wykonywania przewozów lotniczych na jej terenie, w tym kwestie wydawania koncesji, tj. uprawnień umożliwiających wykonywanie przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, na warunkach w nich określonych (art. 1 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 1 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008). Rozporządzenie to zabrania ww. podmiotom wykonywania przewozu drogą powietrzną pasażerów, poczty lub ładunku za wynagrodzeniem lub na zasadzie najmu, jeżeli nie została im przyznana odpowiednia koncesja (art. 3 ust. 1). Koncesja nie może zostać przyznana ani nie może zostać utrzymana jej ważności w przypadku, gdy którekolwiek z wymagań rozdziału II rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 nie zostanie spełnione (art. 3 ust. 2). Warunki przyznania koncesji określa art. 4 ww. rozporządzenia. Według tego przepisu, koncesja jest przyznawana ww. podmiotom pod warunkiem, że:

¹¹¹ Dz.U.UE.L.2014.44.1. Rozporządzenie to weszło w życie 6 marca 2014 r.

¹¹² Dz.U.UE.L.2008.293.3.

- główne miejsce prowadzenia działalności przez to przedsiębiorstwo znajduje się w tym państwie członkowskim;
- przedsiębiorstwo posiada ważny certyfikat AOC, wydany przez organ krajowy tego samego państwa członkowskiego, którego właściwy organ wydający koncesje jest odpowiedzialny za przyznanie, odmowę przyznania, cofnięcie lub zawieszenie koncesji;
- dysponuje ono co najmniej jednym statkiem powietrznym, którego jest właścicielem lub, który jest przedmiotem umowy leasingu bez załogi;
- jego główną działalność stanowi wykonywanie przewozów lotniczych oddzielnie lub w połączeniu z każdą inną działalnością handlową przy użyciu statku powietrznego lub z naprawą i konserwacją statków powietrznych;
- struktura przedsiębiorstwa pozwala właściwemu organowi wydającemu koncesje na zastosowanie przepisów rozdziału II tego rozporządzenia;
- państwa członkowskie lub obywatele państw członkowskich posiadają ponad 50% udziałów w przedsiębiorstwie oraz skutecznie je kontrolują, bezpośrednio lub pośrednio poprzez jedno lub więcej przedsiębiorstw pośredniczących, z wyjątkiem przypadków zgodnych z postanowieniami umowy z państwem trzecim, której Wspólnota jest stroną;
- spełnia ono warunki finansowe określone w art. 5;
- spełnia ono wymagania ubezpieczeniowe określone w art. 11 i w rozporządzeniu (WE) nr 785/2004¹¹³;
- spełnia ono wymogi przepisów dotyczących dobrej reputacji określone zgodnie z art. 7.

Zgodnie z art. 5, właściwy organ wydający koncesje dokonuje dokładnej oceny, czy przedsiębiorstwo występujące po raz pierwszy o koncesję jest w stanie wykazać, że:

- może w każdym momencie wypełnić swoje istniejące i potencjalne zobowiązania ustalone na podstawie realistycznych założeń, przez okres 24 miesięcy od rozpoczęcia prowadzenia operacji oraz
- może pokryć koszty stałe i operacyjne, ponoszone w związku z prowadzonymi operacjami zgodnie ze swym planem gospodarczym i ustalone na podstawie realistycznych założeń, przez okres trzech miesięcy od daty rozpoczęcia prowadzenia operacji, nie uwzględniając żadnych przychodów z prowadzonych przez niego operacji (art. 5 ust. 1).

Do celów powyższej oceny każdy wnioskodawca przedstawia plan gospodarczy na okres przynajmniej pierwszych trzech lat, prowadzenia operacji, zawierający m.in. powiązania finansowe wnioskodawcy z każdą inną działalnością handlową, w którą wnioskodawca jest zaangażowany bezpośrednio bądź pośrednio oraz załącza szereg dokumentów finansowych, określonych w załączniku nr I pkt. 1 do tego rozporządzenia.

Art. 6 stanowi, że przyznanie oraz zachowanie ważności koncesji zależne jest od posiadania ważnego AOC, określającego działalność objętą koncesją. Wszelkie zmiany w AOC wspólnotowego przewoźnika lotniczego znajdują w stosownych przypadkach odzwierciedlenie w koncesji.

¹¹³ Rozporządzenie (WE) Nr 785/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych (Dz.U.UE.L.138.1; Dz.U.UE.sp.07-8-160; Dz.U.UE.L.2008.296.8; Dz.U.UE.L.2008.311.1; Dz.U.UE.L.2010.87.19).

Regulacje krajowe

Stosunki prawne z zakresu lotnictwa cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej regulują przepisy **ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze**¹¹⁴ (ustawa Prawo lotnicze), o ile wiążące Rzeczpospolitą Polską ratyfikowane umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej (art. 3 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze).

Koncesje¹¹⁵

Stosownie do art. 164 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze, koncesji na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego, udziela Prezesa ULC zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1008/2008/WE. Przy wydawaniu powyższych koncesji nie stosuje się art. 61 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (art. 164 ust. 3):

Koncesja udzielana jest na wniosek zainteresowanego przedsiębiorcy (art. 166 ust. 1), który powinien zawierać:

- oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres oraz główny ośrodek działalności przedsiębiorstwa,
- numer w rejestrze przedsiębiorców;
- określenie rodzaju i zakresu wykonywania zamierzonej działalności gospodarczej;
- inne informacje, określone zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1008/2008/WE (art. 166 ust. 2).

Stosownie do art. 166 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze, podmiot jest obowiązany dołączyć do ww. wniosku:

- dokumenty określające status prawny wnioskodawcy (akt zawiązania osoby prawnej, wypis z właściwego rejestru);
- dokument potwierdzający dysponowanie przez wnioskodawcę co najmniej jednym zarejestrowanym na terytorium Wspólnoty statkiem powietrznym, którego jest właścicielem albo który użytkuje na podstawie umowy o czasowym oddaniu statku powietrznego do używania bez załogi, o której mowa w art. 2 pkt 24 rozporządzenia nr 1008/2008/WE;
- oświadczenie wnioskodawcy, że nie zgłoszono wniosku o ogłoszenie upadłości przedsiębiorcy oraz że nie znajduje się on w stanie likwidacji;
- dokumenty potwierdzające spełnianie przez osoby stale i faktycznie kierujące działalnością przedsiębiorstwa wymogu, o którym mowa w art. 7 rozporządzenia nr 1008/2008/WE, aktualne na dzień złożenia wniosku o koncesję i wystawione nie wcześniej niż 3 miesiące przed jego złożeniem;
- dokumenty potwierdzające spełnienie wymogów finansowych określonych w art. 5 rozporządzenia nr 1008/2008/WE:
 - a) w przypadku wnioskodawcy ubiegającego się o koncesję uprawniającą do wykonywania przewozów statkiem powietrznym o maksymalnej masie startowej (dalej MTOM¹¹⁶) poniżej 10 ton lub o liczbie miejsc poniżej 20 – dokument potwierdzający posiadanie kapitału netto w wysokości co najmniej 100.000 euro, jeżeli kapitał netto ma wartość niższą – dokumenty określone w części 1 załącznika I do rozporządzenia nr 1008/2008/WE;
 - b) w przypadku wnioskodawcy ubiegającego się o koncesję uprawniającą do wykonywania przewozów statkiem powietrznym o MTOM co najmniej 10 ton lub o liczbie miejsc co najmniej 20 – plan gospodarczy obejmujący okres co najmniej 3 lat od dnia rozpoczęcia działalności w zakresie przewozu lotniczego (art. 166 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze).

¹¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm.

¹¹⁵ Stan prawny obowiązujący od dnia 18 września 2011 r., tj. po wejściu w życie zmian w ustawie Prawo lotnicze, wprowadzonych przepisami ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2011.170.1015).

¹¹⁶ Patrz załącznik 5.1. strona 49.

Prezes Urzędu może zobowiązać wnioskodawcę do przedstawienia, w wyznaczonym terminie, dodatkowych danych i dokumentów mogących uprawdopodobnić, że spełni on warunki wykonywania działalności gospodarczej, które będą określone w koncesji lub wynikają z właściwych przepisów (art. 166 ust. 4 ustawy).

Prezes ULC wydaje decyzję w sprawie złożonego wniosku o udzielenie koncesji w terminie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1008/2008/WE (art. 167 ust. 2a), tj. nie później niż w terminie trzech miesięcy. Zgodnie z art. 167 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze, w koncesji określa się:

- osobę koncesjonariusza i jego siedzibę lub miejsce zamieszkania osoby fizycznej;
- strukturę kapitałową spółki koncesjonariusza, o ile działa on w takiej formie prawnej;
- rodzaj, zakres i przedmiot działalności objętej koncesją;
- obszar działalności;
- szczególne warunki wykonywania działalności¹¹⁷.

Stosownie do postanowień art. 167a ust. 1 ustawy Prawo lotnicze, koncesjonariusz jest obowiązany do niezwłocznego przedstawienia Prezesowi ULC koncesji do zatwierdzenia w przypadku, gdy nastąpiły okoliczności określone w art. 8 ust. 3 lit. A i B rozporządzenia nr 1008/2008/WE. Dotyczy to sytuacji, gdy przewoźnik wspólnotowy nie rozpoczął prowadzenia operacji lotniczych w terminie sześciu miesięcy od wydania koncesji oraz gdy zaprzestał prowadzenia tych operacji na okres dłuższy niż sześć miesięcy.

W przypadku, gdy przewoźnik lotniczy posiadający koncesję, o której mowa w art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 1008/2008/WE, zamierza rozpocząć działalność przy wykorzystaniu statku powietrznego o parametrach przewyższających wartości graniczne dla tej koncesji, tj. o MTOM co najmniej 10 ton lub o liczbie miejsc co najmniej 20, jest obowiązany do przedstawienia Prezesowi ULC koncesji do zatwierdzenia (art. 167a ust. 2).

W każdym z ww. przypadków, określonych w art. 167a ust. 1 i 2 ustawy Prawo lotnicze, koncesję przedstawia się do zatwierdzenia z dokumentami potwierdzającymi spełnianie warunków wymaganych do uzyskania koncesji (art. 167a ust. 4).

Przewoźnik posiadający koncesję na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego z wykorzystaniem statków powietrznych o MTOM poniżej 10 ton lub o liczbie miejsc poniżej 20, w sytuacji niespełniania wymogów, o których mowa w art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 1008/2008/WE, w tym m.in. dotyczącego posiadania kapitału co najmniej 100.000 euro, jest obowiązany do powiadomienia o tym Prezesa ULC bez zbędnej zwłoki oraz do równoczesnego przedłożenia Prezesowi ULC koncesji do zatwierdzenia (art. 167a ust. 3).

Jeżeli nastąpi zmiana co najmniej jednego elementu wpływającego na sytuację prawną przewoźnika lotniczego, w szczególności w przypadku łączenia lub przejęcia, Prezes Urzędu może wezwać przewoźnika lotniczego do przedstawienia koncesji do zatwierdzenia (art. 167a ust. 5).

Koncesję uważa się za zatwierdzoną, jeżeli po analizie dokumentacji przedstawionej przez przewoźnika, Prezes Urzędu nie cofnie, nie ograniczy zakresu lub nie zawiesi koncesji przewoźnika lotniczego, w terminie 30 dni od dnia potwierdzenia przez Prezesa ULC otrzymania pełnej dokumentacji, niezbędnej do jej zatwierdzenia. W sprawach szczególnie skomplikowanych Prezes ULC może przedłużyć ten termin o kolejne 30 dni, zawiadamiając o tym przewoźnika (art. 167a ust. 6).

¹¹⁷ Do dnia 18 września 2011 r. istniał obowiązek określenia w koncesji również terminu rozpoczęcia działalności i okresu ważności koncesji (stosownie do uchylonych z tym dniem przepisów art. 167 ust. 5 i 6 ustawy Prawo lotnicze).

W przypadkach, o których mowa w art. 8 ust. 5 rozporządzenia nr 1008/2008/WE¹¹⁸, Prezes ULC może zobowiązać przewoźnika do przedstawienia skorygowanego planu gospodarczego, obejmującego okres co najmniej 12 miesięcy od dnia wprowadzenia zmian, jak również danych, o których mowa w załączniku I pkt 2 do rozporządzenia nr 1008/2008/WE¹¹⁹, oprócz informacji przekazanych zgodnie z art. 8 ust. 4 tego rozporządzenia (art. 167a ust. 7).

Stosownie do art. 171 ust.1 ustawy, Prezes Urzędu, w drodze decyzji administracyjnej, udziela koncesji, odmawia udzielenia koncesji, zmienia, w tym ogranicza przedmiot, zakres lub obszar działalności objętej koncesją, zawiesza koncesję na określony czas, wydaje koncesję tymczasową oraz cofa koncesję.

Prezes Urzędu może wydać koncesję tymczasową podmiotowi spełniającemu warunki, o których mowa w art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1008/2008/WE, po uprzednim zawieszeniu koncesji na czas ważności koncesji tymczasowej (art. 171 ust. 2 Prawa lotniczego). Prezes ULC informuje Komisję Europejską o wydanych decyzjach (art. 171 ust. 2 i 7). W celu potwierdzenia warunków, o których mowa w art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1008/2008/WE, przewoźnik lotniczy przedstawia Prezesowi Urzędu, program naprawczy potwierdzający realną perspektywę poprawy sytuacji finansowej w okresie, na który koncesja tymczasowa jest wydawana, czyli w okresie 12 miesięcy (art. 171 ust. 3 i 4). Prezes Urzędu stwierdza wygaśnięcie koncesji tymczasowej, bez zbędnej zwłoki, po upływie jej ważności (art. 171 ust. 5). W przypadku niewykazania przez przewoźnika lotniczego, któremu przyznano koncesję tymczasową, że spełnia on objęte nią i przepisami prawa warunki, Prezes Urzędu cofa koncesję (art. 171 ust. 6).

Ustawa Prawo lotnicze, w art. 171a ust. 1, nakłada na polskiego przewoźnika lotniczego obowiązek przekazywania Prezesowi ULC kopii aktualnego dokumentu, potwierdzającego objęcie tego przewoźnika ważnym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej oraz kopii dokumentu dotyczącego kolejnego okresu ubezpieczenia, o tym samym zakresie co dotychczas. Kopie tych dokumentów powinny być potwierdzone za zgodność z oryginałem urzędowo lub notarialnie i przedstawione każdorazowo nie później niż ostatniego dnia okresu obowiązywania dotychczasowego ubezpieczenia (art. 171a ust. 2). W przypadku nieprzedstawienia Prezesowi Urzędu kopii aktualnego dokumentu ubezpieczenia, Prezes ULC wzywa przewoźnika do uzupełnienia dokumentacji w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania, a w przypadku nieprzedstawienia jej w tym terminie zawiesza koncesję przewoźnika lotniczego do czasu dostarczenia kopii tego dokumentu, jednak nie dłużej niż na okres 3 miesięcy (art. 171a ust. 3). Jeżeli przewoźnik lotniczy nie przedstawi kopii tego dokumentu w okresie na jaki została zawieszona koncesja, Prezes ULC bez zbędnej zwłoki cofa koncesję (art. 171a ust. 4). Ustawa Prawo lotnicze nakłada na Prezesa ULC, stosownie do art. 171a ust. 5, obowiązek zmiany koncesji z urzędu w zakresie wszystkich zmian wprowadzonych w certyfikacie przewoźnika lotniczego (AOC). Do przewoźników lotniczych zajmujących się wyłącznie eksploatacją statków powietrznych o MTOM poniżej 10 ton lub o liczbie miejsc

¹¹⁸ Przypadki te dotyczą: planów wykonywania nowego przewozu lotniczego, wszelkich planowanych łączy lub nabyć, zmian własności pojedynczego pakietu udziałów lub akcji, stanowiącego 10% lub więcej całego pakietu udziałów lub akcji przewoźnika.

¹¹⁹ Są to informacje, które powinny być dostarczone w celu oceny stałej kondycji finansowej istniejących posiadaczy koncesji planujących zmianę struktur lub działalności ze znacznym wpływem na ich finanse, takie jak: najnowsze wewnętrzne sprawozdanie zarządcze oraz poddane ocenie biegłego rewidenta sprawozdanie finansowe za ostatni rok obrotowy, dane szczegółowe o proponowanych zmianach, przewidywany bilans z rachunkiem zysków i strat na bieżący rok obrotowy, wykonane i przewidywane koszty oraz przychody w formie danych liczbowych, przewidywany rachunek przepływów pieniężnych oraz plany dotyczące płynności finansowej (załącznik I pkt 2 do rozporządzenia (WE) 1008/2008).

pasażerskich poniżej 20, wykonujących regularne przewozy lotnicze lub których obrót przekracza 3.000.000 euro rocznie, nie stosuje się art. 8 ust. 4–6 rozporządzenia nr 1008/2008/WE (art. 171a ust. 7).

W przypadku pojawienia się wyraźnych oznak problemów finansowych przewoźnika, o których mowa w art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1008/2008/WE lub w razie otwarcia postępowania upadłościowego przeciwko przewoźnikowi posiadającemu koncesję wydaną przez Prezesa ULC, organ ten bez zbędnej zwłoki dokonuje szczegółowej oceny sytuacji finansowej przewoźnika (art. 171b ust. 1 ustawy). W celu dokonania takiej oceny przewoźnik przedstawia, na żądanie Prezesa ULC, poddane kontroli biegłego rewidenta sprawozdania finansowe oraz inne dokumenty, o których mowa w załączniku I pkt 3 rozporządzenia nr 1008/2008/WE¹²⁰ (art. 171b ust. 2).

Prezes Urzędu zawiesza albo cofa koncesję w przypadkach określonych w rozporządzeniu nr 1008/2008/WE (art. 171b ust. 3). Należą do nich takie okoliczności, jak: brak przekonania o możliwości spełnienia istniejących i potencjalnych zobowiązań przez przewoźnika przez okres 12 miesięcy, nieprzekazanie przez przewoźnika, na żądanie Prezesa ULC, w terminie jednego miesiąca, sprawozdania finansowego poddanego ocenie przez biegłego rewidenta, świadome lub spowodowane zaniedbaniem dostarczenie Prezesowi ULC informacji, których istotne szczegóły są niezgodne z prawdą, zawieszenie lub cofnięcie certyfikatu AOC oraz niespełnianie wymogów dobrej reputacji, określonych w art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 (art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008).

Szczegółowe wymagania w zakresie dokumentów oraz informacji, jakie jest obowiązany przedstawić przedsiębiorca ubiegający się o koncesję określają przepisy rozporządzenia Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie dokumentów oraz informacji, jakie jest obowiązany przedstawić przedsiębiorca ubiegający się o koncesję lub wykonujący działalność gospodarczą w zakresie przewozu lotniczego¹²¹.

Koncesje udzielane przed dniem 18 września 2011 r.

Powołane wyżej zasady udzielania koncesji, w związku ze zmianą ustawy Prawo lotnicze, dokonaną przepisami ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (art. 1)¹²², obowiązywały do dnia 18 września 2011 r. Przed tą datą Prezes ULC udzielał koncesji na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego zgodnie z rozporządzeniem nr 2407/92/EWG z dnia 23 lipca 1992r. w sprawie licencjonowania przewoźników lotniczych¹²³ (art.164 ust. 1). Stosownie do art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r., koncesje wydane na podstawie ww. rozporządzenia nr 2407/92 zachowują ważność przez okres, na jaki zostały wydane.

¹²⁰ Do dokumentów tych należą również: planowany bilans wraz z rachunkiem zysków i strat na kolejny rok, wykonane i przewidywane koszty oraz przychody w formie danych liczbowych, dotyczące takich pozycji, jak: palowo, opłaty i taryfy, wynagrodzenie, konserwacja, amortyzacja, wahania kursu walutowego, opłaty lotniskowe, opłaty nawigacyjne, koszty obsługi naziemnej, ubezpieczenie itd. Prognozy dotyczące ruchu lotniczego/przychodów oraz rachunek przepływów pieniężnych i plany dotyczące płynności na kolejny rok (załącznik I pkt 3 do rozporządzenia (WE) nr 1008/2008).

¹²¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 219, poz.1840.

¹²² Dz. U. z 2011 r. Nr 170, poz. 1015.

¹²³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2407/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym (Dz.U.U.E.L.1992.240.1, Dz.U.U.E-sp.06-2-3). Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 1 listopada 2011 r. przez rozporządzenie (WE) nr 1008/2008.

Zezwolenia

Zezwolenia wymaga, stosownie do art. 173 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze, wykonywanie działalności gospodarczej na lotniskach użytku publicznego¹²⁴ w zakresie zarządzania lotniskiem oraz obsługi naziemnej statków powietrznych, załóg, pasażerów i ładunków, wykonywanej na rzecz przewoźników lotniczych i innych użytkowników statków powietrznych¹²⁵. Kategorie usług związanych z obsługą naziemną, wykonywanych w porcie lotniczym na rzecz przewoźników lotniczych i innych użytkowników statków powietrznych, w liczbie 11, wyszczególnione są w art. 176 ustawy Prawo lotnicze.

Wydanie zezwolenia, odmowa jego wydania oraz cofnięcie zezwolenia następuje w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa ULC (art. 173 ust. 2).

Warunkiem wydania zezwolenia na rozpoczęcie i prowadzenie działalności objętej zezwoleniem jest posiadanie przez podmiot ubiegający się o nie, odpowiedniego certyfikatu, uzyskanego w trybie określonym w art. 160 ustawy Prawo lotnicze.

Zezwolenie na działalność w zakresie zarządzania lotniskiem użytku publicznego uprawnia do świadczenia usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i postojem statków powietrznych, wykonywanych na rzecz przewoźników lotniczych oraz innych użytkowników statków powietrznych (art. 174 ust. 1). Zezwolenia te mogą uzyskać podmioty określone w art. 174 ust. 2, jeżeli spełnią łącznie warunki określone w art. 174 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze.

Zezwolenie na wykonywanie obsługi naziemnej mogą uzyskać podmioty określone w art. 177 ust. 2, z zachowaniem warunków określonych w art. 177 ust. 1 oraz art. 178 ust. 1 i 2 ustawy Prawo lotnicze. Zezwolenia te udzielane są podmiotom, o których mowa w art. 177 ust. 2, jeśli spełniają one wymagania dotyczące zdolności finansowej przedsiębiorstwa, bezpieczeństwa urządzeń i osób, ochrony lotnictwa cywilnego, ochrony środowiska naturalnego oraz ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Sprawdzenie spełniania tych wymagań może być dokonane w procesie certyfikacji, o której mowa w art. 160 (art. 177 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze).

Zezwolenia udzielane są na wniosek zainteresowanego (art. 173 ust. 4 ustawy Prawo lotnicze), który powinien zawierać oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedzibę oraz adres, numer w rejestrze przedsiębiorców, określenie rodzaju działalności oraz miejsce jej wykonywania (art. 175 ust. 1).

Do wniosku przedsiębiorca obowiązany jest, według art. 175 ust. 2 ustawy, dołączyć między innymi:

- dokumenty określające status prawny oraz oświadczenie wnioskodawcy, że nie zgłoszono wniosku o ogłoszenie upadłości i że nie znajduje się on w likwidacji,
- plan gospodarczy przedsiębiorstwa, obejmujący co najmniej 2 lata działalności, wykazujący w sposób wiarygodny, że przedsiębiorca jest w stanie wypełnić istniejące i prawdopodobne przyszłe zobowiązania finansowe w okresie 24 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności¹²⁶. Plan ten powinien również zawierać informacje o strukturze kapitałowej, płynności finansowej, źródłach finansowania działalności, powiązaniach finansowych udziałowców lub akcjonariuszy z inną działalnością, prognozach przepływów finansowych,

¹²⁴ Lotnisko użytku publicznego to lotnisko otwarte dla wszystkich statków powietrznych w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzającego tym lotniskiem i podanych do publicznej wiadomości (art. 54 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze).

¹²⁵ Wymóg ten, w zakresie obsługi naziemnej, nie dotyczy przewoźników lotniczych wykonujących własną obsługę naziemną własnych statków powietrznych, statków powietrznych, załóg, pasażerów, bagażu, towarów lub poczty oraz podmiotów wykonujących obsługę naziemną statków powietrznych, załóg, pasażerów, bagażu, towarów lub poczty w ramach działalności prowadzonej na swoją rzecz (art. 173 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze).

¹²⁶ Do dnia 18 września 2011 r. plan ten powinien być wykazywać również, że przedsiębiorca jest w stanie pokryć planowane koszty działalności w okresie 3 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności nawet gdyby przedsiębiorstwo nie uzyskało w tym okresie żadnych dochodów. Plan ten powinien być także zawierać zweryfikowane sprawozdanie finansowe z poprzedniego roku finansowego, o ile przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą. Do tego dnia wnioskodawca był również obowiązany przedłożyć zweryfikowane sprawozdanie finansowe z poprzedniego roku finansowego (o ile podmiot prowadził działalność gospodarczą).

- dokument potwierdzający, że osobom zarządzającym działalnością nie cofnięto koncesji w okresie ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku oraz że spełniają wymóg dobrej reputacji,
- zatwierdzone sprawozdanie finansowe za poprzedni rok obrotowy, jeżeli przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą¹²⁷,
- projekt zabezpieczenia obsługi ruchu lotniczego, systemu ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej, osłony meteorologicznej lotnictwa cywilnego oraz zatwierdzony przez Prezesa ULC program ochrony lotniska przed aktami bezprawnej ingerencji,
- certyfikat uzyskany w trybie art. 160 Prawa lotniczego.

Szczegółowe warunki, jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na działalność w zakresie zarządzania lotniskiem użytku publicznego określało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie dokumentów oraz informacji, jakie jest obowiązany przedstawić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego¹²⁸. Od dnia 22 maja 2013 r. obowiązują przepisy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 lutego 2013 r. w sprawie dokumentów oraz informacji wymaganych przy ubieganiu się o zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego¹²⁹.

Szczegółowe warunki i tryb udzielania zezwoleń na wykonywanie obsługi naziemnej oraz dokumenty i informacje, jakie powinni przedstawić ubiegający się zezwolenia, oraz warunki jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o zezwolenie określały przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych¹³⁰.

Prezes ULC odmawia udzielenia zezwolenia, jeżeli:

- udzielenie go byłoby sprzeczne z wiążącymi umowami lub przepisami międzynarodowymi,
- przedsiębiorcy cofnięto zezwolenie na ten sam rodzaj działalności w okresie ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku,
- wnioskodawca nie spełnił wymagań określonych w ustawie (art. 175 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze).

Prezes ULC może odmówić udzielenia zezwolenia na zarządzanie lotniskiem ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego lub zdrowia publicznego. Z tych też powodów Prezes ULC może ograniczyć w zezwoleniu przedmiot, zakres lub obszar działalności w stosunku do wniosku (art. 175 ust. 3a ustawy Prawo lotnicze).

Prezes ULC cofa zezwolenie w przypadku, gdy:

- wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności objętej zezwoleniem,
- przedsiębiorca nie rozpoczął działalności objętej zezwoleniem w oznaczonym terminie albo zaprzestał prowadzenia tej działalności¹³¹,
- otwarto likwidację przedsiębiorcy albo nastąpiła jego upadłość,
- przedsiębiorca nie spełnia warunków określonych w Prawie lotniczym (art. 175 ust. 4 ustawy).

¹²⁷ Wymóg określony w art. 175 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo lotnicze, obowiązujący od dnia 18 września 2011 r.

¹²⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 182, poz. 1535.

¹²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 275.

¹³⁰ Dz. U. z 2009 r., Nr 83, poz. 695. Rozporządzenie to obowiązywało do dnia 19 marca 2013 r. i zostało zastąpione obowiązującym od dnia 25 listopada 2013 r. rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1378).

¹³¹ Do dnia 18 września 2011 r. powodem cofnięcia zezwolenia było jedynie nierozpoczęcie działalności objętej zezwoleniem w oznaczonym terminie.

Prezes ULC może cofnąć zezwolenie na działalność w zakresie zarządzania lotniskiem lub zmienić jego zakres ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego lub zdrowia publicznego (art. 175 ust. 4a ustawy Prawo lotnicze).

Prezes Urzędu może cofnąć zezwolenie na działalność w zakresie obsługi naziemnej statków powietrznych, załóg, pasażerów i ładunku, wykonywanej na rzecz przewoźników lotniczych i innych użytkowników statków powietrznych lub zmienić jego zakres, jeżeli podmiot wykonujący obsługę naziemną nie spełnia z własnej winy wymagań określonych w art. 177 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze (art. 175 ust. 4c). Prezes ULC może również, na wniosek zarządzającego lotniskiem, cofnąć takie zezwolenie lub zmienić jego zakres, jeżeli podmiot wykonujący obsługę naziemną nie przestrzega zasad sprawnego funkcjonowania lotniska (art. 175 ust. 4d).

Zezwolenia na działalność w zakresie zarządzania lotniskiem udzielane są na czas oznaczony, nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 50 lat (art. 175 ust. 5 ustawy Prawo lotnicze). Zezwolenia na działalność w zakresie obsługi naziemnej statków powietrznych, załóg, pasażerów i ładunku, wykonywanej na rzecz przewoźników lotniczych i innych użytkowników statków powietrznych, dla przedsiębiorców wybranych w drodze konkursu, udzielane są na okres nie dłuższy niż 7 lat (art. 175 ust. 5 w zw. z art. 179 ust. 11 ustawy Prawo lotnicze)¹³².

W zezwoleniach określa się: osobę wnioskodawcy, jego adres oraz siedzibę lub miejsce zamieszkania; przedmiot działalności, strukturę kapitałową przedsiębiorcy – w przypadku zezwolenia na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego¹³³; miejsce wykonywania działalności; termin rozpoczęcia działalności; okres ważności zezwolenia oraz szczególne warunki wykonywania działalności (art. 175 ust. 6 ustawy Prawo lotnicze)¹³⁴.

Obowiązki podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie zarządzania lotniskiem użytku publicznego określają przepisy art. 175 ust. 7 ustawy Prawo lotnicze¹³⁵. Podmioty te są obowiązane m.in.:

- zachowywać warunki prowadzenia działalności określone w decyzjach administracyjnych Prezesa ULC,
- zgłaszać Prezesowi Urzędu zmiany danych zawartych w wydanych przez niego decyzjach administracyjnych, dotyczących tego podmiotu,
- corocznie, w terminie 7 miesięcy od zakończenia roku obrotowego, przekazywać Prezesowi ULC sprawozdania z działalności oraz roczne sprawozdania finansowe wraz z opinią biegłego rewidenta, jeżeli taki obowiązek wynika z przepisów o rachunkowości,
- zapewnić użycie właściwego, specjalistycznego sprzętu oraz powierzać czynności w zakresie prowadzonej działalności osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje.

Do obowiązków zarządzającego lotniskiem, świadczącego usługi z zakresu obsługi naziemnej (wymienione w art. 176 ustawy) w porcie lotniczym, w którym roczna wielkość ruchu wynosi co najmniej 2.000.000 pasażerów lub 50.000 ton towarów należy również: prowadzenie odrębnej rachunkowości dotyczącej działalności w zakresie obsługi naziemnej; zapewnienie odpowiedniego poziomu usług, a także bezpieczeństwa, ochrony urządzeń, statków powietrznych,

¹³² Do dnia 18 września 2011 r. wszelkie zezwolenia, określone w art. 173 ust. 1, udzielane były na czas określony, nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 50 lat.

¹³³ Do dnia 18 września 2011 r. istniał obowiązek określenia struktury kapitałowej przedsiębiorcy w przypadku każdego z zezwoleń.

¹³⁴ Przepis w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r.

¹³⁵ Ibidem.

wyposażenia oraz osób, potwierdzony certyfikatem w zakresie, o którym mowa w art. 160 ust. 3 pkt 4 zapewnienie odpowiedniego poziomu ubezpieczenia oraz ochrony środowiska (art. 178 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze¹³⁶).

Przedsiębiorca, który zamierza podjąć działalność gospodarczą wymagającą zezwolenia, może ubiegać się o przyrzeczenie wydania zezwolenia (art. 175 ust. 8 ustawy Prawo lotnicze).

Certyfikacja

Zagadnienia związane z certyfikacją działalności w lotnictwie cywilnym, w tym działalności gospodarczej, regulują przepisy rozdziału 2 działu VII ustawy Prawo lotnicze.

Podjęcie i wykonywanie działalności w lotnictwie cywilnym, w zakresie określonym w art. 160 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze, wymaga uzyskania certyfikatu (art. 160 ust. 1). Certyfikacji podlega, stosownie do art. 160 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze¹³⁷, między innymi:

- wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego z wykorzystaniem samolotów oraz świadczenia usług lotniczych innych niż przewóz lotniczy, z wykorzystaniem statków powietrznych, dla których wymagane jest świadectwo zdatności do lotów (art. 160 ust. 3 pkt 1),
- lotniska użytku publicznego i ich eksploatacja (art. 160 ust. 3 pkt 3),
- obsługa naziemna statków powietrznych wykonywana na rzecz przewoźników lotniczych w zakresie obsługi materiałów niebezpiecznych (w rozumieniu Konwencji, o której mowa w art. 3 ust. 2 ustawy Prawo lotnicze¹³⁸) oraz zaopatrywania statków powietrznych w materiały napędowe (art. 160 ust. 3 pkt 4)¹³⁹,
- zapewnienie służb żeglugi powietrznej zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 550/2004/WE z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewnienia służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (art. 160 ust. 3 pkt 8 ustawy Prawo lotnicze).

Wydanie certyfikatu musi być poprzedzone procesem certyfikacji, który jest sprawdzeniem trwałej zdolności podmiotu do bezpiecznego wykonywania określonej działalności lotniczej (art. 160 ust. 2).

Sprawdzenie to obejmuje:

- organizację wykonywania określonej działalności, z uwzględnieniem bezpiecznej eksploatacji statków powietrznych, zawodowego przygotowania personelu kierowniczego, nadzorującego i wykonawczego, metod wykonywania działalności, programów szkolenia personelu, instrukcji wykonawczych, środków technicznych oraz ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, którego obowiązek posiadania wynika z ustawy Prawo lotnicze,
- w odniesieniu do przewozu lotniczego – także zdolności finansowych,
- w odniesieniu do zarządzania lotniskami – zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania lotniska,
- zapewnienie innych warunków istotnych dla danego rodzaju działalności, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lotnictwa i osób trzecich oraz ochrony, o której mowa w dziale IX ustawy Prawo lotnicze¹⁴⁰, określonych w odrębnych przepisach (art. 160 ust. 4)¹⁴¹.

¹³⁶ Dotyczy to również przewoźników lotniczych oraz agentów obsługi naziemnej świadczących tego rodzaju usługi. Przepis w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r.

¹³⁷ Przepis w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r.

¹³⁸ Dotyczy to Konwencji Chicagowskiej.

¹³⁹ Z wyjątkiem wykonywanej przez przewoźników lotniczych obsługi naziemnej własnych statków powietrznych i ładunków.

¹⁴⁰ Dział IX ustawy Prawo lotnicze nosi tytuł „Ochrona lotnictwa cywilnego”.

¹⁴¹ Przepis w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r.

Przebieg procesu certyfikacji regulują przepisy art. 161 ustawy Prawo lotnicze. Według tego przepisu¹⁴²:

- Certyfikację przeprowadza Prezes ULC, na wniosek zainteresowanego podmiotu, chyba że przepisy Unii Europejskiej stanowią inaczej (art. 161 ust. 1);
- W przypadku spełnienia przez podmiot wymagań ustanowionych przepisami prawa, odpowiednich dla danego rodzaju działalności, Prezes ULC wydaje certyfikat, w którym określa nazwę podmiotu, zakres prowadzonej działalności, warunki jej prowadzenia oraz termin, na jaki certyfikat jest wydawany (art. 161 ust. 2);
- Certyfikat wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 12 miesięcy, jeżeli jest wydawany po raz pierwszy, i nie dłuższy niż 36 miesięcy – przy kolejnym przedłużeniu, jeżeli przepisy Unii Europejskiej nie stanowią inaczej (art. 161 ust. 3);
- Prezes ULC odmawia wydania certyfikatu, jeżeli stwierdzi, że wnioskodawca nie spełnił wymagań ustanowionych dla wnioskowanej działalności (art. 161 ust. 4);
- W razie stwierdzenia, że posiadacz certyfikatu przestał spełniać wymagania przewidziane przepisami prawa do wydania lub utrzymania certyfikatu, Prezes ULC wzywa zainteresowany podmiot do przywrócenia stanu zgodnego z przepisami prawa, w określonym terminie, pod rygorem zawieszenia ważności certyfikatu, ograniczenia uprawnień wynikających z certyfikatu lub cofnięcia wydanego certyfikatu, w zależności od stopnia naruszeń bezpieczeństwa prowadzonej działalności lotniczej, chyba, że przepisy Unii Europejskiej stanowią inaczej (art. 161 ust. 5);
- Po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 5, Prezes ULC, w drodze decyzji administracyjnej, zawiesza ważność certyfikatu, ogranicza uprawnienia wynikające z certyfikatu lub cofa certyfikat, w zależności od stopnia stwierdzonych naruszeń bezpieczeństwa prowadzonej działalności lotniczej, chyba, że przepisy Unii Europejskiej stanowią inaczej (art. 161 ust. 6);
- W razie zawieszenia ważności certyfikatu lub ograniczenia uprawnień wynikających z certyfikatu, Prezes ULC określa termin, na jaki certyfikat zostaje zawieszony lub ograniczony, rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości oraz termin ich usunięcia, chyba, że przepisy Unii Europejskiej stanowią inaczej (art. 161 ust. 7).
- Prezes ULC, w drodze decyzji administracyjnej, wydaje certyfikat, odmawia jego wydania, zawiesza ważność, ogranicza uprawnienia wynikające z niego i cofa certyfikat (art. 161 ust. 8).

Stosownie do art. 162 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze, Prezes ULC przeprowadza okresowe i – w razie potrzeby – doraźne kontrole w celu sprawdzenia, czy posiadacz certyfikatu nadal spełnia ustalone przepisami prawa wymagania potrzebne dla utrzymania i ważności certyfikatu. Certyfikat może zostać oddany Prezesowi ULC, co jest równoznaczne z jego zawieszeniem i może zostać w każdym czasie zwrócony uprawnionemu podmiotowi na jego wniosek, chyba, że w okresie zawieszenia upłynął termin ważności tego certyfikatu. Prezes ULC dokonuje tych czynności w drodze decyzji administracyjnej.

Szczegółowe regulacje dotyczące certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym, stosownie do przepisu art. 163 ustawy Prawo lotnicze, zostały zawarte w rozporządzeniu ws certyfikacji z maja 2003r.)¹⁴³. Od dnia 4 kwietnia 2013 r. obowiązują w tym zakresie przepisy rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r.

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ Dz. U. z 2003 r. Nr 146, poz. 1421 ze zm. Rozporządzenie to, stosownie do przepisu art. 18 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011mr. Nr 170, poz. 1015), zostało uchylone z dniem 4 kwietnia 2013 r.

Certyfikat stanowi załącznik do decyzji Prezesa ULC (§ 29 ust. 1 ww. rozporządzenia), o której mowa w art. 161 ust. 8 ustawy Prawo lotnicze¹⁴⁴.

W rozporządzeniu ws certyfikacji z maja 2003 r. ustalone zostały m.in. następujące rodzaje certyfikatów:

- certyfikat przewoźnika lotniczego (Air Operator Certificate – AOC) – upoważniający do prowadzenia działalności gospodarczej przy użyciu statków powietrznych w zakresie przewozu lotniczego oraz spedycji rzeczy do przewozu lotniczego (§ 3 pkt 1)¹⁴⁵,
- certyfikat usług lotniczych (Aerial Works Certificate – AWC) – upoważniający do prowadzenia działalności gospodarczej przy użyciu statków powietrznych, w zakresie usług lotniczych innych niż przewóz lotniczy (§ 3 pkt 2)¹⁴⁶,
- certyfikat lotniska (Aerodrome Certificate) – upoważniający do zarządzania lotniskiem w rozumieniu działu IV ustawy¹⁴⁷ (§ 3 pkt 4)¹⁴⁸,
- certyfikat agenta obsługi naziemnej statków powietrznych (Airport Handling Agent Certificate – AHAC) – upoważniający do prowadzenia obsługi naziemnej statków powietrznych, ładunków, pasażerów i ich bagażu, zaopatrywania statków powietrznych oraz spedycji rzeczy do przewozu lotniczego (§ 3 pkt 5)¹⁴⁹,
- certyfikat instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej (Certificate of the Air Navigation Service Provider) – upoważniający do zapewnienia wszelkiego rodzaju służb ruchu lotniczego (Air Traffic Services – ATS), służb łączności, nawigacji i dozoru (Communication, Navigation and Surveillance Services – CNS), służb meteorologicznych (Meteorological Service – MET) oraz służby informacji lotniczej (Aeronautical Information Services – AIS) (§ 3 pkt 9 lit. a–d)¹⁵⁰.

Na certyfikację działalności w lotnictwie cywilnym, o której mowa w art. 160 ust. 3 ustawy, składał się przede wszystkim:

- podstawowy proces certyfikacji, obejmujący szereg uporządkowanych, odpowiednio opisanych procedurami i udokumentowanych działań Urzędu Lotnictwa Cywilnego, które mają na celu zbadanie zdolności podmiotu do trwałego spełniania wymagań ustalonych dla danego certyfikatu w odrębnych przepisach (§ 5 ust. 1 pkt 1),
- procesy związane z utrzymaniem ważności posiadanego certyfikatu, obejmujące szereg uporządkowanych, odpowiednio opisanych procedurami i udokumentowanych działań Urzędu, które mają na celu okresowe i doraźne sprawdzanie, czy podmiot ciągle spełnia wymagania

¹⁴⁴ Stanowi o tym odpowiednio przepis § 7 ust. 1 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r.

¹⁴⁵ Certyfikat AOC, stosownie do § 4 pkt 1 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r. – stanowi dokument potwierdzający zdolność podmiotu do wykonywania operacji w zakresie przewozu lotniczego z wykorzystaniem: samolotów, śmigłowców, szybowców i balonów.

¹⁴⁶ Certyfikat AWC, stosownie do § 4 pkt 2 ww. rozporządzenia – stanowi dokument potwierdzający zdolność podmiotu do świadczenia usług lotniczych innych niż przewóz lotniczy, z wykorzystaniem statków powietrznych, dla których wymagane jest świadectwo zdatności do lotu.

¹⁴⁷ Dział IV ustawy Prawo lotnicze nosi tytuł „Lotniska, lądowiska i lotnicze urządzenia naziemne” i zawiera regulacje dotyczące: zakładania i rejestracji lotnisk, eksploatacji lotnisk, ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej, lotnisk, otoczenia lotniska i lotniczych urządzeń naziemnych, lądowisk i innych miejsc startów i lądowań.

¹⁴⁸ Certyfikat lotniska, stosownie do § 4 pkt 7 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r. – stanowi dokument potwierdzający spełnienie wymagań związanych z eksploatacją lotniska i zarządzaniem lotniskiem użytku publicznego, o którym mowa w art. 59a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo lotnicze.

¹⁴⁹ Certyfikat AHAC, stosownie do § 4 pkt ww. rozporządzenia – stanowi dokument potwierdzający zdolność podmiotu do prowadzenia obsługi naziemnej statków powietrznych na rzecz przewoźników lotniczych w zakresie obsługi materiałów niebezpiecznych oraz zaopatrywania statków powietrznych w materiały napędowe.

¹⁵⁰ Ich odpowiednikami obecnie są certyfikaty wyszczególnione w § 4 pkt 13 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r.

ustalone dla tego certyfikatu w odrębnych przepisach, w których zakres wchodzi: okresowe i doraźne kontrole, o których mowa w art. 162 ust. 1 ustawy; kontrole, o których mowa w art. 27 ustawy oraz czynności nadzoru, o których mowa w art. 157 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze (§ 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003r.)¹⁵¹.

Procesy certyfikacji mogły dotyczyć: wydania certyfikatu po raz pierwszy, przedłużenia ważności certyfikatu, rozszerzenia zakresu uprawnień nadanych w certyfikacie oraz wznowienia jego ważności (§ 5 ust. 2 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.)¹⁵².

Certyfikację działalności lotniczej przeprowadza zespół certyfikujący (§ 6 ww. rozporządzenia)¹⁵³ zgodnie ze szczegółowymi wytycznymi i instrukcjami zawartymi w podręcznikach certyfikacji, właściwymi dla poszczególnych rodzajów i procesów certyfikacji, obowiązkowo aktualizowanymi zgodnie ze zmianami przepisów międzynarodowych, o których mowa w art. 3 ust. 5 ustawy Prawo lotnicze (§ 7). Zawartość podręczników certyfikacji, zakres i formę, określają przepisy §§ 8, 32, 36, 38 i 42 powołanego rozporządzenia¹⁵⁴.

Przebieg procesu certyfikacji, wg przepisu § 9 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r., składał się z etapów:

- informacyjnego – polegającego na zapoznaniu podmiotu ubiegającego się o certyfikat m.in. z obowiązującymi przepisami oraz wymaganiami technicznymi i procedurami certyfikacyjnymi (§ 9 pkt 1)¹⁵⁵;
- złożenia wniosku – polegającego m.in. na ocenie zgodności dostarczonych przez podmiot dokumentów z przepisami oraz wymaganiami technicznymi ustalonymi dla wnioskowanego procesu certyfikacji w odrębnych przepisach (§ 9 pkt 2)¹⁵⁶;
- oceny i zatwierdzenia instrukcji wykonawczych¹⁵⁷, które były wymagane w odrębnych przepisach dla zapewnienia bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym (§ 9 pkt 3);

Przepis § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r. ustanowił odpowiadający powyższemu etap oceny – polegający na ocenie, akceptacji lub zatwierdzeniu personelu oraz instrukcji wykonawczych lub innych dokumentów niezbędnych do prowadzenia certyfikowanej działalności w lotnictwie cywilnym, wymaganych przepisami rozdziału 5 tego rozporządzenia.

Etap ten, stosownie do § 18 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, rozpoczyna się z chwilą złożenia przez zainteresowany podmiot m.in. projektu instrukcji wykonawczych oraz planu działania w sytuacjach zagrożenia (w przypadku certyfikacji lotnisk), a kończy się zatwierdzeniem m.in. instrukcji wykonawczych i personelu kierowniczego.

¹⁵¹ Odpowiednie regulacje określające składowe certyfikacji (tj. czynności urzędowe), o której mowa w art. 160 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze, obowiązujące od 4 kwietnia 2013 r., zawiera § 3 ust. 1 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2013 r.

¹⁵² Według przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r., certyfikacja może polegać na: wydaniu certyfikatu po raz pierwszy albo wznowieniu ważności certyfikatu, który był nieważny albo zawieszony dłużej niż przez 12 miesięcy; wznowieniu ważności certyfikatu, który był nieważny albo zawieszony nie dłużej niż przez 12 miesięcy; przedłużeniu ważności certyfikatu; rozszerzeniu, ograniczeniu lub innej zmianie zakresu uprawnień nadanych w certyfikacie; zawieszeniu ważności certyfikatu lub ważności uprawnień oraz cofnięciu certyfikatu.

¹⁵³ Odpowiednio § 8 ust. 1 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r.

¹⁵⁴ Przepisy rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r. zniosły obowiązek prowadzenia certyfikacji przy zastosowaniu podręczników certyfikacji.

¹⁵⁵ Etap ten, stosownie do przepisu § 9 ust. 2 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r., jest realizowany w przypadku, gdy zainteresowany podmiot, ubiegający się o certyfikat po raz pierwszy, wystąpi o jego przeprowadzenie.

¹⁵⁶ Odpowiednio § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r.

¹⁵⁷ O których mowa w rozdziale 7 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.

- testów praktycznych – polegający na praktycznym wykazaniu przez podmiot, że jest trwale zdolny zapewnić bezpieczeństwo wnioskowanej działalności w lotnictwie cywilnym, spełniać wymagania przepisów, które były podstawą certyfikacji, oraz że potrafi wykonywać przedmiotową działalność zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami, jakie zostały określone w zatwierdzonych przez Prezesa ULC instrukcjach wykonawczych (§ 9 pkt 4);
Przepis § 9 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r. ustanowił odpowiadający powyższemu etap kontroli – polegający na przeprowadzeniu czynności sprawdzających, w tym testów praktycznych, prowadzących do wykazania przez podmiot trwałej zdolności do zapewnienia bezpiecznego wykonywania wnioskowanej działalności w lotnictwie cywilnym, spełniania wymagań przepisów prawa, które były podstawą certyfikacji, zapewnienia wykonywania przedmiotowej działalności zgodnie z warunkami i ograniczeniami, jakie zostały dla niej określone w instrukcjach wykonawczych lub innych dokumentach zatwierdzonych przez Prezesa ULC;
- wydania certyfikatu – polegającego na wydaniu decyzji, o której mowa w art. 162 ust. 4 ustawy Prawo lotnicze¹⁵⁸.

Terminy obowiązujące w procesie certyfikacji, w tym w sprawie uzyskania certyfikatu, wznowienia oraz przedłużenia jego ważności lub rozszerzenia zakresu posiadanego certyfikatu, określają przepisy rozdziału 5 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.¹⁵⁹.

Podmioty ubiegające się o uzyskanie określonego certyfikatu obowiązane są przekazać do ULC informacje i dokumenty określone w przepisach rozdziału 6 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r., w tym w szczególności określone w §§ 15–16, 18, 20–21 i 23¹⁶⁰.

Warunkiem przystąpienia do etapu testów praktycznych jest pełne zakończenie etapu oceny i zatwierdzania instrukcji wykonawczych oraz złożenie przez zainteresowany podmiot pisemnego oświadczenia, iż wszystkie wymagane dla prowadzenia wnioskowanej działalności w lotnictwie cywilnym i zatwierdzone przez Prezesa ULC instrukcje wykonawcze zostały przez podmiot wprowadzone do stosowania oraz że są w pełni przestrzegane przez wszystkie służby i osoby funkcyjne uczestniczące we wnioskowanej działalności, łącznie z podwykonawcami i dostawcami usług (§ 23 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.)¹⁶¹.

Prezes ULC może zwolnić dany podmiot z przeprowadzania testów praktycznych na warunkach i zasadach określonych w § 25 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.). W przypadku ubiegania się o udzielenie po raz pierwszy certyfikatu AOC, podmiot nie może uzyskać takiego zwolnienia (§ 26)¹⁶². Warunki wydania określonego certyfikatu z ważnością na okres krótszy niż 12 miesięcy oraz na okres dłuższy niż 12 miesięcy (lecz maksymalnie z ważnością na 36 miesięcy), określają odpowiednio przepisy §§ 27 i 28 ww. rozporządzenia¹⁶³.

¹⁵⁸ W brzmieniu ustawy Prawo lotnicze, obowiązującym przed dniem 18 września 2011 r. Według § 9 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r. – etap ten polega na wydaniu decyzji, o której mowa w art. 161 ust. 8 ustawy Prawo lotnicze, w zależności od wyników przeprowadzonego procesu certyfikacji.

¹⁵⁹ Odpowiednio przepisy §§ 10–14 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r.

¹⁶⁰ Odpowiednio przepisy §§ 16–20 ww. rozporządzenia.

¹⁶¹ Odpowiednio przepis § 20 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r. – w wymaganym oświadczeniu zainteresowany podmiot ma obowiązek oświadczyć, iż wszystkie instrukcje wykonawcze lub inne dokumenty wymagane do prowadzenia wnioskowanej działalności w lotnictwie cywilnym zostały wprowadzone do stosowania oraz są przestrzegane. Przystąpienie do etapu kontroli, stosownie do tego przepisu następuje po pozytywnym zakończeniu etapu oceny, otrzymaniu powyższego oświadczenia i po zweryfikowaniu osób wchodzących w skład personelu kierującego, nadzorującego lub wykonawczego.

¹⁶² Przepis § 22 ust. 2 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r. stanowi, że nie można zwolnić z wykonania testów praktycznych przy wydaniu certyfikatu po raz pierwszy, chyba że przepisy Unii Europejskiej stanowią inaczej.

¹⁶³ Odpowiednio przepis § 26 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r.

Według przepisu § 25 ust. 1 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r., obowiązującego od dnia 4 kwietnia 2013 r., certyfikat wydaje się po usunięciu przez wnioskodawcę wszystkich niezgodności stwierdzonych przez Prezesa ULC w trakcie etapu kontroli, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 3, z tym zastrzeżeniem, iż Prezes ULC może przedłużyć lub wznowić ważność certyfikatu, jeżeli niezgodność stwierdzona w trakcie etapu kontroli jest kwalifikowana jako niezgodność drobna drugiego poziomu oraz zostanie objęta stałym nadzorem posiadacza certyfikatu (albo podmiotu wnioskującego) i będzie szczegółowo opisana w instrukcjach wykonawczych (§ 25 ust. 2).

Nadzór i kontrola

W procesach certyfikacji i oceny zdolności podmiotu do spełniania norm i wymagań określonych w odrębnych przepisach stosuje się zasady dotyczące prowadzenia kontroli i postępowań pokontrolnych oraz uwzględnia wyniki kontroli prowadzonych zgodnie z przepisami działu II ustawy Prawo lotnicze (§ 38 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.)¹⁶⁴. Stosownie do przepisu art. 29 ustawy Prawo lotnicze, w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów lub decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego, Prezes ULC wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.

Stosownie do art. 27 ust. 1 Prawa lotniczego, Prezes ULC kontroluje przestrzeganie przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego. Kontroli takiej podlegają m.in. podmioty prowadzące działalność w zakresie lotnictwa cywilnego i zarządzający lotniskami (art. 27 ust. 2 pkt 2). Prawa i obowiązki w zakresie sprawowanego nadzoru regulują m.in. przepisy art. 27 ust. 3 i 3a ustawy Prawo lotnicze.

Do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁶⁵ (art. 29a ustawy Prawo lotnicze).

Szczegółowe warunki i sposób wykonywania kontroli, o której mowa w art. 27–29 ustawy oraz stosowane przy tym dokumenty i ich wzory, kierując się zasadą najmniejszej uciążliwości dla podmiotu kontrolowanego i dążąc do uproszczenia procedur kontrolnych, z uwzględnieniem zachowania wymogów bezpieczeństwa w działalności lotniczej, określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2003 r. w sprawie kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego¹⁶⁶.

Sprawowanie okresowej i doraźnej kontroli posiadaczy certyfikatów szczegółowo regulowały przepisy rozdziału 8 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.¹⁶⁷. Kontrole te mają na celu sprawdzenie, czy w okresie ważności certyfikatu jego posiadacz w szczególności:

- spełnia wymagania określone dla uzyskania certyfikatu oraz przestrzega warunków i ograniczeń wykonywania działalności w lotnictwie cywilnym;
- prowadzi działalność lotniczą zgodnie z wymaganiami, metodami, zasadami i procedurami określonymi dla tej działalności w zatwierdzonych przez Prezesa ULC instrukcjach wykonawczych;
- utrzymuje strukturę organizacyjną oraz zatrudnia odpowiednio wykwalifikowany personel kierowniczy, nadzorujący i wykonawczy, w liczbie dostatecznej dla wykonania zaplanowanych i objętym certyfikatem zadań;

¹⁶⁴ Odpowiedni przepis § 21 ust. 1 rozporządzenia ws certyfikacji z marca 2013 r. stanowi, że etap kontroli, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 3 jest prowadzony zgodnie z przepisami art. 27–29a ustawy Prawo lotnicze.

¹⁶⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

¹⁶⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 168 poz. 1640 ze zm.

¹⁶⁷ Odpowiednio rozdział 6 ww. rozporządzenia, pt. „Bieżący nadzór nad posiadaczem certyfikatu”.

- utrzymuje środki techniczne i urządzenia wykorzystywane do prowadzenia działalności w lotnictwie cywilnym;
- wywiązuje się z zawartych umów związanych z prowadzoną działalnością oraz z innych obowiązków nałożonych na posiadacza certyfikatu w odrębnych przepisach (§ 33 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.).

Powyższe kontrole powinny być przeprowadzane zgodnie z zatwierdzonymi przez Prezesa ULC, indywidualnie dla każdego posiadacza certyfikatu, programami prowadzenia bieżącego nadzoru, zawierającymi takie dane, jak: zakres merytoryczny każdego audytu oraz inspekcji, częstotliwość ich powtarzania oraz roczny i kwartalny plan realizacji poszczególnych zadań inspekcyjnych (§ 34 ust. 2 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.)¹⁶⁸. Ogólne wytyczne, dotyczące zasad i procedur prowadzenia bieżącego nadzoru nad posiadaczem certyfikatu oraz konstrukcji programu prowadzenia bieżącego nadzoru, określają podręczniki certyfikacji (§ 34 ust. 3). Posiadacz certyfikatu powinien być nadzorowany przez wyznaczonego inspektora (lub inspektorów) z właściwej terytorialnie delegatury ULC, odpowiedzialnego za realizację programu prowadzenia bieżącego nadzoru (§ 35). Zasady klasyfikowania uchybień, niezgodności i braków stwierdzonych podczas audytu i inspekcji, w zależności od powodowanego przez nie stopnia zagrożenia bezpieczeństwa prowadzonej działalności w lotnictwie cywilnym, oraz nieprzekraczalne terminy ich usunięcia powinny być określone przez Prezesa ULC w podręcznikach certyfikacji (§ 36).

Procesy certyfikacji oraz wykonane w ich ramach sprawdzanie i czynności inspekcyjne oraz kontrolne podlegają dokumentowaniu na zasadach określonych w podręcznikach certyfikacyjnych (§ 39 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.). Wydawane certyfikaty powinny być ewidencjonowane na zasadach określonych w §§ 40 i 41 ww. rozporządzenia.

W przypadku stwierdzenia uchybień w działalności podmiotu posiadającego certyfikat, Prezes ULC powinien wezwać podmiot do ich usunięcia, pod rygorem cofnięcia certyfikatu (art. 162 ust. 2 Prawa lotniczego i § 43 ust. 1 rozporządzenia ws certyfikacji z maja 2003 r.). Prezes ULC może w uzasadnionych przypadkach zobowiązać podmiot do opracowania i zrealizowania programu korygującego na warunkach określonych w § 43 p. 1–6 oraz może nałożyć na ten podmiot obowiązek uzyskania akceptacji przez ULC tego programu, jeśli wykryte uchybienia, braki lub niezgodności stanowią poważne zagrożenie bezpieczeństwa albo że trwałe usunięcie przyczyn uchybienia zajmie więcej niż 90 dni (§ 44).

¹⁶⁸ Odpowiednio przepis § 42 ww. rozporządzenia.

5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadzały w nich kontrole

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa kontrolowanej jednostki
1.	Departament Infrastruktury	– Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – Urząd Lotnictwa Cywilnego
2.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Port Lotniczy Bydgoszcz Sp. z o.o.
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Port Lotniczy Gdańsk Sp. z o.o.
4.	Delegatura NIK w Katowicach	Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze S.A. w Katowicach
5.	Delegatura NIK w Krakowie	Port Lotniczy Kraków-Balice Sp. z o.o.
6.	Delegatura NIK w Poznaniu	Port Lotniczy Poznań-Ławica Sp. z o.o.
7.	Delegatura NIK w Szczecinie	Port Lotniczy Szczecin-Goleniów Sp. z o.o.
8.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Port Lotniczy Wrocław S.A.
9.	Delegatura NIK w Warszawie	– Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” w Warszawie – Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin Sp. z o.o. – Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. w Warszawie – EuroLOT S.A. w Warszawie

5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Nazwa kontrolowanej jednostki	Kierownik kontrolowanej jednostki
Ministerstwo Infrastruktury	Minister Cezary Grabarczyk od 16.11.2007 r. do 17.11.2011 r.
Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Minister Sławomir Nowak od 18.11.2011 r. do 27.11.2013 r.
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	Minister Elżbieta Bieńkowska od 27.11.2013 r. do 22 września 2014 r.
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	Minister Maria Wasiak od 22 września 2014 r. – 16 listopada 2015 r.
Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa	Minister Andrzej Adamczyk od 16 listopada 2015 r. i obecnie
Urząd Lotnictwa Cywilnego	Prezes Grzegorz Kruszyński od 11.09.2006 r. do 17.02.2012 r. p.o. Prezes Tomasz Kądziołka od 17.02.2012 r. do 15.10.2012 r. Prezes Piotr Ołowski od 15.10.2012 r. i obecnie

5.5. Wykaz aktów prawnych

1. Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r., nr 35, poz. 212 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.
3. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 170, poz. 1015).
5. Ustawa z dnia 4 września 2007 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 743).
6. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarcze (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.).
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w lotnictwie cywilnym i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE (Dz.U.U.E.L.2008.79 1 ze zm.: Dz.U.U.E.L.2011.49. 54, Dz.U.U.E.L.2009.199.6, Dz.U.U.E.L.2009.309.51 i Dz.U.U.E.L.2013.4 34).
9. Rozporządzenie (WE) Nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (rozporządzenie ramowe)–Dz.U.U.E.L.2004.96.1;Dz.U.U.E.sp.07-8-23;zm.:Dz.U.U.E.L2007.174.26/1,Dz.U.U.E.L.2009.300.34.
10. Rozporządzenie nr 550/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewnienia służb żeglugi powietrznej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz.U.U.E.L.2004.96.10, Dz.U.U.E-sp.07-8-31; zm.: Dz.U.U.E.L.2007.174.27/1; Dz.U.U.E.L.2009.300.34).
11. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) Nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewnienia służb żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2010.
12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.U.U.E.L.2008.293.3).
13. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2407/92 z dnia 23 lipca 1992 r. w sprawie przyznawania licencji przewoźnikom lotniczym (Dz.U.U.E.L.1992.240.1, Dz.U.U.E-sp.06-2-3).
14. Rozporządzenie (WE) Nr 785/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych (Dz.U.U.E.L.138.1; Dz.U.U.E.sp.07-8-160; Dz.U.U.E.L.2008. 296.8; Dz.U.U.E.L.2008.311.1; Dz.U.U.E.L.2010.87.19).
15. Rozporządzenie Rady (EWG) z dnia 16 grudnia 1991 r. w odniesieniu do wspólnych wymagań technicznych i procedur administracyjnych mających zastosowanie do komercyjnego transportu lotniczego (Dz.U.U.E.L.373.4).
16. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 895/2008 z dnia 20 sierpnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922.91 w odniesieniu do wspólnych wymagań technicznych i procedur administracyjnych mających zastosowanie do komercyjnego transportu lotniczego (Dz.U.U.E.L.254.1).

17. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 (Dz.U.U.E.L.2008.97.72 ze zm. Dz.U.U.E.L.2010.7.3).
18. Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 139/2014 z dnia 12 lutego 2014 r. ustanawiające wymagania oraz procedury administracyjne dotyczące lotnisk zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 216/2008 (Dz.U.U.E.L.2014.44.1).
19. Dyrektywa Rady Nr 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U.U.E.L.1996.272.36, Dz.U.U.E-sp.07-2-496, zm. Dz.U.U.E.L.2003.284.1).
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. z 2003 r. Nr 146, poz. 1421 ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 421).
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 września 2003 r. w sprawie kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 168, poz. 1640 ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2003 r. w sprawie kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 168, poz. 1640 ze zm.).
24. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz. U. z 2009 r. Nr 83 poz. 695).
25. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych (Dz. U. z 2013 r. poz.1378).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. z 2007 r. Nr 116, poz. 803 ze zm.).
27. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 912).
28. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 3 października 2013 r. w sprawie osłony meteorologicznej lotnictwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 1202).
29. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1193 ze zm.).
30. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie lotniczych urządzeń naziemnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 121).
31. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie lotniczych urządzeń naziemnych (Dz. U z 2004 r. Nr 135, poz. 1444).
32. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych (Dz. U. z 2013 r. poz. 487).
33. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 września 2005 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych (Dz. U. z 2005 r. Nr 197, poz. 1634 ze zm.).

34. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2008 r. Nr 180, poz. 1115).
35. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 122, poz. 1273 ze zm.).
36. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk (Dz. U. z 2013 r. poz. 810).
37. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1192 ze zm.).
38. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie dokumentów oraz informacji, jakie jest obowiązany przedstawić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego (Dz. U. z 2005 r. Nr 182, poz. 1535).
39. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 lutego 2013 r. w sprawie dokumentów oraz informacji wymaganych przy ubieganiu się o zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego (Dz. U. z 2013 r. poz. 275).
40. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie dokumentów i informacji, jakie jest obowiązany przedstawić przedsiębiorca ubiegający się o koncesję lub wykonujący działalność gospodarczą w zakresie przewozu lotniczego (Dz. U. z 2004 r. Nr 219, poz. 1840).
41. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przewoźników lotniczych, przedsiębiorców wykonujących obsługę naziemną oraz instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 67).
42. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań dotyczących ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej użytkowników statków powietrznych, przewoźników i innych przedsiębiorców prowadzących działalność lotniczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 110, poz. 1168 ze zm.).
43. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Budownictwa, Ministerstw Gospodarki Morskiej i Ministerstwa Transportu (Dz. U. z 2007 r. Nr 216, poz. 1594).
44. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. z 2011 r. Nr 250, poz. 1500).
45. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 250, poz. 1503).
46. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2013r. poz. 1390).
47. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla lotnisk użytku publicznego podlegających obowiązkowi certyfikacji (Dz. U. z 2013 r. poz. 1020).

48. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Budownictwa, Ministerstw Gospodarki Morskiej i Ministerstwa Transportu (Dz. U. z 2007 r. Nr 216, poz. 1594).
49. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. z 2011 r. Nr 250, poz. 1500).
50. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 250, poz. 1503).
51. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1390).
52. Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 12 sierpnia 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu utrzymania lub przekształcenia zakładowych straży pożarnych w zakładowe służby ratownicze (M.P. z 1992 r. Nr 28, poz. 198).
53. Zarządzenie Prezesa ULC nr 15 z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania Podręcznika Certyfikacji Lotnisk (Dz. Urz. ULC z 2008 r., poz. 70).
54. Wytyczne Nr 2 Prezesa ULC z dnia 23 lipca 2003 r. w sprawie harmonogramu i procedury certyfikacji lotnisk (Dz. Urz. ULC z 2003 r. Nr 3, poz. 10).

5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
5. Szef Gabinetu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
6. Prezes Rady Ministrów
7. Minister Infrastruktury i Budownictwa
8. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
9. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Infrastruktury
13. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
14. Senacka Komisja Infrastruktury
15. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego