KST.430.001.2022
Nr ewid. 109/2022/I/21/004/KST

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁALNOŚĆ POLSKIEJ AGENCJI ŻEGLUGI POWIETRZNEJ I NADZÓR UPRAWNIONYCH ORGANÓW NAD TĄ DZIAŁALNOŚCIĄ

DEPARTAMENT STRATEGII

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli
Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością

p.o. Dyrektor Departamentu Strategii

MRajczewska

Marzena Rajczewska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 13.07.2022

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

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 5

2. OCENA OGÓLNA 7

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 9

4. WNIOSKI 15

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 16

5.1. Gospodarka Finansowa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, w tym zawieranie umów 16
5.1.1. Podstawowe dane ekonomiczne 16
5.1.2. Przychody z działalności PAŻP 17
5.1.3. Działania Podjęte przez PAŻP w związku z Pandemią COVID-19 20
5.1.4. Wydatki inwestycyjne 22
5.1.5. Zawieranie umów 23
5.2. Zatrudnienie, organizacja pracy i system wynagradzania w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej 26
5.2.1. Struktura zatrudnienia 26
5.2.2. Rozwiązywanie umów o pracę 28
5.2.3. Wynagrodzenia pracowników PAŻP i regulacje wewnętrzne w zakresie wynagrodzeń 29
5.2.4. Próby zmian regulaminu wynagrodzenia 31
5.2.5. Proces grupowych wypowiedzeń zmieniających w PAŻP 33
5.2.6. Spory pracownicze w PAŻP 35
5.3. Okoliczności wprowadzenia i funkcjonowania pracy na połączonych stanowiskach (SPO) 37
5.3.1. Praca na połączonych stanowiskach 37
5.3.2. Zdarzenia lotnicze 43
5.4. Nadzór uprawnionych organów nad Polską Agencją Żeglugi Powietrznej 46
5.4.1. Wykonywanie nadzoru 46

6. ZAŁĄCZNIKI 52

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 52
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 56
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 62
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 64
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 65
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 68

Zdjęcie na okładce:
moxumbic/stock.adobe.com/pl

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Agencja, PAŻP	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej;
kp	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.);
KRL	kontroler ruchu lotniczego;
MI, Minister	Minister Infrastruktury;
Niezgodność	stwierdzany w wyniku kontroli Prezesa ULC brak spełnienia wymogów zawartych w obowiązujących przepisach lub dokumentach wewnętrznych organizacji, mających zastosowanie do właściwych kompetencyjnie komórek tej organizacji. Niezgodność poziomu 1 stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym, a jej przyczyny należy natychmiastowo usunąć. W przypadku niezgodności poziomu 2 stanowi ona poważne naruszenie, które może doprowadzić do niezgodności poziomu 1 albo trwale obniżyć lub utrudnić spełnienie wymagań bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym, a jej przyczyny i skutki należy usunąć w terminie wskazanym w zaakceptowanym przez Prezesa ULC planie działań naprawczych;
Optymalizacja	analiza bezpieczeństwa pt. *Projekt oceny metod optymalizacji zasobów ludzkich w jednostkach terenowych PAŻP*, zaakceptowana w lipcu 2012 r.;
PSD	(ang. *Performance Plan)* Plan skuteczności działania służb żeglugi powietrznej;
Prawo lotnicze	Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1970, ze zm.);
pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., akt utracił moc z dniem 1 stycznia 2021 r.);
SPO	(ang. *Single Person Operations*) tryb pracy kontrolerów ruchu lotniczego na połączonych stanowiskach;
ULC	Urząd Lotnictwa Cywilnego;
upażp	Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. *o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej* (Dz. U. z 2021 r. poz. 260);
ustawa kominowa	Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136);
uzkw	Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. *o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami* (Dz. U. z 2020 poz. 1907, ze zm.);
ustawa okołobudżetowa	ustawa zawierająca szczególne rozwiązania służące realizacji ustawy budżetowej na dany rok.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej była prawidłowa i zapewniała niezakłóconą kontrolę i bezpieczeństwo polskiej przestrzeni powietrznej oraz czy nadzór nad tą działalnością prowadzony był rzetelnie i w wymaganym zakresie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Polską Agencją Żeglugi Powietrznej zarządzano rzetelnie?
2. Czy polityka finansowo-majątkowa Polskiej Agencji Żeglugi prowadzona była gospodarnie?
3. Czy organizacja pracy PAŻP sprzyjała zapewnianiu niezakłóconej kontroli i bezpieczeństwa polskiej przestrzeni powietrznej?
4. Czy zmiany organizacji, trybu pracy i wynagrodzeń związane z ograniczeniem ruchu lotniczego były celowe, a ich wprowadzanie rzetelne i zgodne z prawem?
5. Czy wprowadzenie trybu pracy Single Person Operations odbyło się zgodnie z prawem, było celowe, poprzedzone odpowiednimi analizami i czy przyniosło zakładane efekty?
6. Czy nadzór nad działalnością PAŻP prowadzony był rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami?

Jednostki kontrolowane

1. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej
2. Ministerstwo Infrastruktury
3. Urząd Lotnictwa Cywilnego

Okres objęty kontrolą

Od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli (tj. w ostatniej jednostce w dniu 29 grudnia 2021 r.), z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.

Rozwój transportu lotniczego wiąże się nierozerwalnie ze wzrostem liczby operacji lotniczych. W 2019 r. ruch lotniczy, w stosunku do 1998 r. zwiększył się niemal dwukrotnie. Stawia to coraz większe wyzwania przed organizacjami i służbami pracującymi na rzecz żeglugi powietrznej. Zadania te na terytorium Polski realizuje Polska Agencja Żeglugi Powietrznej. Agencja powołana została do zapewniania bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej poprzez wykonywanie funkcji służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego. PAŻP zapewnia służbę żeglugi powietrznej na 14 lotniskach w Polsce. Agencja jest również jedynym podmiotem szkolącym i zatrudniającym kontrolerów ruchu lotniczego w Polsce.

Najwyższa Izba Kontroli w 2021 r. zidentyfikowała ryzyka dotyczące prawidłowości działania Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Do NIK w czerwcu 2021 r. został skierowany wniosek o przeprowadzenie kontroli, w którym potrzeba podjęcia kontroli w PAŻP została umotywowana obawami o stan bezpieczeństwa w ruchu lotniczym.

Wprowadzenie w PAŻP trybu pracy *Single Person Operations*, a także przeprowadzenie zwolnień dyscyplinarnych, które objęły członków kierownictwa związków zawodowych działających w PAŻP, wywołały konflikt wewnątrz Agencji.

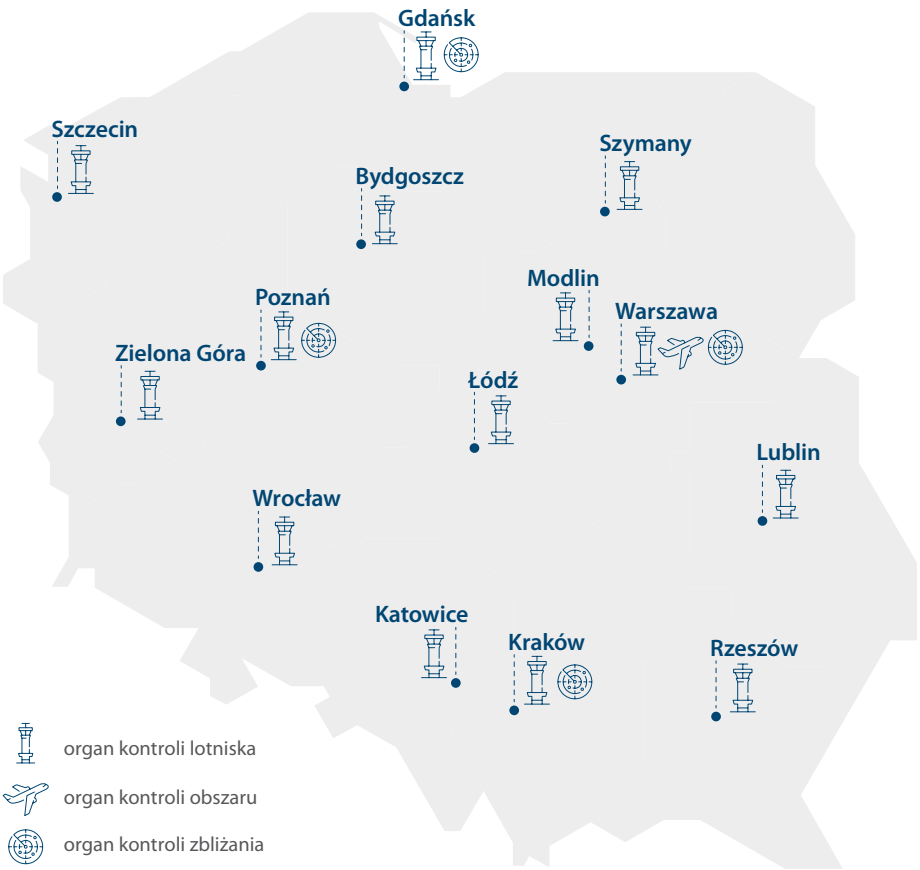
Kwestie powyższe były przedmiotem posiedzeń Komisji Infrastruktury Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a przeprowadzenie kontroli w PAŻP znalazło się także wśród propozycji tematów kontroli zgłoszonych do Planu pracy NIK na 2022 r. przez ww. Komisję.

W 2014 r. NIK przeprowadziła w PAŻP kontrolę *Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej* (P/14/037). Z ustaleń NIK wynikało wówczas m.in., że system szkolenia praktykantów na kontrolerów, nieuwzględniający faktycznych potrzeb w zakresie zatrudnienia nowych pracowników, powodował pracę KRL w godzinach nadliczbowych. Stwierdzono również występowanie niedostatecznej liczby kontrolerów ruchu lotniczego w stosunku do potrzeb Agencji. Zidentyfikowane w 2021 r. ryzyka wskazywały na utrzymywanie się zjawisk sygnalizowanych przez NIK już wcześniej.

Z powyższych względów NIK zdecydowała podjąć jeszcze w 2021 r. kontrolę doraźną dotyczącą działalności PAŻP, obejmując nią również Ministerstwo Infrastruktury i Urząd Lotnictwa Cywilnego – jednostki obsługujące organy administracji ustawowo odpowiedzialne za nadzór nad PAŻP.

Kontroli poddano wybrane aspekty działalności PAŻP, istotne z punktu widzenia zapewnienia ciągłości działania służb żeglugi powietrznej, tj. strukturę, politykę zatrudniania, organizację pracy i system wynagradzania pracowników z uwzględnieniem zmian wywołanych spadkiem ruchu lotniczego; gospodarkę finansową PAŻP, w tym zawieranie umów, oraz okoliczności, podstawę i skutki wprowadzenia pracy na połączonych stanowiskach. Kontroli poddano również nadzór Ministra Infrastruktury oraz Prezesa ULC nad działalnością Agencji.

Infografika nr 1
Lokalizacja organów kontroli ruchu lotniczego w strukturze PAŻP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

2. OCENA OGÓLNA

PAŻP zapewniła ciągłość działania służb ruchu lotniczego przy zachowaniu bezpieczeństwa mimo stwierdzonych nieprawidłowości w działaniu Agencji

Jakkolwiek Polska Agencja Żeglugi Powietrznej w latach 2018–2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) zapewniła niezakłóconą kontrolę polskiej przestrzeni powietrznej przy zachowaniu bezpieczeństwa żeglugi powietrznej, to jednak NIK negatywnie oceniła działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w obszarach gospodarki finansowo-majątkowej, jak również organizacji i zmian trybu pracy kontrolerów ruchu lotniczego oraz wynagradzania. Nadzór Ministra Infrastruktury nad PAŻP sprawowany był z wykorzystaniem ustawowych instrumentów nadzorczych. Obarczony był jednak uchybieniami, a Minister zaniechał wnioskowania o powołanie Prezesa PAŻP, tylko wniósł o powierzenie pełnienia obowiązków Prezesa PAŻP wskazanej osobie. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją zadań przez Agencję.

Agencja nie była zarządzana w sposób w pełni rzetelny. Na skutek zaniechania p.o. Prezesa PAŻP przez ponad rok w Agencji nie było obsadzone stanowisko zastępcy Prezesa ds. żeglugi powietrznej. Dochodziło do naruszeń praw pracowniczych oraz wolności związkowej, co zdaniem NIK mogło zagrozić stabilności wykonywania zadań ustawowych przez Agencję.

Polityka finansowo-majątkowa PAŻP w części nie była prowadzona w sposób gospodarny, na co wskazały stwierdzone nieprawidłowości dotyczące siedmiu z 27 zawartych umów, poddanych kontroli NIK.

Niewłaściwie zorganizowana praca w służbie PAŻP, w szczególności niezabezpieczenie wystarczającej liczby kontrolerów ruchu lotniczego w stosunku do potrzeb, wynikających z własnych szacunków PAŻP, stwarzała ryzyko niezrealizowania ustawowo określonego, podstawowego celu działalności Agencji. NIK zauważa, że organizacja pracy w PAŻP w zakresie stosowania nadgodzin nie uległa zmianie w porównaniu do sposobu jej organizacji ustalonego podczas kontroli NIK w 2014 r.

Pracę w trybie połączonych stanowisk (SPO), w większości organów kontroli ruchu lotniczego, umożliwiono w 2012 r., jednak do 2020 r. stosowana była ona przede wszystkim w godzinach nocnych, a co za tym idzie, przy minimalnym ruchu lotniczym. Znaczne rozszerzenie stosowania pracy w trybie połączonych stanowisk przeprowadzone w 2020 r. odbyło się w sposób nierzetelny, z błędami proceduralnymi, bez aktualnych analiz bezpieczeństwa i dodatkowych szkoleń. Przyczyniło się do zmniejszenia poczucia bezpieczeństwa pracy kontrolerów ruchu lotniczego, do wzrostu liczby zgłoszeń zdarzeń oraz do powstania ryzyka naruszenia bezpieczeństwa żeglugi w polskiej przestrzeni powietrznej.

Zmiany organizacji, trybu pracy i wynagrodzeń związanych z ograniczeniem ruchu lotniczego były celowe, jednak sposób ich wprowadzania nie zawsze był prawidłowy, co skutkowało licznymi procesami sądowymi przeciwko Agencji stwarzającymi ryzyko wypłaty dodatkowych świadczeń.

Oceniając sposób realizacji ustawowych zadań nadzorczych przez Ministra, NIK dostrzegła, że zakres tych uprawnień nie pozwalał na podejmowanie skutecznych działań w celu zapobieżenia problemom, które wystąpiły w organizacji pracy i polityce finansowo-majątkowej w PAŻP. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niedochowania terminów zatwierdzenia sprawozdań i zbyt późnego zatwierdzania, przez Ministra, planów działalności PAŻP. W konsekwencji w okresie objętym kontrolą Agencja działała na podstawie projektów dokumentów, nie zaś dokumentów zatwierdzonych przez Ministra. Stan taki, który miał miejsce w każdym roku, nie sprzyjał stabilności zarządzania Agencją. Nierzetelnym działaniem Ministra było również zaniechanie obsadzenia stanowiska Prezesa PAŻP w miejsce pełniącego obowiązki Prezesa PAŻP. Minister Infrastruktury przez ponad trzy i pół roku (do zakończenia kontroli)

nie złożył wniosku o powołanie Prezesa PAŻP, co doprowadziło do obejścia ustaw regulujących zasady wynagradzania Prezesa Agencji i nietransparentnego regulowania składników wynagrodzenia p.o. Prezesa Agencji.

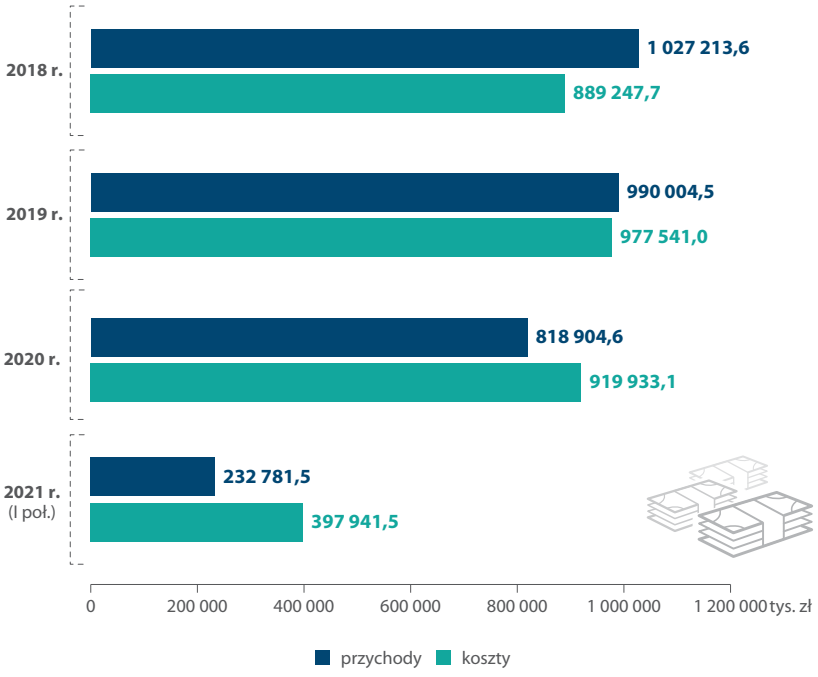
Bieżący nadzór Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego nad realizacją zadań przez PAŻP był sprawowany w sposób prawidłowy i rzetelny. Organ ten prowadził w Agencji kontrole, wskazując działania naprawcze i formułując zalecenia pokontrolne, jak również realizował inne zadania ustawowe dotyczące PAŻP.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Pogorszenie sytuacji finansowej PAŻP spowodowane COVID-19

W badanym przez NIK okresie sytuacja finansowa PAŻP uległa istotnej zmianie. W latach 2018–2019 sytuacja finansowa Agencji była dobra, a PAŻP wypracowywała zysk. W roku 2020, pod wpływem pandemii COVID-19 skutkującej bezprecedensowym spadkiem ruchu lotniczego i spadkiem przychodów z opłat nawigacyjnych, kondycja finansowa PAŻP uległa pogorszeniu. Agencja podjęła działania mające na celu poprawę sytuacji finansowej, w szczególności obniżając kwoty bazowe wynagrodzeń (co pozwoliło osiągnąć w okresie od stycznia do końca października 2021 r. oszczędności w wysokości 226 mln zł) i pozyskała kredyty pozwalające na utrzymanie płynności finansowej. Obowiązujące przepisy upażp nie zawierają takich instrumentów nadzoru Ministra nad Agencją, które pozwalałyby na ewentualne wsparcie PAŻP ze środków publicznych w sytuacji znacznego pogorszenia się jej sytuacji finansowej. Wagę stabilizacji finansowania PAŻP wskazała pandemia COVID-19, która pogorszyła płynność finansową Agencji, a sposobem jej utrzymania było zaciągnięcie kredytów oraz obniżki wynagrodzeń, co wywołało konflikty wewnątrz PAŻP.

Wykres nr 1
Przychody i koszty działalności PAŻP (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[str. 16–22]

Istotne nieprawidłowości w obszarze zawierania umów

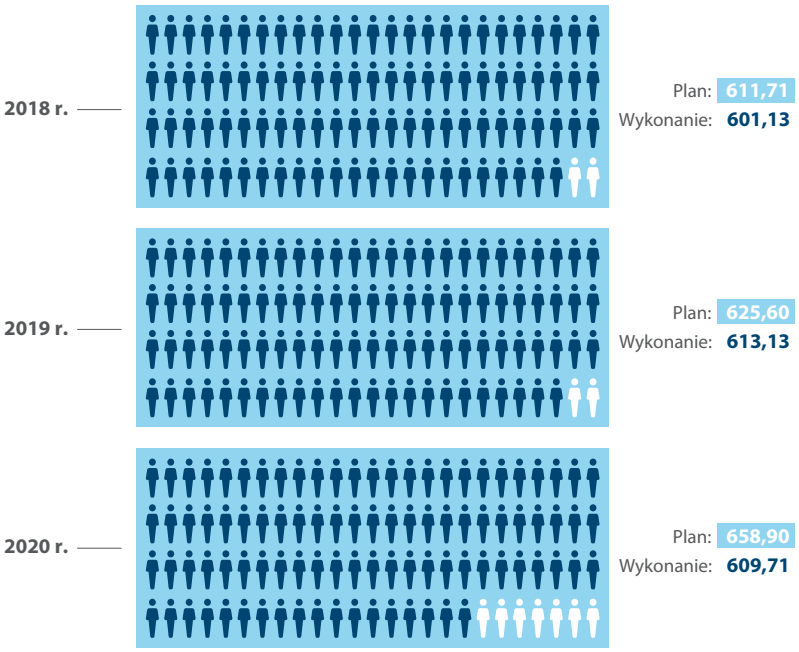
W toku kontroli Izba zidentyfikowała nieprawidłowości o znacznym wymiarze finansowym w obszarze zawierania umów przez PAŻP. Dotyczyły one siedmiu z 27 poddanych kontroli umów. Nabycie usługi wsparcia finansowo-księgowego i kontrolingowego o wartości do 9274,0 tys. zł odbyło się bez analiz potrzeb w tym zakresie, a katalog usług świadczonych na podstawie powołanej umowy pokrywał się w części z zakresem zadań realizowanych przez komórki organizacyjne Agencji podległe Zastępcy Prezesa ds. Finansowo-Administracyjnych. Agencja nie korzystała także w pełnym zakresie z zakupionego oprogramowania do walidacji danych,

co spowodowało, że środki w kwocie 999 663 euro okazały się wydatkowane w sposób niegospodarny. Produkt ten nie zapewniał możliwości realizacji wszystkich potrzeb PAŻP i był wykorzystywany w działalności jednostki w znikomym zakresie. Dodatkowo spowodowało to konieczność zawarcia kolejnej umowy na dostosowanie oprogramowania do oczekiwań PAŻP. Niegospodarne w ocenie Izby było również nabycie za kwotę 738,0 tys. zł usługi koprodukcji i emisji audycji dotyczących bezzałogowych statków powietrznych w telewizji o oglądalności poniżej 0,2%, albowiem wybrany kontrahent nie zapewniał możliwości dotarcia z przekazem do dużej liczby odbiorców, co prowadzi do uznania, że nie było to efektywne pod względem poniesionych nakładów. Dodatkowo, umowa była sporządzona w sposób nierzetelny, albowiem nie zabezpieczała należycie interesu PAŻP. Faktyczna realizacja umowy przez kontrahenta PAŻP nie odpowiadała jej zapisom i dopiero czynności kontrolne NIK spowodowały podjęcie działań przez PAŻP zmierzających do uzyskania prawidłowego jej wykonania. Agencja dokonując zakupu czasu antenowego na potrzeby innej prowadzonej przez siebie kampanii informacyjnej uchybiła ówczesnym przepisom pzp, nabywając go bez przeprowadzenia przetargu mimo braku spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 4 pkt 3 lit. h ww. ustawy. Niecelowy był również zakup usługi doradczej dotyczącej szkoleń zdalnych za cenę w kwocie 147,6 tys. zł brutto – przedmiot umowy nie miał charakteru eksperckiego, wykonawca nie został wyłoniony z zachowaniem zasad konkurencji, a jej wartość była niewspółmierna do rodzaju wykonanego zadania i okresu jego wykonywania, tj. 11 dni. Zdaniem NIK, zawarcie powyższej umowy stanowiło przykład rażącego naruszenia przez PAŻP zasad należytego gospodarowania finansami publicznymi. Powyższe wskazuje na niedostateczny nadzór wewnętrzny PAŻP nad gospodarką finansowo-majątkową, w szczególności w zakresie zawierania umów. Nie wszystkie wydatki poprzedzone były analizą potrzeb. Dodatkowo nie każdy z zakupionych produktów był wykorzystywany w pełnym zakresie. [str. 22–26]

Agencja nie zabezpieczała wystarczającej liczby kontrolerów w stosunku do potrzeb

PAŻP nie realizowała w pełnym zakresie planów zatrudnienia, co przyczyniało się do niewystarczającego, w porównaniu do potrzeb zdiagnozowanych na podstawie międzynarodowych prognoz ruchu lotniczego, stanu zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego. Jak wskazała Agencja przyczyną niewykonania planów zatrudnienia była rezygnacja kandydatów ze szkolenia z przyczyn osobistych i z uwagi na brak postępów w szkoleniu. Jednocześnie ośrodek szkolenia wykorzystywał maksymalne możliwości. Dodatkowo, zdaniem NIK, brak naborów w okresie epidemii COVID-19 pogłębi ten stan w przyszłości. PAŻP podejmowała działania mające na celu promocję zawodu KRL m.in. poprzez uczestnictwo w targach pracy, imprezach branżowych czy poprzez emisję spotów w mediach. Niewystarczająca obsada kadrowa była jedną z przyczyn pracy kontrolerów ruchu lotniczego w godzinach nadliczbowych. Liczba wypracowanych godzin nadliczbowych systematycznie rosła z poziomu 29 947 w 2017 r. do 38 302 w 2019 r. Praca w godzinach nadliczbowych, choć mniejsza niż w roku poprzedzającym, wystąpiła również w 2020 r. mimo spadku ruchu lotniczego spowodowanego pandemią COVID-19. Stan w powyższym zakresie nie uległ poprawie w stosunku do ustaleń ostatniej kontroli NIK badającej te zagadnienia w 2014 r.

Infografika nr 2
Realizacja planów zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego (w etatach)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[str. 26–28]

Wzrost liczby rozwiązanych przez PAŻP umów o pracę

W okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 30 czerwca 2021 r. Agencja rozwiązała umowy o pracę ze 118 osobami. Blisko trzykrotny, w porównaniu do roku poprzedniego, wzrost liczby rozwiązywanych przez Agencję umów o pracę nastąpił w 2020 r., co było związane z realizacją grupowych wypowiedzeń zmieniających wywołanych obniżeniem kwoty bazowej wynagrodzeń zasadniczych. W dniu 1 listopada 2021 r., po zatwierdzeniu przez Ministra, w PAŻP wszedł w życie nowy regulamin wynagradzania, który zastąpił regulamin funkcjonujący od 2010 r. Przed jego wprowadzeniem Agencja podejmowała prace koncepcyjne nad stworzeniem nowych zasad wynagradzania pracowników PAŻP. Opracowane koncepcje wynagrodzeń odchodziły od automatycznego powiązania wynagrodzeń kontrolerów ruchu lotniczego z liczbą operacji lotniczych, wiążąc ich wysokość z sytuacją finansową Agencji. Zdaniem NIK przewidziana w nowym regulaminie wynagradzania duża rozpiętość wynagrodzeń na tym samym stanowisku może stanowić kolejną przyczynę konfliktów w PAŻP. [str. 28–35]

PAŻP naruszała prawa pracownicze

Izba stwierdziła przypadki naruszeń praw pracowniczych. Agencja rozwiązała cztery umowy o pracę z winy pracowników bez zachowania terminu wypowiedzenia z pominięciem zasięgnięcia opinii reprezentującej tych pracowników zakładowej organizacji związkowej, co naruszało przepisy kp. Dodatkowo, po wprowadzeniu na skutek pandemii postoju, pracownikom wypłacano świadczenia postojowe niezgodnie z obowiązującym regulaminem wynagradzania, tj. w niższej wysokości. Zdaniem NIK stwierdzone naruszenia praw pracowniczych oraz konflikty pracownicze i spory grupowe negatywnie wpływały na funkcjonowanie PAŻP oraz z uwagi na toczące się 109 procesów z powództwa 520 pracowników Agencji na łączna kwotę roszczeń w wysokości 24 872,9 tys. zł[1], mogą pogorszyć

[1] Według stanu na dzień 21 października 2021 r.

sytuację ekonomiczną PAŻP. Sytuacja permanentnego konfliktu wewnątrz PAŻP prowadzić może do obniżenia się poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego. Każda bowiem sytuacja konfliktowa zwiększa ryzyko popełnienia błędu ludzkiego, który może doprowadzić do incydentu lotniczego. Zdaniem Izby jedną z przyczyn konfliktów wewnątrz Agencji była postawa kierownictwa i działających w PAŻP organizacji związkowych. Konieczność uzgadniania stanowisk 13 związków zawodowych, często o rozbieżnych interesach, utrudniała i wydłużała proces decyzyjny. Dodatkowo negatywny wpływ na sytuacje wewnątrz PAŻP miały przypadki ograniczania wolności związkowej, co pogłębiło wzajemną nieufność. Z drugiej jednak strony, podejmowane działania postrzegane mogły być przez kierownictwo PAŻP jako mogące zagrozić stabilności wykonywania zadań ustawowych. Kierownictwo PAŻP postrzegało z drugiej strony niektóre podejmowane działania pracowników (zwłaszcza w okresie pandemii COVID-19) jako mogące zagrozić stabilności wykonywania zadań. Nie przesądzając słuszności sposobu postrzegania faktów i zdarzeń przez strony, NIK wskazuje, iż zaistniała sytuacja i próby jej rozwiązywania nie służyły funkcjonowaniu Agencji.

[str. 35–37]

Wprowadzenie trybu SPO było nierzetelne

Wdrożenie do stosowania na szeroką skalę trybu pracy kontrolerów ruchu lotniczego na połączonych stanowiskach (SPO) przebiegło w sposób nierzetelny, tj. z błędami proceduralnymi, bez aktualnych analiz bezpieczeństwa i dodatkowych szkoleń, co mogło wpłynąć na zmniejszenie bezpieczeństwa żeglugi w polskiej przestrzeni powietrznej. W organach, w których praca na połączonych stanowiskach realizowana była do 2020 r. na podstawie zapisów *Optymalizacji*, nie opracowano nowych wymagań bezpieczeństwa choć zmianom uległy nie tylko jej założenia, ale również środowisko techniczne i operacyjne. Jednocześnie prace nad aktualizacją *Optymalizacji* prowadzono opieszale. [str. 37–41]

Polecano szerokie, a w niektórych organach wyłączne stosowanie SPO

Kierownikom organów kontroli ruchu lotniczego wydawano polecenia szerokiego stosowania SPO. Na stwierdzone przez PAŻP nierespektowanie takiego polecenia przez Kierownika organu kontroli lotniska w Modlinie, zareagowano wydaniem w dniu 25 sierpnia 2020 r. polecenia stosowania trybu SPO przez cały okres pełnienia służby w tym organie. Spowodowało to wzrost liczby zgłoszeń zdarzeń lotniczych oraz wystąpienia związków zawodowych działających w PAŻP, a także mogło zaburzyć komfort pracy i zwiększyć stres kontrolerów. [str. 43]

Brak szkoleń w zakresie SPO

Ani przed, ani bezpośrednio po wprowadzeniu stosowania na szeroką skalę pracy na połączonych stanowiskach nie przeprowadzono dodatkowych szkoleń, tak w organach, gdzie SPO wprowadzono po raz pierwszy, jak i w tych, gdzie rozszerzano jego stosowanie. Jednocześnie dostrzegano, że kontrolerzy ruchu lotniczego odzwyczaili się od tego trybu pracy. Dodatkowe zasady regulujące wprowadzanie i stosowanie trybu SPO, w tym szkolenia, wdrażano następczo – w reakcji na zgłaszane nieprawidłowości i zdarzenia – w wielu wypadkach opieszale, prowadząc czasochłonne wewnętrzne uzgodnienia. Powyższe czynniki mogły przyczynić się do zmniejszenia poczucia bezpieczeństwa pracy kontrolerów ruchu lotniczego i bezpieczeństwa żeglugi w polskiej przestrzeni powietrznej.

[str. 42]

Brak wniosku o powołanie Prezesa PAŻP

Minister, pomimo regulacji art. 6 ust. 3 upażp przewidującej, iż Prezesa PAŻP powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra, od lipca 2018 r. nie podjął żadnych działań zmierzających do obsadzenia ww. stanowiska w sposób wyraźnie przewidziany przepisami wspomnianej ustawy. Nierzetelne postępowanie Ministra spowodowało, że Agencją, do czasu zakończenia kontroli, kierował p.o. Prezes PAŻP. Skutkiem zaniechania Ministra było także obejście odpowiednio: w okresie od dnia 9 lipca 2018 r. do dnia 31 stycznia 2019 r. – ustawy z dnia 3 marca 2000 r. *o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*[2], a okresie od dnia 1 lutego 2019 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. – ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. *o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*[3]. W konsekwencji doprowadziło to do wypłacenia p.o. Prezesowi PAŻP i pobrania wynagrodzenia w łącznej kwocie o 504 794,75 zł wyższej niż wynosiłoby maksymalne dopuszczalne wynagrodzenie na stanowisku Prezesa PAŻP. Skutkowało to również nietransparentnym sposobem ustalania wynagradzania p.o. Prezesa PAŻP – z pominięciem regulacji ustawowych i w sposób budzący istotne wątpliwości, albowiem wynagrodzenie zasadnicze i inne składniki wynagrodzenia p.o. Prezesa PAŻP ustalane były przez jego podwładnych. Minister nie zidentyfikował powyższych okoliczności w ramach swojej działalności i nie podjął niezbędnych działań. Brak transparentności w zakresie regulowania wynagrodzenia p.o. Prezes PAŻP przyczynił się do wypłacania mu i pobierania przez niego dodatku za pełnienie funkcji seniora mimo, że nie pełnił funkcji uprawniającej do jego pobrania. W ten sposób p.o. Prezes PAŻP uzyskał kwotę w wysokości 236,4 tys. zł brutto. NIK w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Infrastruktury wniosła o wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem umożliwiającym powołanie Prezesa PAŻP, zgodnie z art. 6 ust. 3 upażp. Prezes Rady Ministrów, z dniem 31 marca 2022 r. powołał, wskazanego przez Ministra Infrastruktury, kandydata na stanowisko Prezesa PAŻP. [str. 47–48]

Przez rok nie obsadzono stanowiska zastępcy ds. żeglugi powietrznej

P.o. Prezes PAŻP zwlekając od kwietnia 2019 r. do maja 2020 r. ze złożeniem wniosku do Ministra o powołanie zastępcy Prezesa ds. żeglugi powietrznej, nie zapewnił realizacji upażp, która wyraźnie przewiduje – poza samym Prezesem PAŻP – stanowisko zastępcy ds. żeglugi powietrznej, co ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa wykonywania zadań ustawowych PAŻP w zakresie służby żeglugi powietrznej, zarządzania przestrzenią powietrzną oraz zarządzania przepływem ruchu lotniczego. Minister trzykrotnie zwracał się do Agencji o złożenie wniosku celem powołania zastępcy ds. żeglugi powietrznej. [str. 48]

Długotrwałe zatwierdzanie przez Ministra dokumentów PAŻP

Minister analizował złożone przez Agencję roczne plany działalności oraz pięcioletnie plany działalności, nie zatwierdzał ich jednak przed rozpoczęciem okresu, na jaki były sporządzane. W ocenie NIK, zatwierdzanie planów w terminie od 95 do 314 dni od otrzymania ich projektów było działaniem nierzetelnym. Wprowadzanie kolejnych zmian do projektów planów opóźniało proces ich zatwierdzania i zmuszało Agencję do wielo-

[2] Dz. U. z 2019 r. poz. 2136.

[3] Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.

miesięcznego działania na podstawie projektów dokumentów. Stwarzało to ryzyko co do możliwości realizacji ostatecznie przyjmowanych założeń w pozostałej części roku. Stwierdzona ww. nieprawidłowość miała charakter systemowy i występowała w każdym roku objętym kontrolą. Termin przedłożenia projektów planów działalności, określony w art. 5 ust. 4 upażp na dzień 1 grudnia, przy braku terminu do zatwierdzenia, dawał Ministrowi *de facto* jeden miesiąc na przeprowadzenie stosownych analiz, co mogło być, w ocenie NIK, czasem niewystarczającym.

Infografika nr 3
Zatwierdzanie planów działalności PAŻP przez Ministra

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[str. 46–47]

Nieterminowo zatwierdzano sprawozdania PAŻP

Minister dokonywał analizy zaopiniowanych przez Prezesa ULC sprawozdań finansowych PAŻP wraz ze sprawozdaniem z ich badania oraz rocznych sprawozdań z działalności Agencji. W tym celu Minister zasięgał opinii departamentów merytorycznych Ministerstwa, co pogłębiało opóźnienie. Zatwierdzenie przez Ministra sprawozdań następowało z naruszeniem miesięcznego terminu określonego w upażp. Opóźnienia w tym zakresie wynosiły od 55 do 81 dni. [str. 48–49]

Infografika nr 4
Zatwierdzanie sprawozdań finansowych przez Ministra

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Prawidłowy nadzór Prezesa ULC

NIK pozytywnie oceniła sprawowanie przez Prezesa ULC nadzoru nad działalnością PAŻP. Prezes ULC przeprowadzał kontrole działalności PAŻP, w tym po analizie napływających sygnałów o nieprawidłowościach. Prezes ULC rzetelnie weryfikował wdrożenie działań naprawczych po przeprowadzonych w PAŻP kontrolach. Prezes ULC monitorował także wykonanie zaleceń pokontrolnych przez Agencję. Prezes ULC, zgodnie z przepisami upażp, opiniował projekty planów działalności PAŻP, jak również terminowo opiniował przedkładane mu sprawozdania finansowe wraz ze sprawozdaniem z badania oraz roczne sprawozdania z działalności PAŻP. [str. 49–50]

4. WNIOSKI

Minister Infrastruktury

1. Wypracowanie rozwiązań i podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych tworzących mechanizmy wzmocnienia nadzoru nad PAŻP, przede wszystkim w aspekcie generowania kosztów i finansowania jej działalności, a także szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do prognoz wielkości ruchu lotniczego. Powinny one, szczególnie w sytuacjach nagłych i negatywnych zmian uwarunkowań zewnętrznych, umożliwiać stabilizację finansowania PAŻP z udziałem środków publicznych, zabezpieczać system szkolenia w perspektywie wieloletniej, a także wprowadzać systemowe rozwiązania umożliwiające szybszą reakcję na pojawiające się ryzyka w działalności Agencji.
2. Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych obowiązujących przepisów (art. 9 ust. 15 i art. 5 ust. 4 upażp) w zakresie terminów zatwierdzania sprawozdań oraz rocznych i pięcioletnich planów działalności PAŻP. Ustalenia kontroli wskazały, że z uwagi na dokonywane przez Ministra analizy składanych dokumentów czy uwagi zgłaszane do projektów planów działalności PAŻP, miesięczny termin do zatwierdzania sprawozdań czy planów jest zbyt krótki. W przypadku planów działalności kierunek ewentualnych zmian legislacyjnych powinien również uwzględniać potrzebę wyeliminowania stwierdzonego w toku kontroli zjawiska funkcjonowania PAŻP w istotnej części roku na podstawie projektów planów działalności, nie zaś ostatecznych dokumentów zatwierdzonych przez Ministra.
3. Podjęcie działań zapewniających wprowadzenie mechanizmów regulujących formy i zakres współpracy PAŻP i organizacji związkowych, pozwalających na sprawne komunikowanie się i współpracę, szczególnie w sytuacjach kryzysowych, przy jednoczesnym zapewnieniu, by korzystanie z nich, nie utrudniało zapewniania ciągłości działania służb kontroli ruchu lotniczego i wykonywania zadań ustawowych PAŻP w interesie użytkowników przestrzeni powietrznej i obywateli.
4. Opracowanie we współpracy z Ministrem Edukacji i Nauki systemu zachęt dla szkół i szkół wyższych do otwierania form kształcenia o profilu przydatnym dla działalności PAŻP, pozwalających zdobyć wiedzę i wstępnie zweryfikować umiejętności i predyspozycje wymagane podczas rekrutacji na stanowisko kontrolera ruchu lotniczego.

Prezes Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej

1. Podjęcie prac nad stworzeniem rozwiązań pozwalających na szkolenie kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do realizacji zapotrzebowania wynikającego z prognoz ruchu.
2. Zwiększenie nadzoru zapewniającego gospodarne i celowe wydatkowanie środków na zakup towarów i usług.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Gospodarka Finansowa PAŻP, w tym zawieranie umów

Spadek ruchu lotniczego wywołany pandemią COVID-19 spowodował pogorszenie się sytuacji ekonomicznej Agencji. PAŻP wdrożyła działania mające na celu zachowanie płynności finansowej i wygenerowanie oszczędności. Mimo trudnej sytuacji ekonomicznej Agencja zawierała jednak również umowy, których zawarcie, zdaniem NIK, było niegospodarne.

5.1.1. Podstawowe dane ekonomiczne

Przychody PAŻP

Do czasu wystąpienia pandemii COVID-19 sytuacja ekonomiczna PAŻP była stabilna. Przychody Agencji wyniosły 1 027 213,6 tys. zł w 2018 r., 990 004,5 tys. zł w 2019 r., 818 904,6 tys. zł w 2020 r. oraz 232 781,5 tys. zł w I poł. 2021 r. Głównym ich źródłem była sprzedaż usług, przede wszystkim zaś opłaty nawigacyjne.

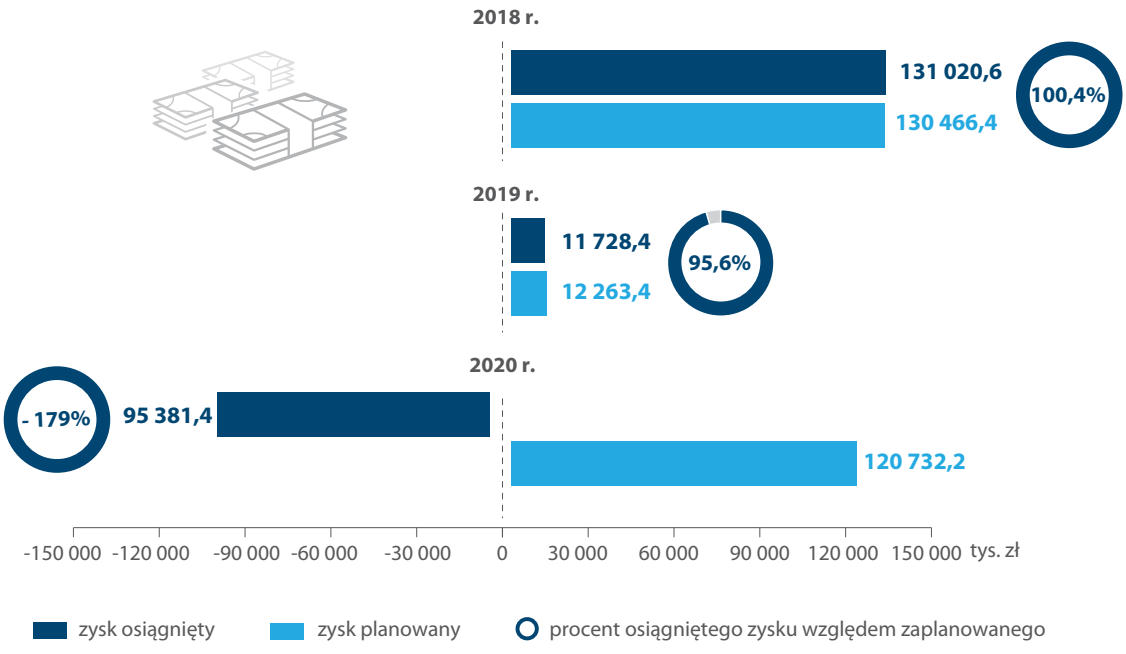
Koszty działalności

Koszty funkcjonowania Agencji wyniosły 889 247,7 tys. zł w 2018 r., 977 541,0 tys. zł w 2019 r., 919 933,1 tys. zł w 2020 r., oraz 397 941,5 tys. zł w I poł. 2021 r. Największy udział w kosztach działalności operacyjnej stanowiły koszty wynagrodzeń: 470 161,6 tys. zł w 2018 r. (53,8%), 496 054,4 tys. zł w 2019 r. (53,2%), 441 168,2 tys. zł w 2020 r. (49,8%) oraz 219 527,6 tys. zł w pierwszym półroczu 2021 r. (56,3%).

Zyski z działalności operacyjnej PAŻP

Zrealizowane zyski z działalności operacyjnej wyniosły 131 020,6 tys. zł w 2018 r. (100,4% planowanego wyniku) oraz 11 728,4 tys. zł w 2019 r. (95,6% planowanego wyniku), natomiast 2020 r. zamknął się stratą w kwocie 95 381,4 tys. zł [(-)179,0% planowanego wyniku], na którą wpływ miało istotne zmniejszenie się przychodów z opłat nawigacyjnych na skutek ograniczenia ruchu lotniczego w związku z pandemią COVID-19.

Infografika nr 5
Wynik z działalności operacyjnej PAŻP (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wybrane wskaźniki sytuacji finansowej PAŻP

Wskaźniki rentowności w latach 2018–2019 ukształtowały się na dodatnim poziomie (np. wskaźnik ROA[4] wyniósł 6,0% w 2018 r. oraz 0,3% w 2019 r., wskaźnik ROE[5] 10,7% w 2018 r. oraz 0,7% w 2019 r.) z uwagi na wypracowanie zysków w tychże okresach, natomiast w 2020 r. wskaźniki rentowności osiągnęły wartości ujemne [np. wskaźnik ROA (-)4,4%, wskaźnik ROE (-)9,2%] zpowodu straty w tymże okresie. Wskaźniki płynności (wskaźniki bieżącej płynności[6] oraz wskaźniki szybkiej płynności[7] 2,8% w 2018 r., 2,6% w 2019 r., 1,2% w 2020 r., wskaźniki natychmiastowej płynności 1,8% w 2018 i 2019 r., 0,7% w 2020 r.) ukształtowały się na bezpiecznym poziomie, ze wskazaniem na obniżoną wartość wskaźnika natychmiastowej płynności w 2020 r., określającą możliwość spłaty zobowiązań krótkoterminowych z posiadanych przez PAŻP środków pieniężnych.

5.1.2. Przychody z działalności PAŻP

Opłaty nawigacyjne

Opłaty nawigacyjne obejmują opłaty trasowe oraz opłaty terminalowe, a stawki tych opłat są ustalane dla stref pobierania tych opłat. Dla potrzeb pobierania opłat terminalowych Polska została podzielona na dwie strefy: Lotnisko Chopina oraz lotniska regionalne. Opłaty nawigacyjne ponoszone są przez przewoźników lotniczych.

Plany skuteczności działania

W okresie objętym kontrolą koszty ponoszone przez PAŻP w związku z zapewnianiem służb[8] żeglugi powietrznej planowane były w okresach pięcioletnich[9] i prezentowane w PSD. Prezentowane w nim były planowane koszty zapewnienia służb żeglugi powietrznej wszystkich instytucji posiadających wyznaczenie do zapewniania takich służb oraz koszty nadzoru nad zapewnianiem służb. Będący w trakcie kontroli w przygotowaniu projekt PSD[10] stanowił, opracowywaną w związku z wprowadzonymi nadzwy-

[4] Wskaźnik rentowności aktywów (ang. *return on assets*) stosunek zysku netto do wartości jej aktywów. Informuje o zdolności do osiągnięcia zysków i efektywności gospodarowania majątkiem. Im wyższa jest wartość wskaźnika, tym lepsza jest kondycja finansowa.

[5] Wskaźnik rentowności kapitału własnego (ang. *return on equity*) oznaczający jak wiele zysku udało się wygospodarować z wniesionych kapitałów własnych. Im wartość tego wskaźnika jest wyższa, tym korzystniejsza jest sytuacja danego podmiotu.

[6] Stosunek aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych. Informuje o zdolności firmy do wywiązywania się z bieżących zobowiązań. Wskaźnik powinien mieścić się w przedziale 1,3–2,0. Za optymalną wielkość instytucje kredytowe często przyjmują wskaźnik na poziomie 2.

[7] Określa, ile razy aktywa bieżące o wysokim stopniu płynności, będące w dyspozycji podmiotu, pokrywają jego bieżące zobowiązania wobec osób trzecich. Optymalna wysokość tego wskaźnika powinna wynosić 1,0, tj. pasywa bieżące powinny być w całości pokryte aktywami bieżącymi o wysokim stopniu płynności.

[8] Poza Polską Agencją Żeglugi Powietrznej bazę kosztową Polski w PSD budują także odpowiedzialne wyłącznie za osłonę meteorologiczną lotnictwa cywilnego Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy oraz Radom Meteo sp. z o.o., a także zapewniający służby meteorologiczne oraz lotniskową służbę informacji powietrznej Warmia i Mazury sp. z o.o. i Port Lotniczy Bydgoszcz S.A. W podstawie kosztowej opłat nawigacyjnych uwzględnione są również koszty ponoszone przez krajowy organ nadzoru (Urząd Lotnictwa Cywilnego) w związku ze sprawowaniem nadzoru nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej oraz wyłącznie w podstawie kosztowej opłat trasowych koszty EUROCONTROL.

[9] Tzw. *Reference periods*. Trwający aktualnie proces planowania PSD dotyczy *Third Reference Period* (Trzeciego okresu referencyjnego) i obejmuje lata 2020–2024.

[10] Ostatnią wersję dokumentu po uzyskaniu akceptacji Ministra Infrastruktury, przekazano do Komisji Europejskiej w dniu 17listopada 2021 r. W dokumencie uwzględniono uwagi zgłoszone uprzednio przez Komisję, a także zmiany wynikające z opublikowanych w dniu 15 października 2021 r. zaktualizowanych prognoz STATFOR, które wskazywały na istotną zmianę wartości (wzrost) przewidywanego ruchu lotniczego w opisanym okresie. Wszystkie wartości i obliczenia, o ile nie napisano inaczej, pochodzą z PSD przekazanego Komisji w dniu 17 listopada 2021 r.

czajnymi środkami dotyczącymi trzeciego okresu odniesienia[11] z uwagi na pandemię COVID-19 i związany z nią spadek ruchu lotniczego[12], rewizję PSD przygotowanego w roku 2019. Dokument był opracowywany przez Prezesa ULC w oparciu o dane pozyskane od krajowych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej posiadających wyznaczenie do zapewniania służb, metodykę przyjętą przez UE i z uwzględnieniem parametrów skuteczności działania określonych w Decyzji Wykonawczej Komisji[13], a dotyczących: bezpieczeństwa, środowiska, przepustowości i efektywności kosztowej.

Opłaty trasowe

Dla kalkulacji wysokości opłaty trasowej ustalono koszty[14] PAŻP na lata 2022–2024 na poziomie odpowiednio: 792 030 tys. zł, 827 453 tys. zł, 861 938 tys. zł, tj. odpowiednio 88,9%, 89,1% i 89,3% całości kosztów alokowanych do obszaru trasowego (uwzględniając również koszty nadzoru). Stawki opłat trasowych na lata 2022–2024 zaplanowano w PSD na poziomie odpowiednio 213,97 zł, 219,36 zł, 216,95 zł.

Opłaty terminalowe

Dla kalkulacji wysokości opłaty terminalowej dla Lotniska Chopina ustalono koszty PAŻP na lata 2022–2024 na poziomie odpowiednio 46 697 tys. zł, 47 949 tys. zł, 50 377 tys. zł (tj. ponad 94% całości kosztów alokowanych do tej strefy pobierania opłat, uwzględniając również koszty nadzoru). Stawkę opłaty terminalowej dla Lotniska Chopina na lata 2022–2024 określono na poziomie odpowiednio 450,75 zł, 518,79 zł, 594,39 zł. Dla kalkulacji wysokości opłaty terminalowej dla lotnisk regionalnych ustalono koszty PAŻP na lata 2022–2024 na poziomie odpowiednio 122 400 tys. zł, 120 688 tys. zł, 117 382 tys. zł (tj. około 80% całości kosztów alokowanych do tej strefy pobierania opłat, uwzględniając również koszty nadzoru). Stawkę opłaty terminalowej dla lotnisk regionalnych na lata 2022–2024 określono na poziomie odpowiednio 1094,96 zł, 1279,37 zł, 1264,73 zł.

Stawki opłat nawigacyjnych mogą ulec zmianie

Stawki opłat trasowych i terminalowych na lata 2023 i 2024 nie mają charakteru ostatecznego i mogą ulec zmianie po zastosowaniu korekt wynikających z rozliczenia odpowiednio roku 2021 i 2022, co wynika z art. 25 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/317, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/1627.

[11] Na podstawie przepisów Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2020/1627 z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie nadzwyczajnych środków w trzecim okresie odniesienia (2020–2024) systemu skuteczności działania i opłat w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w związku z pandemią COVID-19.

[12] W obszarze opłat trasowych łączna liczba jednostek usługowych (TSU) zmniejszyła się w 2020 r. w stosunku do 2019 r. o 56,8% tj. z 4 971 806 w 2019 r. do 2 145 811 w 2020 r., przy nominalnym spadku całkowitych kosztów o 3,3%, a w cenach stałych z roku 2017 r. o 5,5%. Podobnie w obszarze opłat terminalowych na lotnisku Chopina w Warszawie, tj. w pierwszej strefie pobierania opłat terminalowych, liczba TSU zmniejszyła się w 2020 r. w stosunku do 2019 r. o 59,5% tj. z 107 857 w 2019 r. do 43 637 w 2020 r. przy nominalnym spadku kosztów ogółem w tym obszarze w 2020 r. w stosunku do 2019 r. o 22,0%, a w cenach stałych z 2017 r. o 24,2%. W obszarze opłat terminalowych w drugiej strefie liczba jednostek usługowych zmniejszyła się w 2020 r. w stosunku do 2019 r. o 55,0%, tj. z 138 516 do 62 352, przy nominalnym spadku kosztów ogółem w tej strefie o 3,0%, a w cenach stałych z 2017 r. o 5,4%.

[13] Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2021/891 z dnia 2 czerwca 2021 r. ustanawiająca skorygowane, ogólnounijne docelowe parametry skuteczności działania sieci zarządzania ruchem lotniczym na trzeci okres odniesienia (2020–2024) oraz uchylająca decyzję wykonawczą (UE) 2019/903 (Dz. Urz. UE L 195 z 03.06.2021, str. 3).

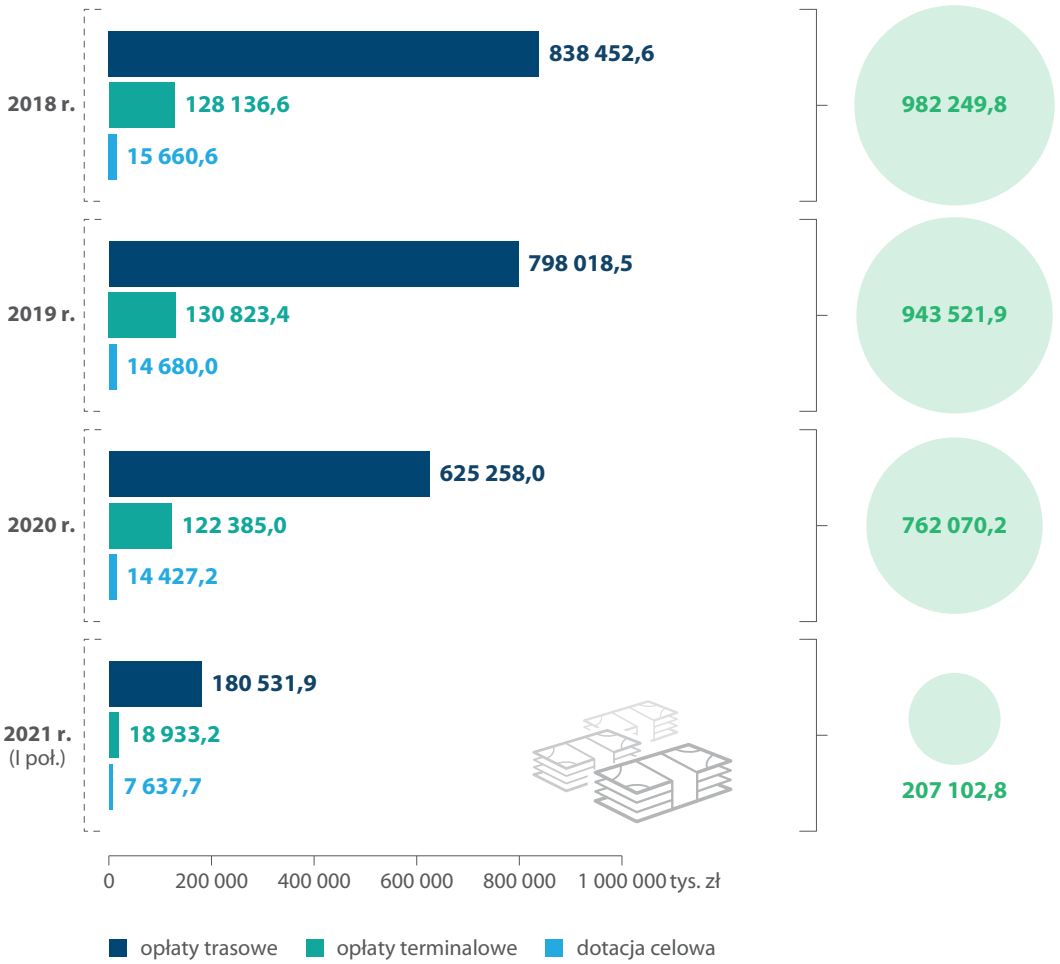
[14] Koszty ustalone z wyłączeniem kosztów zwolnionych z opłat lotów VFR.

W części PSD dotyczącej inwestycji wyszczególniono te inwestycje (określane jako znaczące), których całkowita wartość w trakcie całego okresu ich eksploatacji przekracza 5 mln euro w ujęciu realnym. Zleceniodawcą wszystkich 12 znaczących inwestycji, o łącznej wartości 1 489 855 tys. zł, jest PAŻP. Całkowita wartość pozostałych nowych inwestycji PAŻP (o wartości do 5 mln euro w cenach realnych), niezbędnych do zachowania ciągłości działania, realizowanych w latach 2020–2024 wynosi łącznie 822 072 tys. zł.

Oprócz opłat nawigacyjnych Agencja uzyskiwała przychody w postaci dotacji celowej z budżetu państwa na pokrycie kosztów zapewnienia służb za loty zwolnione od opłat nawigacyjnych[15].

Dotacja celowa z Ministerstwa

Infografika nr 6
Źródła przychodów PAŻP z tytułu świadczenia usług żeglugi powietrznej (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[15] Przepisy Prawa lotniczego przewidują kilka kategorii zwolnień od opłat nawigacyjnych. Zwolnieniu podlegają: loty wykonywane zgodnie z przepisami dla lotów z widocznością (VFR – Visual Flight Rules); loty mieszane – w których część lotu wykonywana jest zgodnie z przepisami dla lotów z widocznością (VFR), a pozostała część lotu wykonywana jest zgodnie z przepisami dla lotów według wskazań przyrządów (IFR – Instrument Flight Rules) – za część lotu wykonywaną w polskiej przestrzeni powietrznej wyłącznie zgodnie z przepisami VFR; loty wykonywane przez statki powietrzne o maksymalnej masie startowej (MTOM) poniżej 2 ton; loty wykonywane wyłącznie w celu przewozu, w oficjalnej misji, głów państw, szefów rządu oraz ministrów; loty poszukiwawczo-ratownicze; loty wojskowe oraz loty kontrolno-pomiarowe wykonywane przez instytucję zapewniającą służby ruchu lotniczego.

Zrealizowane przychody z opłat nawigacyjnych i dotacji celowej

Zrealizowane przychody za świadczenie usług żeglugi powietrznej w poszczególnych latach wyniosły 982 249,8 tys. zł (w tym: 838 452,6 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 128 136,6 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 15 660,6 tys. zł dotacje za loty zwolnione) wobec planowanych 985 591,7 tys. zł w 2018 r., 943 521,9 tys. zł (w tym: 798 018,5 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 130 823,4 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 14 680,0 tys. zł dotacje za loty zwolnione) wobec planowanych 937 635,1 tys. zł w 2019 r., 762 070,2 tys. zł (w tym: 625 258,0 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 122 385,0 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 14 427,2 tys. zł dotacje za loty zwolnione) wobec planowanych 1 197 842,7 tys. zł w 2020 r. oraz 207 102,8 tys. zł (w tym: 180 531,9 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 18 933,2 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 7637,7 tys. zł dotacje za loty zwolnione) wobec planowanych 259 828,2 tys. zł w I półroczu 2021 r. Istotne zmniejszenie zrealizowanych przychodów do poziomu 63,6% w stosunku do zaplanowanych w 2020 r. spowodowane było ograniczeniem ruchu lotniczego spowodowanym pandemią COVID-19. Realizacja przychodów w I półroczu 2021 r. w stosunku do planowanych na ten okres wyniosła 79,7% i wykazała mniejszą różnicę niż w 2020 r. W dalszym jednak ciągu uwarunkowania trwającej pandemii stanowiły czynnik utrudniający precyzyjne planowanie przychodów PAŻP.

Kontrola systemów nawigacji

Oprócz zapewnienia służb żeglugi powietrznej Agencja kontrolowała z powietrza systemy łączności lotniczej, nawigacji i dozorowania przestrzeni powietrznej. Za wykonywanie tych działań w PAŻP odpowiadał Dział Operacji Lotniczych, który wykorzystywał w tym celu samoloty kontrolno-pomiarowe Beechcraft King Air 350 i L-410 UVP-E 15 „Turbolet", który został wycofany z eksploatacji w 2021 r.

Przychody za loty kontrolno-pomiarowe

Z tytułu realizacji lotów kontrolno-pomiarowych w latach 2018–2021 PAŻP osiągnęła przychody w wysokości odpowiednio 737,9 tys. zł, 503,4 tys. zł, 877,5 tys. zł i 882,9 tys. zł. W związku z realizacją usług na rzecz podmiotów zagranicznych przychody PAŻP wyniosły w 443,6 tys. zł w 2020 r. oraz 561,2 tys. zł w 2021 r.

Współpraca z podmiotami litewskimi

Cztery spośród dziesięciu umów zagranicznych na prowadzenie lotów kontrolno-pomiarowych zawarto z podmiotami litewskimi – dwie w wyniku złożenia przez PAŻP najkorzystniejszej oferty w procedurze przetargowej zorganizowanej przez podmioty publiczne, dwie pozostałe zostały sporządzone dla realizacji zleceń podmiotów prywatnych. Badanie przedmiotowych umów wykazało, że zabezpieczały one interes PAŻP, a ich realizacja przebiegała prawidłowo.

5.1.3. Działania Podjęte przez PAŻP w związku z Pandemią COVID-19

Analizy pozyskania dodatkowego finansowania

W 2020 r. w związku z pandemią COVID-19 oraz wprowadzeniem ograniczeń w ruchu lotniczym, co doprowadziło do spadku płatnego ruchu terminalowego o ok. 94%, sytuacja finansowa PAŻP uległa pogorszeniu. W związku z tym Agencja analizowała możliwość uzyskania innych źródeł finansowania. PAŻP w pierwszym kwartale 2020 r. skierowała do Ministerstwa propozycje zmian w obowiązujących regulacjach krajowych przy okazji specustawy związanej z przeciwdziałaniem skutkom SARS-CoV-2.

Ponadto Agencja brała udział w pracach nad projektami ustaw osłonowych procedowanych w związku z rozprzestrzenianiem się pandemii. Agencja przeprowadziła analizę, która potwierdziła, że PAŻP nie mogła ubiegać się o otrzymanie pomocy finansowej przewidzianej w ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*[16]. Agencja nie mogła również ubiegać się o dodatkowe finansowanie ze strony Polskiego Funduszu Rozwoju SA ze względu na specyfikę działalności PAŻP oraz wsparcie pozyskane od Banku Gospodarstwa Krajowego w postaci kredytów. W Agencji prowadzono analizy w przedmiocie możliwości uzyskania dotacji celowej. W wyniku tych prac stwierdzono, że nie ma podstaw prawnych, w oparciu o które PAŻP mogłaby uzyskać takie wsparcie.

Zgoda Ministra na zaciągnięcie kredytu

PAŻP pismem z dnia 2 kwietnia 2020 r. wystąpiła do Ministra o wydanie zgody na zaciągnięcie kredytu obrotowego oraz kredytu inwestycyjnego. Po uzyskaniu od PAŻP dodatkowych informacji dotyczących m.in. prognoz lotów oraz symulacji rachunku zysków i strat oraz rachunku przepływów pieniężnych stanowiących wynik działań optymalizacyjnych, Minister w dniu 22 kwietnia 2020 r. wyraził zgodę na zaciągnięcie przez PAŻP kredytu obrotowego w kwocie 250 000,0 tys. zł oraz zwrócił się z prośbą o przekazanie uzasadnienia wnioskowanej kwoty kredytu inwestycyjnego. W dniu 7 sierpnia 2020 r. Minister wyraził zgodę na zaciągnięcie przez PAŻP kredytu inwestycyjnego w kwocie 550 000,0 tys. zł.

Kredyt obrotowy

PAŻP podpisała z Bankiem Gospodarstwa Krajowego dwie umowy. Pierwsza z umów zawarta w dniu 4 grudnia 2020 r. dotyczyła kredytu obrotowego w kwocie 250 000,0 tys. zł w odnawialnej linii kredytowej z okresem kredytowania do dnia 31 grudnia 2024 r. Kredyt był przeznaczony na finansowanie wydatków związanych z ustawową działalnością PAŻP z możliwością finansowania lub refinansowania (w okresie do 12 miesięcy przed złożeniem wniosku o wypłatę na uregulowanie zobowiązań) wydatków inwestycyjnych. Według stanu na dzień 30 września 2021 r. PAŻP wykorzystała kwotę 138 682,9 tys. zł (tj. 55% salda limitu kredytu), która została przeznaczona na finansowanie i refinansowanie wydatków inwestycyjnych oraz na wpłatę lotniczą na rzecz ULC w kwocie 13 482,2 tys. zł. Koszty kredytu obrotowego, jakie Agencja poniosła wyniosły na ten dzień 2027,3 tys. zł.

Kredyt inwestycyjny

W dniu 23 kwietnia 2021 r., PAŻP zawarła umowę kredytu inwestycyjnego w kwocie 550 000,0 tys. zł z przeznaczeniem na finansowanie lub refinansowanie działalności inwestycyjnej PAŻP. Kredyt został udzielony do dnia 31 grudnia 2033 r. w trzech transzach: pierwsza w kwocie 160 000,0 tys. zł do końca 2021 r., druga w kwocie 180 000,0 tys. zł w 2022 r., trzecia w kwocie 210 000,0 tys. zł w 2023 r. Kredyt inwestycyjny, według stanu na dzień 25 października 2021 r., nie został uruchomiony z powodu trwającego procesu uzyskiwania gwarancji Skarbu Państwa.

[16] Dz. U. z 2022 r. poz. 376.

PAŻP przekazała wymagane dokumenty dwa dni po terminie

W jednym przypadku wymagane dokumenty, tj. rachunek przepływów pieniężnych oraz sprawozdanie finansowe sporządzone według wzoru F-01 GUS za I kwartał 2021 r., zostały przekazane do BGK dwa dni po terminie określonym umową kredytu. Opóźnienie PAŻP, spowodowane kumulacją innych zadań, nie spowodowało obciążenia Agencji odsetkami karnymi.

5.1.4. Wydatki inwestycyjne

Wydatki inwestycyjne

W 2020 r. na realizację 68 zadań inwestycyjnych PAŻP poniosła wydatki w kwocie 145 667,6 tys. zł. Spośród realizowanych w 2020 r. wydatków inwestycyjnych istotne pozycje dotyczyły zadania PZC03-Systemu ATM[17] z symulatorem na kwotę 36 120,4 tys. zł, budowy i rozwoju środowiska do zarządzania operacjami BSP na kwotę 12 128,7 tys. zł, modernizacji systemu ATM na kwotę 9118,6 tys. zł, zadania PZC09-Infrastruktury telekomunikacyjnej na kwotę 5265,3 tys. zł, modernizacji sieci LAN na kwotę 5014,3 tys. zł, zadania CP-FIS Contingency Plan dla organów obszarowej służby informacji powietrznej w rejonie informacji powietrznej Warszawa (FIR EPWA) na kwotę 4486,0 tys. zł oraz modernizacji sieci infrastrukturalnej na kwotę 4014,8 tys. zł. W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadków niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków.

Centrum zapasowe w Poznaniu

PAŻP w latach 2018–2020 prowadziła inwestycję „Budowa centrum zapasowego w Poznaniu", wydatkując na ten cel łącznie 91 810,5 tys. zł, z czego w 2018 r. 7492,3 tys. zł, w 2019 r. 80 396,2 tys. zł, a w 2020 r. 3921,9 tys. zł. PAŻP przy realizacji tej inwestycji stosowała przepisy pzp. W wyniku ogłoszonego postępowania wpłynęły trzy oferty, spośród których wybrano ofertę, która uzyskała największą ilość punktów, co doprowadziło podpisania umowy w dniu 30 kwietnia 2018 r. Była ona czterokrotnie aneksowana – przede wszystkim z powodu podwyższenia kwoty wynagrodzenia w związku z koniecznością wykonania dodatkowych robót budowlanych oraz przesunięciem terminu wykonania inwestycji. W dniu 15 czerwca 2020 r. dokonano odbioru końcowego inwestycji centrum zapasowego w Poznaniu.

Oprogramowanie do walidacji danych

W 2016 r. Agencja zakupiła za 999 663 euro oprogramowanie informatyczne do walidacji danych o usługach lotniczych wraz z usługą jego wdrożenia. Wdrożenie systemu następowało w dwóch etapach, a jego końcowe odebranie nastąpiło w dniu 15 grudnia 2017 r. Pierwszej walidacji danych z wykorzystaniem ww. oprogramowania dokonano w styczniu 2018 r., przy czym cały czas pracowano na dotychczasowym oprogramowaniu funkcjonującym w PAŻP o nazwie @rms. Na skutek m.in. niekompatybilności danych, PAŻP zaprzestała korzystania z tej funkcjonalności po zwalidowaniu danych za styczeń 2018 r. Choć Agencja nadal, w znikomym zakresie, wykorzystywała zakupione oprogramowanie do generowania faktur oraz sprawozdawczości, to w ocenie NIK, nie zmienia to faktu, że środki na jego nabycie okazały się wydatkowane w sposób niegospodarny. W marcu 2021 r. PAŻP zawarła umowę na modernizację i rozbudowę tego oprogramowania, uwzględniającą również zapewnienie wsparcia informatycznego.

[17] ATM – (ang. *Air Traffic Management*) – służby żeglugi powietrznej.

Wcześniejsza umowa z 2016 r. nie przewidywała takiego wsparcia ograniczając się jedynie do wsparcia i utrzymania systemu w ramach gwarancji.

Oprogramowanie do planowania czasu pracy KRL

W dniu 11 grudnia 2017 r. w PAŻP powołano komisję, której zadaniem było zorganizowanie i przeprowadzenie postępowania na zakup usługi dostępu do oprogramowania do planowania i rozliczania czasu pracy kontrolerów z dostępem za pośrednictwem sieci Internet. Po opracowaniu wymagań usługi w dniu 11 września 2018 r. Agencja zamieściła ogłoszenie o przetargu nieograniczonym, który następnie w dniu 21 grudnia 2018 r. unieważniła. Powodem tego była konieczność dostosowania wymagań przedmiotu zamówienia do nowych mechanizmów zarządzania ryzykiem zmęczenia kontrolerów ruchu lotniczego i konieczność wdrożenia przepisów rozporządzeń wykonawczych Unii Europejskiej. Wobec braku profesjonalnego narzędzia do planowania czasu pracy KRL Agencja wykorzystywała arkusze kalkulacyjne MS Excel, które zawierały formuły informujące o przekroczeniach dopuszczalnego czasu pracy kontrolerów ruchu lotniczego.

5.1.5. Zawieranie umów

Usługi marketingowe

W okresie od dnia 1 stycznia 2018 r do dnia 26 października 2021 r. Agencja zawarła 131 umów na świadczenie usług marketingowych. Ich łączna wartość wyniosła 8334,8 tys. zł netto. Umowy dotyczyły m.in. dostarczenia gadżetów reklamowych i wydawnictw oraz druków okolicznościowych, wsparcia w związku z udziałem w wydarzeniach i kongresach oraz komunikacji kryzysowej. PAŻP zawarła również 28 umów w zakresie promocji zawodu KRL, o łącznej wartości 451,8 tys. zł.

Kampania medialna z grudnia 2019 r.

W grudniu 2019 r. PAŻP przeprowadziła na antenach TVP, Polsatu, RMF FM, Polskiego Radia i ZPR SA[18] kampanię medialną, która miała na celu *poprawę rozpoznawalności i wizerunku Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej jako dostarczyciela usługi bezpiecznej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej, a także promowanie działań PAŻP, w tym zawodu kontrolera ruchu lotniczego w celu zagwarantowania optymalnej ilości kandydatów na KRL w związku z rosnącym zapotrzebowaniem na pracowników w tym obszarze oraz zauważalnym spadkiem ilościowym i jakościowym wśród kandydatów do zawodu kontrolera ruchu lotniczego zgłaszających się na kolejne nabory w PAŻP.* Kampania medialna poprzedzona była m.in. umową konsultingową w zakresie wyboru odpowiedniej strategii reklamowej. Dodatkowo PAŻP zamówiła wyprodukowanie klipów reklamowych o różnej długości celem emisji m.in. w radio i telewizji. Koszt kampanii wraz z usługami towarzyszącymi wyniósł łącznie 4791,4 tys. zł brutto. Zakupu czasu antenowego dokonano z pominięciem obowiązującej wówczas ustawy pzp, powołując się na dyspozycję art. 4 pkt 3 lit. h pzp, zgodnie z którą ustawy nie stosuje się do zakupu czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych. Podmioty, od których Agencja nabyła czas antenowy nie były dostawcami usług medialnych, albowiem nie została na ich rzecz wydana koncesja przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

[18] Do której należą m.in. takie anteny, jak: Radio Eska, Plus Radio, Radio Vox FM.

PAŻP zakupiła czas antenowy w telewizji o oglądalności poniżej 0,2%

W dniu 17 maja 2021 r. PAŻP zawarła z Telewizją Republika SA umowę na koprodukcję 10 odcinków audycji pt. „Biznes Polska" o długości 20 minut każdy oraz sprzedaż czasu antenowego na emisję premierową i powtórkową każdego z nich. Odcinki audycji miały być poświęcone zmianom przepisów dotyczących odbywania lotów bezzałogowymi statkami powietrznymi (dronami) i miały zostać wyemitowane do końca 2021 r. w cotygodniowym cyklu. Wartość przedmiotu umowy została określona na kwotę 738,0 tys. zł, z czego PAŻP zaliczkowo zapłaciła kwotę 246,0 tys. zł. Według stanu na dzień 7 grudnia 2021 r. wyemitowano dwa premierowe odcinki audycji oraz dwie powtórki. Zdaniem NIK zakup czasu u ww. nadawcy był działaniem niegospodarnym albowiem wybór telewizji o oglądalności 0,2% nie dawał wystarczającego prawdopodobieństwa dotarcia do docelowej grupy odbiorców.

Zrealizowane odcinki audycji były krótsze niż przewidziano w umowie

Zawarta z ww. nadawcą umowa nie była realizowana w sposób prawidłowy. Według stanu na dzień 7 grudnia 2021 r. wyemitowane odcinki audycji nie miały długości 20 min zgodnie z postanowieniami umowy, tylko odpowiednio 14 min. 10 sek. i 13 min. 32 sek. Agencja w toku kontroli poinformowała NIK o zawarciu aneksu do umowy przedłużającego realizację umowy do końca lutego 2022 r. i przewidującego emisję dodatkowego odcinka audycji celem pełnego wykorzystania zakupionego czasu antenowego.

Brak kar umownych i ochrony interesu PAŻP

Powyższa umowa nie chroniła również należycie interesów Agencji w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Zawarte w umowie zastrzeżenie kary umownej zostało ograniczone wyłącznie do sytuacji rozwiązania lub odstąpienia od umowy z winy Telewizji Republika SA. Takie zastrzeżenie nie zabezpieczało interesu PAŻP, albowiem nie przewidywało kar za opóźnienie w realizacji kampanii, nieudostępnienie czasu w paśmie najwyższej oglądalności czy za wyemitowanie audycji o czasie krótszym niż wynika to z zawartej umowy.

Umowy consultingowe

W okresie od stycznia 2018 r. do października 2021 r. PAŻP zawarła 53 umowy na doradztwo, o łącznej wartości 16 334,4 tys. zł netto. Zawarte umowy dotyczyły m.in. doradztwa strategicznego, doradztwa medialnego, wsparcia księgowego i podatkowego, a także kwestii związanych z zakupem innych produktów i usług oraz związanych z polityką wynagrodzeń.

Zakup usługi wsparcia finansowo-księgowego bez analizy potrzeb

Umową z dnia 19 marca 2021 r. Agencja nabyła usługę wsparcia finansowo-księgowego i kontrolingowego. Zakres usług obejmował m.in. obsługę systemów księgowych w zakresie rozliczeń dokumentów księgowych, ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych w księgach handlowych, ewidencję i analizę danych finansowo-księgowych, sporządzanie deklaracji podatkowych, implementację rozwiązań optymalizacyjnych oraz tworzenie dokumentów sprawozdawczych. Umowę zawarto na 48 miesięcy lub do wyczerpania ceny umowy wynoszącej kwotę 9274,0 tys. zł brutto. Wartość jednej roboczogodziny określono na 230,01 zł brutto, ustalając maksymalną liczbę roboczogodzin na 40 320. Zakres usług świadczonych na podstawie powołanej umowy pokrywał się z zakresem części zadań realizowanych przez komórki organizacyjne Agencji podległe Zastępcy Prezesa ds. Finansowo-Administracyjnych. Niezależnie od tego NIK uważa, że względy prawidłowej gospodarki finansowej wymagały, aby przed

zakupem usługi o wartości przekraczającej 9 mln zł dokonać odpowiedniej analizy potrzeb w tym zakresie mimo braku obowiązku prawnego, a samo ujęcie wydatku w planach rocznych i pięcioletnich nie stanowi jego uzasadnienia.

Niegospodarny zakup usługi doradczej dotyczącej szkoleń

W dniu 28 kwietnia 2020 r. PAŻP zakupiła usługę doradczą przygotowania koncepcji działania Ośrodka Szkolenia Personelu ATS[19] i prowadzenia szkoleń zdalnych. Wyboru wykonawcy dokonano bez stosowania pzp poprzez skierowanie zapytania ofertowego do jednego tylko przedsiębiorcy. W uzasadnieniu wyboru wykonawcy powołano się na jego wieloletnie doświadczenie, mimo, że działalność gospodarcza osoby fizycznej pod ww. firmą została zarejestrowana w dniu 9 stycznia 2020 r. tj. trzy miesiące przed skierowaniem do niej zapytania ofertowego przez PAŻP. W ramach realizacji zawartej umowy dokonany został audyt stanu i jakości szkoleń (raport otwarcia) oraz przegląd dostępnych materiałów szkoleniowych oraz opracowania tymczasowej i docelowej koncepcji szkoleń. Usługa miała być wykonana do dnia 8 maja 2020 r., za wyjątkiem raportu otwarcia, który miał być wykonany do dnia 30 kwietnia 2020 r. Za zrealizowanie tej usługi wykonawcy przysługiwało wynagrodzenie w wysokości 147,6 tys. zł brutto. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że wydatek ten nie był konieczny. Agencja już wcześniej zaczęła bowiem wykorzystywać dostępne na rynku narzędzia do porozumiewania się na odległość. Izba wskazuje, że PAŻP nabyła usługę, która nie była niezbędna, dodatkowo w sytuacji, w której PAŻP nie dokonała choćby minimalnego rozpoznania rynku i nie dała sobie możliwości analizy ofert konkurencyjnych. Izba oceniła, że tak pośpieszny zakup usługi nie był uzasadniony, albowiem pierwsze szkolenia zdalne przeprowadzono dopiero w listopadzie 2020 r. Do września 2021 r. przeprowadzono zaledwie 24 takie szkolenia zdalne, w których uczestniczyło 122 kontrolerów ruchu lotniczego. Zdaniem Izby, opisany sposób wydatkowania środków stanowi przykład rażącego naruszenia przez PAŻP zasad gospodarowania finansami publicznymi.

Usługi prawne

Agencja zawarła 26 umów na obsługę prawną o łącznej wartości 3307,9 tys. zł. Jednocześnie w latach 2018–2021 Agencja zatrudniała własnych radców prawnych[20]. Przedmiotem zawieranych umów na świadczenie usług prawnych było m.in.: prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem i konsultacją projektu nowego regulaminu wynagradzania w PAŻP, czy świadczenie usług prawnych oraz doradztwa prawnego w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Kancelariom zewnętrznym zlecano również analizę pytań od przedstawicieli mediów, przygotowanie komentarza do orzeczenia Sądu Najwyższego, udział w posiedzeniu komisji sejmowej i spotkaniu po posiedzeniu komisji. Przedmiotem usług obcych była również obsługa prawna w związku z prowadzoną przez NIK kontrolą. Na potrzeby przygotowania odpowiedzi na pisma kierowane przez kontrolerów i przedstawienia dokumentów Agencja wydatkowała kwotę 2,3 tys. zł netto. Ze sprawozdań finansowych Agencji wynika, że koszty usług

[19] ATS (ang. *Air Traffic Services*) – służby ruchu lotniczego.

[20] Odpowiednio według stanu na koniec każdego roku odpowiednio: dziewięciu w 2018 r., 10 w 2019 r. (z czego trzech długotrwale nieobecnych) i 12 i jednego aplikanta w 2020 i 2021 r. (z czego trzech długotrwale nieobecnych).

prawnych w kolejnych badanych latach były dwukrotnie wyższe niż w roku poprzednim i wynosiły: 377,9 tys. zł w 2018 r., 826,6 tys. zł w 2019 r. oraz 1610,5 tys. zł w 2020 r.

Współpraca z Politechniką Poznańską

Agencja w dniu 3 grudnia 2020 r. zawarła umowę na mocy, której Politechnika Poznańska uruchomiła od dnia 1 marca 2021 r. trzysemestralne studia drugiego stopnia o profilu praktycznym (studia dualne) na kierunku lotnictwo i kosmonautyka ze specjalnością ruch lotniczy. Umowa przewidywała 15 miejsc dla studentów, z możliwością ich zmiany w drodze uzgodnienia w zakresie kolejnych naborów. PAŻP zobowiązała się do organizacji praktyk. Podczas I semestru studiów 60% zajęć odbywać się miało na Politechnice Poznańskiej, a 40% w PAŻP, natomiast w II i III semestrze 60% zajęć odbywać się miała w PAŻP, a 40% zajęć na Politechnice. Dodatkowo PAŻP zobowiązała się do wypłacania stypendiów dla studentów odbywających praktyki: za I i II semestr w kwocie łącznej 6,0 tys. zł, a za III semestr w wysokości 2,0 tys. zł. Według stanu na dzień 27 września 2021 r., wypłacono stypendia w wysokości 52 tys. zł. Zajęcia praktyczne prowadzili pracownicy PAŻP. Za prowadzenie szkolenia studentów pracownikom przysługiwało dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 85,00 zł brutto za godzinę. Według stanu na dzień 27 września 2021 r. z tytułu prowadzenia zajęć Agencja wypłaciła wynagrodzenia w łącznej wysokości 72,9 tys. zł. Agencja zwarła z pracownikami również dziewięć umów o dzieło na przygotowanie skryptów do prowadzonych zajęć. Korzyścią dla PAŻP z uruchomienia studiów dualnych ma być pozyskanie wykwalifikowanej kadry dla Agencji, bez konieczności przeprowadzania szkolenia wstępnego.

5.2. Zatrudnienie, organizacja pracy i system wynagradzania w PAŻP

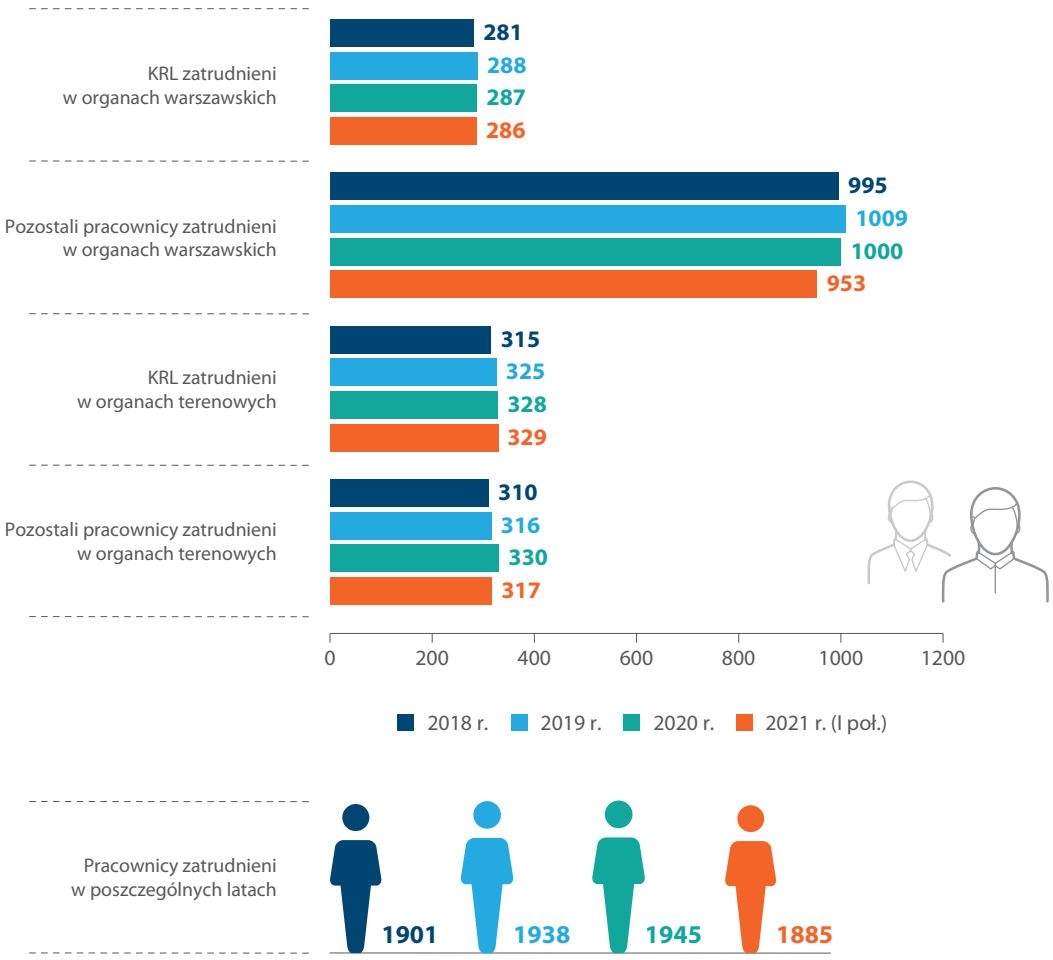
Pandemia COVID-19 i związany z nią spadek ruchu lotniczego wymusił zmianę sposobu wynagradzania. Obniżona została kwota bazowa wynagrodzeń zasadniczych oraz zmieniono regulamin wynagradzania. Nowe regulacje w zakresie płac odchodziły od powiązania wysokości wynagrodzenia z wielkością ruchu lotniczego na rzecz powiązania z sytuacją ekonomiczną. Wprowadzone zmiany spowodowały konflikty wewnątrz PAŻP oraz liczne sprawy sądowe z zakresu prawa pracy.

5.2.1. Struktura zatrudnienia

Struktura zatrudnienia

Zatrudnienie w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w latach 2018–2021 mieściło się w przedziale od 1885 pracowników zatrudnionych na 1864 etatach do 1945 pracowników na 1926 etatach. Kontrolerzy ruchu lotniczego stanowili grupę średnio 31,8% zatrudnionych w Agencji osób. W 2021 r. nastąpił spadek zatrudnienia o 3,1% względem roku poprzedniego, przy czym zmniejszenie liczby pracowników dotyczyło grupy stanowisk nieprowadzących kontroli ruchu lotniczego. Najwięcej pracowników zatrudnionych było w Warszawie, a najmniej w Zielonej Górze. W okresie objętym kontrolą do wykonywania innych zadań oddelegowano łącznie 37 kontrolerów ruchu lotniczego, z czego w 2018 r. delegowano 27 KRL, w 2019 r. – 32 KRL, w 2020 r. – 33 KRL, a w 2021 r. delegowano 31 KRL.

Infografika nr 7
Struktura zatrudnienia



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na lata 2018, 2019, 2020, 2021 zatrudnienie w grupie kontrolerów ruchu lotniczego planowano na odpowiednio 611,71; 625,6; 658,9; 650,8 etatów. Stan zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego w latach 2018–2020 wyniósł natomiast odpowiednio 601,13; 613,13; 609,71, a więc był niższy od planowanego o odpowiednio 10,58; 12,47 i 49,19 etatu. Jednocześnie ośrodek szkolenia PAŻP pracował z maksymalną przepustowością.

Nierealizowanie planów zatrudnienia przy maksymalnej przepustowości ośrodka szkolenia

Brak realizacji planów zatrudnienia i wynikająca z tego dysproporcja pomiędzy potrzebami, szacowanymi na podstawie międzynarodowych prognoz ruchu lotniczego, a zasobami, przyczyniała się do pracy kontrolerów w godzinach nadliczbowych, których w latach 2017–2020 wypracowano odpowiednio 29 947, 32 991, 38 302 i 7801.

Braki zatrudnienia przyczyniały się do pracy KRL w godzinach nadliczbowych

W 2014 r. NIK przeprowadziła kontrolę *Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej* (P/14/037). Ustalono w niej, że w PAŻP w 2014 r. wypracowano 40 356 godzin nadliczbowych, zaś w 2013 r. – 47 351. Wprawdzie do rozpoczęcia pandemii COVID-19, w związku z radykalnym spadkiem liczby operacji, dostępna liczba personelu operacyjnego była wystarczająca dla zapewnienia bieżącej obsługi ruchu, to jednak blisko trzykrotny wzrost liczby nadgodzin w analizowa-

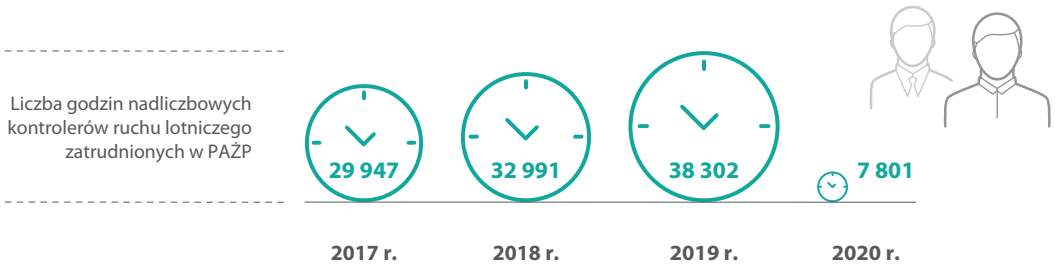
Aktualność ustaleń kontroli NIK z 2014 r.

nym w toku kontroli miesiącu lipcu 2021 r. względem tego samego miesiąca roku poprzedniego, mógł świadczyć o odbudowywaniu się niekorzystnych trendów i ryzyku powstawania znaczącej liczby nadgodzin potęgowanym sytuacją zawieszenia nowych naborów i planowanych zwolnień. Odchylenie liczby personelu w stosunku do wartości planowanych może w przyszłości przynieść konsekwencje w postaci ponownego wzrostu liczby godzin nadliczbowych, ale również, w zależności od możliwych scenariuszy rozwoju ruchu lotniczego, niewykluczone są wzrosty opóźnień samolotów.

Przykład

W latach 2018–2019 najwięcej nadgodzin wypracowano w organie kontroli obszaru (6900,5; 7638,5) oraz organie kontroli zbliżania w Poznaniu (5819; 6524,5). W 2020 r. najwięcej nadgodzin wypracowano w organie kontroli obszaru lotów wojskowych – 3018,5 oraz w organie kontroli zbliżania w Poznaniu – 1028,5. Również w 2020 r., kiedy liczba nadgodzin r/r spadła blisko pięciokrotnie, czterech kontrolerów ruchu lotniczego wypracowało ponad 200 nadgodzin, z czego dwóch spośród nich drugi rok z rzędu.

Infografika nr 8
Liczba godzin nadliczbowych w poszczególnych latach



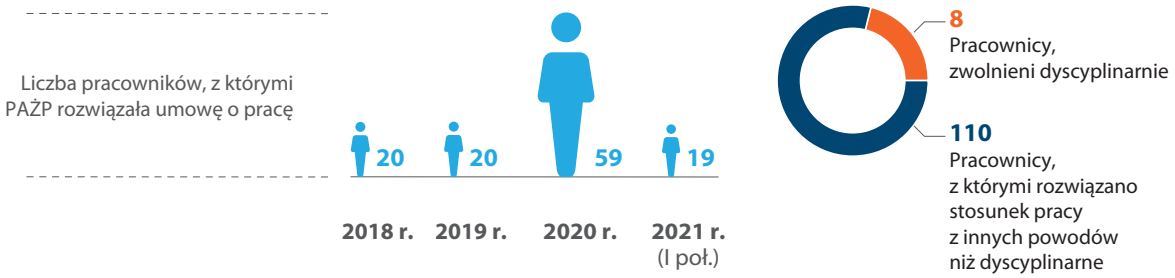
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5.2.2. Rozwiązywanie umów o pracę

Zwolnienia pracowników PAŻP

Od stycznia 2018 r. do czerwca 2021 r. PAŻP zwolniła 118 pracowników. W 43 przypadkach, nastąpiło to z przyczyn niedotyczących pracowników (nieprzyjęcia warunków grupowych wypowiedzeń zmieniających). W tym samym czasie Agencja z ośmioma osobami rozwiązała umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Najczęstszą przyczyną zwolnień było ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych.

Infografika nr 9
Zwolnienia w PAŻP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zwolnienia dyscyplinarne bez opinii organizacji związkowej

Pismami z dnia 29 marca 2021 r. PAŻP rozwiązała umowy z czterema KRL będącymi członkami związku zawodowego, w tym z jego przewodniczącym. Zwolnień dokonano z winy pracowników bez zachowania terminu wypowiedzenia (zwolnienia dyscyplinarne). Jako przyczynę rozwiązania umów o pracę wskazano m.in. celowe i świadome działanie na szkodę Agencji, przywołując okoliczności, w jakich do tego doszło – m.in udział w programie telewizyjnym. Rozwiązanie umów o pracę nastąpiło bez zasięgania opinii zakładowej organizacji związkowej reprezentującej tych pracowników, mimo że przepisy kp wymagają uprzedniego jej zasięgnięcia. Agencja przyjęła bowiem, że organizacja związkowa utraciła status zakładowej organizacji związkowej, ponieważ półroczna informacja o liczbie członków związku, złożona w dniu 8 stycznia 2021 r. zgodnie z ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych[21] nie była podpisana przez osobę do tego upoważnioną (członek zarządu związku zawodowego). W dniu 11 stycznia 2021 r. złożona została korekta tej informacji podpisana przez przewodniczącego związku zawodowego tj. zgodnie z zasadami reprezentacji. PAŻP przyjęła jednak, w ocenie NIK błędnie, że pismo to nie wywiera skutków prawnych.

5.2.3. Wynagrodzenia pracowników PAŻP i regulacje wewnętrzne w zakresie wynagrodzeń

Regulaminy wynagradzania

Zasady ustalania wynagrodzeń pracowników Agencji uregulowane były w regulaminach wynagradzania, wydawanych na podstawie art. 77^2 § 1 kp. W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno dwa regulaminy: *Regulamin wynagradzania dla pracowników Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej* zatwierdzony przez Ministra w dniu 12 lipca 2010 r. w brzmieniu nadanym Aneksem nr 3 z dnia 13 czerwca 2017 r., a od dnia 1 listopada 2021 r. *Regulamin wynagradzania dla pracowników Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej* z dnia 17 października 2021 r. zatwierdzony przez Ministra w dniu 28 września 2021 r.

Regulamin wynagradzania z 2010 r.

Funkcjonujący od 2010 r. regulamin ustalał wynagrodzenie pracowników w oparciu o kwotę bazową i mnożniki w zależności od zajmowanego stanowiska, a także przewidywał 16 rodzajów dodatków do wynagrodzenia[22]. Kontrolerom ruchu lotniczego przysługiwało wynagrodzenia zasadnicze z uwzględnieniem zasady powiększania kwoty bazowej przy użyciu współczynników: „k" określającego stopień skomplikowania przestrzeni powietrznej i złożoności ruchu oraz „m" określającego przedziały wielkości operacji lotniczych[23]. Tak ustalona wartość była następnie powiększana o sumę dodatkowych mnożników odpowiadających stopniowi doświadczenia zawodowego, rodzajowi pełnionej służby i poziomowi ruchu lotniczego.

[21] Dz. U. z 2019 r. poz. 263, ze zm.

[22] Tj.: funkcyjny; za staż pracy w PAŻP; operacyjny dla kontrolerów ruchu lotniczego; kwalifikacyjny dla pilotów i mechaników lotniczych; za wykonywanie dodatkowych czynności; instruktorski; szkoleniowy; funkcyjny zmienny dla senior kontrolera ruchu lotniczego; funkcyjny zmienny dla senior CNS; za pracę w godzinach nadliczbowych; za pracę w soboty, niedzielę i święta oraz w dni ustalone przez Pracodawcę jako wolne; za pracę w porze nocnej; za pełnienie dyżurów poza normalnymi godzinami pracy; za pracę w warunkach szkodliwych dla zdrowia, uciążliwych lub niebezpiecznych; za pracę w powietrzu, inspektorski.

[23] Do 30 tys. operacji, od 30 tys. do 60 tys. operacji, od 60 tys. do 90 tys. operacji, od 90 tys. do 120 tys. operacji, od 120 tys. do 150 tys. operacji oraz pond 150 tys. operacji.

Pracownikom mogły być ponadto wypłacane świadczenia związane z pracą takie jak: premia motywacyjna, wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wskutek choroby, świadczenie jubileuszowe, jednorazowe świadczenie w związku z przejściem na emeryturę lub rentę inwalidzką oraz nagroda.

Zmniejszenie kwoty bazowej

Wysokość kwoty bazowej oraz wartości poszczególnych współczynników mogły być zmieniane raz do roku w terminie do 31 października. Kwota bazowa w latach 2018–2020 wynosiła 8,5 tys. zł brutto. Wobec pogorszenia się sytuacji ekonomicznej Agencji spowodowanej spadkiem ruchu lotniczego wywołanym pandemią COVID-19, wysokość kwoty bazowej została zmniejszona przez p.o. Prezesa PAŻP i od dnia 1 stycznia 2021 r. wynosiła 6,5 tys. zł brutto.

Regulamin wynagradzania z 2021 r.

W dniu 1 listopada 2021 r. wszedł w życie nowy regulamin wynagradzania. Przewidywał, że oprócz wynagrodzenia zasadniczego pracownik może otrzymać wynagrodzenie premiowe oraz premię z funduszu premiowego; wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych; wynagrodzenie za pracę w niedzielę, święta i dni wolne od pracy; wynagrodzenie za pracę w porze nocnej; wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy; wynagrodzenie projektowe oraz nagrodę pieniężną. Dodatkowo pracownik mógł otrzymać świadczenia w postaci odprawy emerytalnej i dofinansowania składek do funkcjonujących w PAŻP programów emerytalnych oraz świadczenie w formie ubezpieczenia na życie. Regulamin uzależniał wynagrodzenie m.in. od zajmowanego stanowiska zgodnie z taryfikatorem, poziomu wykształcenia, posiadanych kwalifikacji, sytuacji na rynku pracy, poziomu ruchu lotniczego, a także od sytuacji finansowej Agencji i perspektyw jej zmiany. Prezes PAŻP, zgodnie z regulaminem mógł, kierując się poziomem ruchu lotniczego oraz sytuacją ekonomiczną Agencji, podjąć decyzję o uruchomieniu funduszu premiowego, z którego wypłacane mogą być premie do wysokości 35% pobranego wynagrodzenia zasadniczego w okresie, za jaki przyznawana ma być premia. Pracownikom realizującym projekty przyznane mogło być wynagrodzenie projektowe, a także premia projektowa w wysokości do 30% jego wynagrodzenia, a jej indywidualna wysokość regulowana była w porozumieniu pomiędzy pracownikiem a Agencją. Za szczególne zaangażowanie i osiągnięcia w pracy pracownikowi mogła zostać przyznana nagroda z funduszu nagród. Wysokość funduszu wynosić miała 5% funduszu wynagrodzeń w danym roku. Z dniem 1 stycznia 2022 r. wszedł w życie *Regulamin premiowy PAŻP* oraz *Regulamin wynagradzania projektowego PAŻP*, które uszczegółowiały zasady wypłaty tych świadczeń.

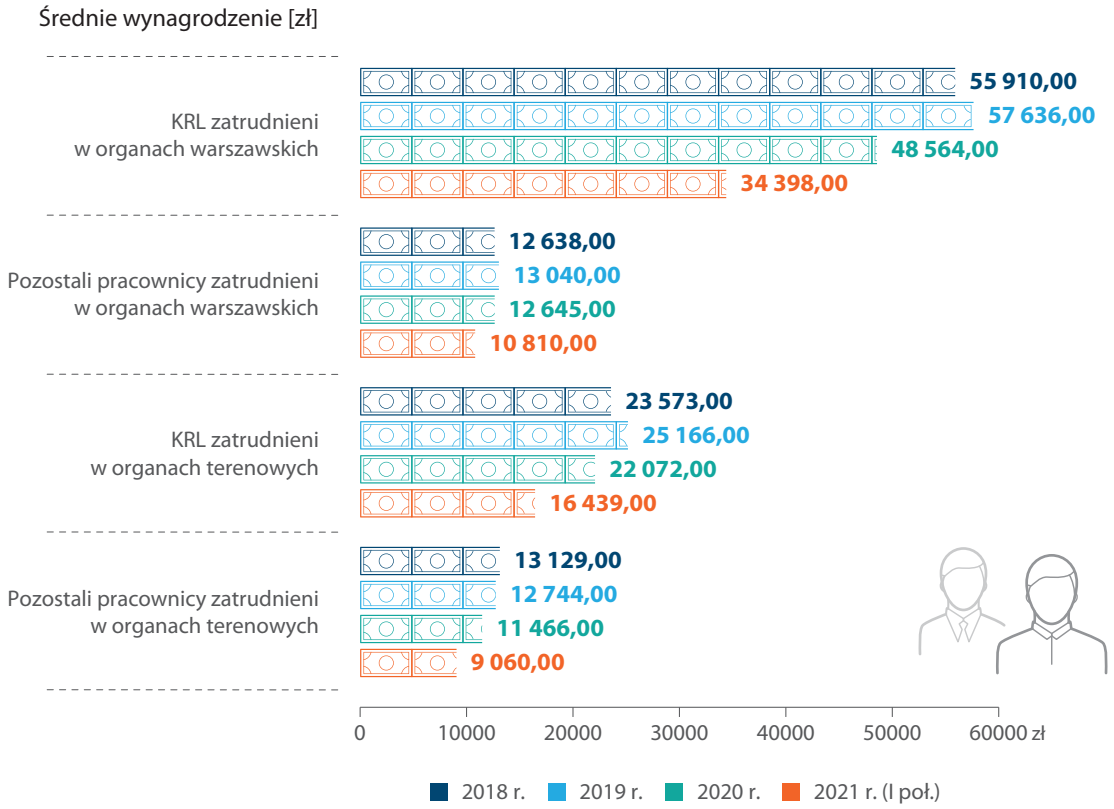
Średnie wynagrodzenia kontrolera w organach warszawskich w latach 2018 i 2019 przekraczało 55 tys. zł brutto

Średnie wynagrodzenie pracowników PAŻP uzależnione było od zajmowanego stanowiska, a w przypadku kontrolerów ruchu lotniczego dodatkowo od organu kontroli, w którym pełnił służbę. Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto kontrolera ruchu lotniczego wynosiło: w 2018 r. kwotę 55 910,00 zł dla KRL zatrudnionych w organach warszawskich oraz kwotę 23 573,00 zł dla KRL zatrudnionych w organach poza Warszawą, w 2019 r. odpowiednio – kwotę 57 363,00 zł oraz kwotę 25 166,00 zł, w 2020 r. – odpowiednio kwotę 48 564,00 zł oraz kwotę 22 072,00 zł dla KRL, a w I półroczu 2021 r. – odpowiednio kwotę 34 398,00 zł oraz kwotę 16 439,00 zł.

Średnie miesięczne wynagrodzenia pracowników niebędących kontrolerami ruchu lotniczego wynosiło w 2018 r. kwotę 12 638,00 zł dla osób zatrudnionych w Warszawie oraz kwotę 13 129,00 zł dla osób zatrudnionych poza Warszawą, w 2019 r. – odpowiednio kwotę 13 040,00 zł oraz kwotę 12 744,00 zł, w 2020 r. – odpowiednio kwotę 12 645,00 zł oraz kwotę 11 466,00 zł, a w I półroczu 2021 r. – odpowiednio kwotę 10 810,00 zł oraz kwotę 9060,00 zł.

Infografika nr 10

Średnie miesięczne wynagrodzenia brutto pracowników PAŻP w latach 2018–2021 (I półrocze)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5.2.4. Próby zmian regulaminu wynagrodzenia

Główny kierunek zmian

W latach 2018–2021 w Agencji trwały prace nad zmianą zasad wynagradzania pracowników PAŻP. Były one nakierowane na wypracowanie koncepcji powiązania wynagrodzeń z sytuacją ekonomiczną PAŻP, a nie z wielkością ruchu lotniczego. Wzrost ruchu lotniczego tj. wzrost liczby operacji lotniczych nie w każdym przypadku przekłada się na wzrost dochodów Agencji. Wysokość opłaty nawigacyjnej ustalana jest bowiem w oparciu o jednostki usługowe. Jednostka usługowa jest uzależniona m.in. od masy startowej statku powietrznego, co przekłada się na wysokość opłaty nawigacyjnej. Wzrost ruchu lotniczego, jeśli nie idzie za tym wzrost liczby jednostek usługowych nie przekłada się na wzrost dochodów Agencji.

Propozycje zmian

W latach 2018–2021 w Agencji powstały trzy propozycje nowych regulaminów wynagradzania, jednak żaden nie wszedł w życie. Projekty były prezentowane działającym w PAŻP związkom zawodowym odpowiednio w dniach: 28 lutego 2019 r., 30 września 2020 r. oraz 28 marca 2021 r.

Wszystkie odchodziły od modelu kształtowania wynagrodzeń w oparciu o mnożniki kwoty bazowej, zastępując je kwotowymi taryfikatorami wynagrodzeń dla poszczególnych stanowisk. Poszczególne projekty różniły się między sobą wyodrębnieniem grup pracowniczych wynagrodzeń oraz limitami wynagrodzeń. Pierwsza propozycja przedstawiona w dniu 28 lutego 2019 r. przewidywała dla pracowników administracji i pracowników wsparcia operacyjnego wynagrodzenia miesięczne w przedziale od wynagrodzenia minimalnego do 30,0 tys. zł w zależności od stanowiska. W przypadku wynagrodzenia kontrolerów ruchu lotniczego jego wysokość uzależniona miała być od organu, w którym służbę pełnił kontroler i dla wynagrodzenia zasadniczego miała mieścić się w przedziale od 9,5 tys. zł do 39,9 tys. zł. Projekt regulaminu został wycofany przez p.o. Prezesa PAŻP z uwagi na zmianę sposobu obliczania opłat nawigacyjnych, przez co regulamin nie spełniłby swoich celów. Kolejny projekt nowego regulaminu wynagradzania z dnia 30 września 2020 r. dla pracowników pozaoperacyjnych przewidywał miesięczne wynagrodzenie w przedziale od kwoty minimalnego wynagrodzenia do kwoty 39,9 tys. zł w zależności od zajmowanego stanowiska, a dla kontrolerów ruchu lotniczego w przedziale od kwoty 7,6 tys. zł do 39,9 tys. zł w zależności od stopnia doświadczenia i miejsca oraz rodzaju świadczonej służby. Ponadto projekt przewidywał 14 dodatków do wynagrodzenia. Dodatkowo pracownikom mogły być przyznawane inne świadczenia m.in. nagrody i premie. Projekt nie wszedł życie z uwagi na brak, poza jednym wyjątkiem, akceptacji organizacji związkowych, a także z uwagi na brak uzasadnienia ekonomicznego dla jego wprowadzenia w związku z sytuacją epidemiczną. Trzeci projekt z dnia 28 marca 2021 r. dla stanowisk kierowniczych (z wyłączeniem Prezesa i zastępców Prezesa PAŻP) przewidywał w przedziale do 8,0 tys. zł do 36,0 tys. zł, dla stanowisk wsparcia operacyjnego w przedziale od kwoty minimalnego wynagrodzenia do 20,0 tys. zł w zależności od zajmowanego stanowiska; dla stanowisk technicznych od kwoty minimalnego wynagrodzenia do 24,0 tys. zł w zależności od zajmowanego stanowiska, a dla pozostałych stanowisk od kwoty minimalnego wynagrodzenia do 22,0 tys. zł w zależności od zajmowanego stanowiska. Dla kontrolerów ruchu lotniczego wynagrodzenie zasadnicze mieściło się w przedziale od 3,5 tys. zł do 39,9 tys. zł w zależności od doświadczenia, miejsca i rodzaju świadczonej służby. Wynagrodzenie premiowe i premie, zgodnie z projektem regulaminu, miały być wypłacane z funduszu premiowego ustalanego oddzielnie na każdy rok począwszy od 2022 r., a ich wypłata uzależniona byłaby od sytuacji finansowej Agencji. Maksymalna wysokość premii wynosić mogła 35% wynagrodzenia zasadniczego pracownika. Regulamin przewidywał, co dwa lata, weryfikację wysokości wynagrodzeń do prognoz ruchu lotniczego, zdolności płatniczych Agencji i poziomu wynagrodzeń na rynku pracy.

Wnioski do MI o zatwierdzenie regulaminu wynagradzania

W latach 2018–2021 Agencja dwukrotnie składała do MI wnioski o zatwierdzenie regulaminów wynagradzania. Pierwszy wniosek z dnia 14 maja 2021 r. dotyczył projektu regulaminu wynagradzania przekazanego organizacjom związkowym w dniu 28 marca 2021 r. Przedstawiony Ministrowi projekt regulaminu nie został przez niego zatwierdzony. Drugi wniosek

z dnia 15 września 2021 r. dotyczył projektu aktualnie obowiązującego regulaminu wynagradzania, który Minister zatwierdził w dniu 28 września 2021 r. Przedłożone wnioski wraz z projektami regulaminów były poddawane przez MI analizie.

5.2.5. Proces grupowych wypowiedzeń zmieniających w PAŻP

Regulaminy wypowiedzeń zmieniających

W latach 2018–2021 r. w PAŻP nie dochodziło do zwolnień grupowych, natomiast dwukrotnie dochodziło do procesu grupowych wypowiedzeń zmieniających. Ich przyczyną były zmiany w zakresie warunków płacy. Grupowe wypowiedzenia zmieniające odbywały się w oparciu o regulaminy, które określały liczbę osób objętych wypowiedzeniami zmieniającymi oraz zasady dokonywania wypowiedzeń zmieniających. Wypowiedzenia zmieniające zawierały indywidualnie ustalone wynagrodzenie zasadnicze z uwzględnieniem nowej jego wysokości, a także zawierały pouczenie o prawie pracownika do złożenia oświadczenia o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków płacy przed upływem połowy okresu wypowiedzenia i jego skutkach.

Wypowiedzenia zmieniające z 2020 r.

Pierwsze grupowe wypowiedzenia zmieniające, spowodowane były obniżeniem kwoty bazowej wynagrodzeń zasadniczych z kwoty 8,5 tys. zł do 6,5 tys. zł. Miały one miejsce w okresie od dnia 1 września do dnia 30 listopada 2020 r. (pracownikom kontroli lotniska w Warszawie wypowiedzenia wręczane były w okresie od dnia 16 czerwca 2020 r. do dnia 31 sierpnia 2020 r. i dotyczyły wszystkich pracowników Agencji). Regulamin przewidywał, że do dnia 15 września 2020 r. pracownicy mogli zgłaszać chęć rozwiązania umów o pracę za porozumieniem stron. W takim przypadku pracownikowi, poza świadczeniami przysługującymi na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. *o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników*[24] przysługiwała dodatkowa odprawa pieniężna w wysokości jednego wynagrodzenia zasadniczego.

W związku ze zmianą ww. ustawy[25] aneksem z dnia 16 lipca 2020 r. do *Regulaminu Grupowych Wypowiedzeń Zmieniających* zmodyfikowano jego zapisy w zakresie wypłaty dodatkowej odprawy pieniężnej, ograniczając jej maksymalną wysokość do ustawowego limitu tj. do wysokości dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia (26,0 tys. zł). Ograniczenie to nie dotyczyło osób, które złożyły wniosek o rozwiązanie umów o pracę za porozumieniem stron w terminie do dnia 31 sierpnia 2020 r.

[24] Dz. U. z 2018 r. poz. 1969, ze zm.

[25] Zmiana wynikała z brzmienia art. 15gd ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.), z którego wynika, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, w przypadku wystąpienia u pracodawcy spadku obrotów gospodarczych, lub istotnego wzrostu obciążenia funduszu wynagrodzeń, wysokość odprawy, odszkodowania lub innego świadczenia pieniężnego wypłacanego przez tego pracodawcę pracownikowi w związku z rozwiązaniem umowy o pracę, jeżeli przepisy przewidują obowiązek wypłacenia świadczenia, nie może przekroczyć dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Na skutek grupowych wypowiedzeń zmieniających Agencja za porozumieniem stron rozwiązała 48 umów o pracę (z czego w 41 przypadkach w związku z przejściem na emeryturę, w jednym przypadku w związku z przejściem na rentę, a w sześciu przypadkach w trybie porozumienia stron bez powiązania z wypłatą odpraw emerytalnych czy rentowych), a w 43 przypadkach umowy o pracę rozwiązały się z upływem terminów wypowiedzenia na skutek złożenia oświadczeń przez pracowników o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków płacy przed upływem połowy okresu wypowiedzenia. Osobom, które w terminie do dnia 15 września 2020 r. złożyły wniosek o rozwiązanie stosunku pracy wypłacono dodatkowe odprawy w łącznej wysokości 484,8 tys. zł. Osobom, których stosunek pracy uległ rozwiązaniu w trybie zwolnień grupowych wypłacono odprawy w wysokości uzależnionej od stażu pracy w PAŻP, tj. jednomiesięcznego wynagrodzenia dla osób zatrudnionych krócej niż dwa lata, dwumiesięcznego wynagrodzenia dla osób zatrudnionych od dwóch do ośmiu lat i trzymiesięcznego wynagrodzenia dla osób zatrudnionych ponad osiem lat. Łącznie do dnia 31 lipca 2021 r. wypłacono 2411,6 tys. zł odpraw w związku z rozwiązaniem umów o pracę z przyczyn niedotyczących pracowników oraz 1553,0 tys. zł odpraw dla pracowników, którzy rozwiązali umowy o pracę za porozumieniem w związku z przejściem na emeryturę.

Przykład

Miesięczne wynagrodzenie zasadnicze kontrolera ruchu lotniczego z 13 stopniem doświadczenia zawodowego zatrudnionego w organie kontroli lotu o natężeniu powyżej 150 tys. operacji do 31 grudnia 2020 r. wynosiło 33,3 tys. zł. Na skutek zmniejszenia się kwoty bazowej z 8,5 tys. zł do 6,5 tys. zł, wynagrodzenie zasadnicze tego kontrolera od 1 stycznia 2021 r. wyniosło 25,5 tys. zł.

Wypowiedzenia zmieniające z 2021 r.

Pismem z dnia 26 stycznia 2021 r. p.o. Prezes PAŻP przedstawił kolejny *Regulamin Grupowych Wypowiedzeń Zmieniających w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*. Uzasadnieniem wypowiedzeń zmieniających było zmniejszenie się liczby operacji lotniczych będących podstawą ustalenia wynagrodzeń zasadniczych KRL zgodnie z mnożnikami obowiązującego wówczas regulaminu wynagradzania, co wpłynęło na wysokość wynagrodzeń kontrolerów ruchu lotniczego. Zmiany warunków objęły pracowników zatrudnionych na stanowiskach kontrolerów ruchu lotniczego oraz pracowników będących kontrolerami ruchu lotniczego delegowanymi do wykonywania innych zadań, tj. łącznie 444 osoby. Zmiany wynagrodzeń następować miały ze skutkiem od dnia 1 czerwca 2021 r.

Przykład

Miesięczne wynagrodzenie zasadnicze kontrolera ruchu lotniczego z 13 stopniem doświadczenia zawodowego zatrudnionego w organie kontroli lotu o natężeniu powyżej 150 tys. operacji do 30 maja 2021 r. wynosiło 25,5 tys. zł. Na skutek zmniejszenia się ruchu lotniczego do przedziału 120–150 tys. operacji w tym organie, wynagrodzenie zasadnicze tego kontrolera od 1 czerwca 2021 r. wyniosło 22,8 tys. zł.

Zapowiedź wypowiedzeń zmieniających i zwolnień grupowych

W związku z oczekiwanym wejściem w życie nowego regulaminu wynagradzania, w dniu 19 października 2021 r. Agencja zawiadomiła związki zawodowe o planowanych grupowych wypowiedzeniach zmieniających oraz o grupowych zwolnieniach. Uzasadnieniem grupowych wypowiedzeń zmieniających było m.in. wejście w życie od dnia 1 listopada 2021 r. nowego regulaminu wynagradzania i konieczności dostosowania warunków płacy do jego postanowień. Grupowymi wypowiedzeniami zmieniającymi objęci mieli być wszyscy pracownicy PAŻP. W odróżnieniu od poprzednich grupowych wypowiedzeń zmieniających w tym przypadku Agencja poinformowała, że zamierza rozwiązać umowy o pracę w trybie zwolnień grupowych z maksymalnie 135 osobami, w tym z ośmioma KRL.

Oszczędności osiągnięte w związku z wypowiedzeniami zmieniającymi

Grupowe wypowiedzenia zmieniające spowodowały, że w okresie od stycznia do końca października 2021 r. koszty wynagrodzeń wyniosły 353 mln zł wobec planowanego ich poziomu w wysokości 580 mln zł. Obniżenie się wynagrodzeń pracowników Agencji na skutek zmniejszenia wysokości kwoty bazowej przyniosło ok. 226 mln zł oszczędności.

Organizacja służby w trakcie trwania pandemii

W trakcie pandemii COVID-19 Agencja zapewniła nieprzerwaną realizację służby żeglugi powietrznej, w tym umożliwiła realizację lotów z zaopatrzeniem medycznym i lotów repatriacyjnych w ramach akcji #LOTdoDomu. W związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 i koniecznością zapewnienia ciągłości realizacji zadań PAŻP w kwietniu 2020 r. wprowadzono organizację pracy w podziale na dwie grupy, wzajemnie niekontaktujące się ze sobą. Służbę żeglugi powietrznej lub pracę świadczyła jedna grupa pracowników, a druga w tym czasie nie świadczyła służby lub pracy, pobierając z tego tytułu świadczenie postojowe, o którym mowa w art. 81 § 1 kp, tj. w wysokości wynagrodzenia zasadniczego. Wypłata świadczenia postojowego w wysokości określonej przez kp była niezgodna z obowiązującym wówczas regulaminem wynagradzania PAŻP, który stanowił, że za czas niezawinionego przez pracownika przestoju przysługuje wynagrodzenie jak za czas przepracowany. W konsekwencji za czas przestoju uprawnionym pracownikom PAŻP powinno było być wypłacone wynagrodzenie uwzględniające, oprócz wynagrodzenia zasadniczego, również przypadające tym pracownikom dodatki określone regulaminem wynagradzania.

Wstrzymanie naborów na stanowiska KRL

Na skutek pandemii COVID-19 wstrzymano nabory na stanowiska kontrolerów ruchu lotniczego. Nabór wszczęty w dniu 24 października 2019 r. nie został ukończony. W 2020 i 2021 r. nie odbywały się nabory kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego.

5.2.6. Spory pracownicze w PAŻP

Utrata statusu zakładowej organizacji związkowej

Pracownicy PAŻP mogli zrzeszać się w 13 działających w Agencji zakładowych organizacjach związkowych, z których 11 zarejestrowano przed 2018 r., jedną w 2018 r. i jedną w 2019 r. Kontrola wykazała nieprawidłowości we współpracy kierownictwa PAŻP z organizacjami związkowymi. Pismem z dnia 29 marca 2021 r. p.o. Prezes PAŻP poinformował jeden z działających w Agencji związków zawodowych o utracie statusu zakładowej organizacji związkowej. W tym samym dniu Agencja zwolniła dyscyplinarnie dwóch członków zarządu tego związku zawodowego. PAŻP rozesłała do pracowników informację, że pracownicy będący członkami tej organizacji

związkowej mogą wnioskować o zwrot pobranych i odprowadzonych przez PAŻP składek członkowskich na rzecz związku. Agencja zawiadomiła związek, że o zwrot składek wystąpiło ośmiu pracowników i zażądała zwrotu od związku zawodowego kwoty 42,9 tys. zł tytułem bezpodstawnie pobranych składek.

W latach 2018–2021 w PAŻP toczyło się 12 sporów zbiorowych. Pięć z nich dotyczyło kwestii organizacji pracy (w tym jeden dotyczył kwestii bezpieczeństwa przeciwpożarowego). Pozostałe siedem sporów zbiorowych dotyczyło kwestii związanych z warunkami płacy.

Spór 33 kontrolerów lotniska w Warszawie z PAŻP

W dniu 27 listopada 2019 r. jeden ze związków zawodowych wystąpił do p.o. Prezesa PAŻP z postulatami dokonania zmian personalnych i zaprzestania procedowania modyfikacji systemu dyżurów w organie kontroli lotniska w Warszawie, informując, że w przypadku ich niespełnienia zainicjowany zostanie spór zbiorowy. Ponadto 33 kontrolerów ruchu lotniczego tego organu zapowiedziało złożenie rezygnacji z pełnionych dodatkowych funkcji takich jak: asesor (egzaminator), senior kontroler, instruktor. Załączone do pisma oświadczenia o rezygnacji z pełnienia ww. funkcji zostały przez p.o. Prezesa PAŻP potraktowane jako oświadczenia o rozwiązaniu umowy o pracę za wypowiedzeniem i rozpoczął się bieg okresu wypowiedzenia. Spotkania robocze oraz rokowania mające przybliżyć strony do zakończenia sporu nie zakończyły się sukcesem. Choć p.o. Prezes PAŻP w dniu 19 grudnia 2019 r. przekazał stronie społecznej pismo, w którym informował o spełnieniu wszystkich postawionych żądań, a tym samym zakończeniu sporu zbiorowego, to w dniu 23 grudnia 2019 r. związek zawodowy wystąpił do Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o interwencję i wyznaczenie mediatora. W dniu 13 stycznia 2020 r. 29 z 33 kontrolerów ruchu lotniczego poinformowało PAŻP o cofnięciu uprzednio złożonych oświadczeń woli o rezygnacji z pełnionych funkcji. W rozwiązanie sporu zaangażowani byli Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, a także Minister.

Kontrola ULC służb ruchu lotniczego lotniska w Warszawie

Minister podjął się organizacji spotkania z przedstawicielami związków zawodowych w PAŻP w celu omówienia ich postulatów, natomiast Prezes ULC przeprowadził w dniach 12–16 grudnia 2019 r. kontrolę, której przedmiotem było potwierdzenie zdolności Agencji do zapewniania ciągłości służb ruchu lotniczego w kontekście zaistniałej sytuacji. Przeprowadzona kontrola wykazała m.in.: niezgodne z przepisami wprowadzenie trybu pracy SPO w dniu 7 grudnia 2019 r., połączenie w dniu 2 grudnia 2019 r. dwóch stanowisk pracy przy natężeniu ruchu przekraczającym maksimum dla dokonania takiego połączenia, przekroczenie godzin pracy kontrolera w dniu 6 grudnia 2019 r., brak zapewnienia nadzoru senior kontrolera nad kontrolerami lotniska w Warszawie w dniu 2 grudnia 2019 r. W trakcie kontroli inspektorzy ULC wystawili pięć raportów niezgodności poziomu 2. Ponadto zespół kontrolujący wystawił dwie obserwacje[26] oraz

[26] Tj. uwagi poczynione w trakcie kontroli Prezesa ULC. Nie mają charakteru niezgodności, wskazują na nieścisłości w realizacji wymagań w zakresie przepisów bezpieczeństwa i nie wymagają przedstawienia planu działań naprawczych. Organizacja powinna uwzględnić obserwacje w swojej bieżącej pracy w celu usprawnienia jej funkcjonowania i pełnej realizacji wymagań w zakresie przepisów bezpieczeństwa.

siedem zaleceń. Obserwacja nr 1 dotyczyła konieczności monitorowania liczby personelu kontroli lotniska w Warszawie posiadającego odpowiednie uprawnienia. Obserwację nr 2 sformułowano w zakresie stosowania planów interwencyjnych w obszarze wystąpienia braków kadrowych w obsadzie kontroli lotniska w Warszawie. Zalecenia pokontrolne określono m.in. w odniesieniu do kwestii: przeprowadzenia walidacji planów awaryjnych PAŻP w zakresie wystąpienia poważnych braków kadrowych; przeprowadzenia analizy bezpieczeństwa wprowadzenia SPO na lotnisku w Warszawie; przekazania projektów zmian wszystkich *Programów utrzymania poziomu wiedzy i umiejętności w jednostkach ATC*[27]; rozważenia kierowania kontrolerów ruchu lotniczego na badania lotniczo-lekarskie w celu potwierdzenia kondycji psychofizycznej; przeprowadzenia analizy wszystkich programów utrzymania wiedzy i umiejętności oraz kursów szkoleniowych w organie kontroli lotniska w Warszawie w odniesieniu do zarządzania stresem w związku z liczą uruchomionych interwencji krytycznych.

Spory sądowe ze stosunku pracy

Z zakresu prawa pracy, przeciwko PAŻP, na dzień 21 października 2021 r. toczyło się 109 postępowań sądowych zainicjowanych przez 520 powodów. Łączna wysokość dochodzonych roszczeń wynosiła 24 872,9 tys. zł bez ewentualnych odsetek. Największa grupa postępowań sądowych, w liczbie 72, dotyczyła grupowych wypowiedzeń zmieniających z 2020 r. zainicjowana została przez 303 pracowników, którzy dochodzili roszczeń w łącznej wysokości 15 350,7 tys. zł. W związku z grupowymi wypowiedzeniami zmieniającymi z 2021 r. toczyło się osiem postępowań zainicjowanych przez 143 osoby na łączną kwotę roszczeń 3391,4 tys. zł.

5.3. Okoliczności wprowadzenia i funkcjonowania pracy na połączonych stanowiskach (SPO)

Planowanie obsady kontrolerów ruchu lotniczego powinno być możliwie elastyczne i dopasowywane do poziomu ruchu w przestrzeni powietrznej, przy zachowaniu najwyższych standardów bezpieczeństwa. NIK stwierdziła jednak, że przeprowadzenie procesu optymalizacji, polegającego na wdrożeniu do stosowania na szeroką skalę trybu pracy na połączonych stanowiskach przebiegło w sposób nierzetelny, co mogło wpłynąć na zmniejszenie bezpieczeństwa żeglugi w polskiej przestrzeni powietrznej.

5.3.1. Praca na połączonych stanowiskach

Praca w trybie SPO była możliwa od 2012 r.

W większości służb PAŻP, zarówno ATC, jak i służbie informacji lotniczej, praca w trybie połączonych stanowisk – w określonych ich konfiguracjach oraz porach doby – była możliwa od 2012 r., a jej zasady opierały się na wynikach analizy bezpieczeństwa pt.: Projekt oceny metod optymalizacji zasobów ludzkich w jednostkach terenowych PAŻP[28], zaakceptowanej w lipcu 2012 r.

[27] ATC (ang. *Air Traffic Control*) – kontrola ruchu lotniczego lub organ służby kontroli ruchu lotniczego.

[28] Dalej także: *Optymalizacja*.

Infografika nr 11
Daty wprowadzenia możliwości pracy w trybie połączonych stanowisk w poszczególnych organach kontroli

[1] Jednorazowe wprowadzenie trybu pracy na połączonych stanowiskach miało miejsce również 7 grudnia 2019 r.
[2] Z dniem 19 marca 2020 r. możliwość stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach rozszerzono z godzin nocnych na całą dobę.
[3] Z dniem 17 czerwca 2020 r. umożliwiono stosowanie, obok trybu pracy na połączonych stanowiskach, trybu pracy na połączonych sektorach.
[4] Tryb pracy na połączonych stanowiskach możliwy był również do stosowania w latach 2012-2013.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ogólny charakter Optymalizacji

Optymalizacja została opracowana w 2012 r. jako analiza niefunkcjonalna, w oparciu o dokument EUROCONTROL *Study Report on Selected Safety Issues for Staffing ATC Operations*. Wskazywała ona ogólne, nieodnoszące się konkretnie do żadnej ze służb i nieuwzględniające ich szczegółowych uwarunkowań, założenia dotyczące minimalizacji zidentyfikowanych ryzyk oraz wymagania dla bezpiecznego prowadzenia operacji w trybie SPO. Konieczność wprowadzenia pracy w trybie SPO podyktowana była wówczas wprowadzeniem zmian w Regulaminie pracy PAŻP w wyniku których, w harmonogramach pracy jednostek terenowych, konieczne stało się zaplanowanie pracy w trybie SPO przez 1,5h w ciągu każdych 24 godzin.

Nie wypełniono wszystkich wymagań

W *Optymalizacji* zidentyfikowano szereg wymagań bezpieczeństwa, które jednak nie zostały w całości, w wymaganym terminie, wypełnione. Niespełnienie wymagania 9.2a – *Kierownicy poszczególnych jednostek terenowych oraz OAT*[29] *powinni określić szczegółowe wymagania odnośnie ograniczenia ryzyka występowania zagrożeń zidentyfikowanych w pkt 6 analizy bezpie-*

[29] OAT (ang. *Operational Air Traffic*) – Operacyjny ruch lotniczy.

czeństwa (np. ustawienia głośności dzwonków, natężenia światła, dodatkowe łącze z głośnym sygnałem na wypadek zaśnięcia) dla organów kontroli lotnisk w Łodzi, Modlinie oraz Rzeszowie zostało potwierdzone w toku czynności kontrolnych.

Niskie natężenie ruchu determinowało SPO

NIK zwraca uwagę, że jednym z zarówno wymagań bezpieczeństwa jak i czynników mitygacji ryzyka związanego z pracą w trybie SPO wskazanych w analizie było planowanie SPO w okresach gdy przewidywane natężenie ruchu w sektorze odpowiedzialności jest małe. W analizie wskazano również: *Podczas planowania harmonogramów pracy należy uwzględnić natężenie ruchu lotniczego w taki sposób aby czas wystąpienia ograniczonej obsady wypadał podczas możliwie najmniejszego natężenia ruchu tam gdzie to możliwe* […]. W praktyce oznaczało to przede wszystkim planowanie SPO w godzinach nocnych.

Aktualizacja Optymalizacji

W 2020 r. rozpoczęto prace nad opracowaniem aktualizacji *Optymalizacji*, które zakończyły się przyjęciem w dniu 31 marca 2021 r. dokumentu pt.: *Aktualizacja analizy i oceny bezpieczeństwa – Projekt oceny metod optymalizacji zasobów ludzkich w jednostkach terenowych PAŻP*[30]. Na konieczność dokonania aktualizacji *Optymalizacji* PAŻP wskazywała już w 2018 r. Na podstawie zgłoszeń zdarzeń dotyczących trybu SPO, na potrzebę weryfikacji *Optymalizacji* w zakresie aktualności założeń określonych celów i wymogów bezpieczeństwa uwagę zwrócił ULC. Na niskie tempo prac nad *Aktualizacją*, na co zwróciła uwagę sama Agencja przy okazji badania jednego ze zdarzeń, wpłynęło przede wszystkim prowadzenie licznych i długotrwałych uzgodnień, złożoność zagadnienia, a także zmiany organizacyjne, które w tym czasie przeprowadzano w PAŻP.

Zmiana warunków pracy

Aktualizacja pokazała, że warunki pracy KRL pomiędzy 2012 a 2021 r. uległy radykalnym zmianom. Znalazło to odzwierciedlenie znalazło we wnioskach, w których stwierdzono między innymi, że:

- wzrosła liczba systemów wykorzystywanych przez KRL, co w niektórych przypadkach skutkuje wzrostem obciążenia pracą w organie, a także zrodziło potrzebę przystosowania sali operacyjnej do trybu SPO, w taki sposób by zapewnić pełne i ergonomiczne możliwości pracy w tym trybie;
- bezpieczny tryb pracy SPO jest możliwy jedynie poprzez nałożenie znaczących obostrzeń na liczbę obsługiwanych samolotów i określenie w tym zakresie odpowiednich parametrów;
- należy zweryfikować i w miarę możliwości rozwinąć szkolenie personelu organów kontroli lotnisk w zakresie zapewniania służby kontroli ruchu lotniczego w trybie połączonych stanowisk, w tym w zakresie obsługi sytuacji awaryjnych, gdyż liczba wykonywanych wówczas czynności może prowadzić do przekroczenia możliwości percepcyjnych KRL;
- ograniczona jest możliwość skutecznego zaplanowania grafiku organu kontroli ruchu lotniczego, z uwzględnieniem trybu SPO, ze względu na dużą liczbę i zmienność czynników wpływających na sytuację ruchową;

[30] Dalej: *Aktualizacja.*

– zastosowanie trybu SPO bez możliwości wezwania asystenta lub drugiego KRL (w przypadku gdy w obiekcie jest tylko jedna osoba) jest obarczone dużym ryzykiem, wiążącym się z nagłym wzrostem natężenia pracą KRL w przypadku wystąpienia sytuacji awaryjnej.

Różne założenia i cele stosowania SPO

O ile celem *Optymalizacji* była ocena ryzyka ograniczonego w zasadzie do pojedynczych godzin na dobę stosowania SPO, a więc kiedy i jak stosować SPO by było to bezpieczne, o tyle w Aktualizacji *Optymalizacji* poszukiwano takich metod organizacji pracy i rozwiązań, które umożliwiłyby stosowanie SPO w sposób możliwie najszerszy. Zatem przynajmniej przez rok, jaki upłynął pomiędzy rozszerzaniem SPO w marcu 2020 r., a przyjęciem *Aktualizacji Optymalizacji* w dniu 31 marca 2021 r., część organów zmuszona była pracować w trybie połączonych stanowisk na podstawie nieaktualnych i nieprzystających do rzeczywistości założeń.

Rozszerzenie SPO

W okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 1 czerwca 2021 r. tryb pracy na połączonych stanowiskach wprowadzono lub rozszerzono w organach:
– kontroli lotniska w Warszawie,
– kontroli zbliżania w Warszawie,
– kontroli lotniska w Katowicach,
– kontroli lotniska w Krakowie,
– kontroli zbliżania w Poznaniu.

Dla organu kontroli zbliżania w Warszawie możliwość stosowania trybu SPO rozszerzono z godzin nocnych na całą dobę, dla organu kontroli lotniska w Warszawie po raz pierwszy wprowadzono możliwość pracy w trybie połączonych stanowisk, dla organu kontroli lotniska w Katowicach tryb pracy na połączonych stanowiskach wprowadzono w dniu 5 kwietnia 2012 r., przy czym w 2013 r. taka możliwość została wycofana z instrukcji operacyjnej organu kontroli lotniska w Katowicach, a w 2020 r. wprowadzono ją ponownie, dla organu kontroli lotniska w Krakowie dopuszczono pracę w trybie czterech połączonych stanowisk, dla organu kontroli zbliżania w Poznaniu umożliwiono pracę nie tylko na połączonych stanowiskach (co było stosowane wcześniej na podstawie *Optymalizacji*), ale również na połączonych sektorach. Opisane wyżej zmiany zostały wprowadzone w formie poleceń służbowych[31], w których wskazano pracowników upoważnionych do łączenia i rozdzielania stanowisk, konfiguracje i warianty możliwych połączeń oraz metody postępowania na wypadek różnych sytuacji szczególnych. Ponadto w poleceniach służbowych dla organów kontroli: zbliżania w Warszawie, zbliżania w Poznaniu i lotniska w Warszawie wskazano graniczne poziomy ruchu przy których możliwa była praca na połączonych stanowiskach i sektorach (odpowiednio: siedem operacji na godzinę; sześć statków powietrznych w przestrzeni odpowiedzialności; 10 operacji na godzinę).

Zastosowanie uproszczonej procedury

Poza organem kontroli lotniska w Krakowie, przy wprowadzaniu powyższych zmian zastosowano tryb procedowania przewidziany dla „sytuacji szczególnych" – wymagających natychmiastowych działań, określony w procedurze postępowania „Zarządzanie zmianą"[32]. Zgodnie z tą proce-

[31] Wydanych odpowiednio: 20 marca 2020 r., 19 marca 2020 r., 16 marca 2020 r., 17 czerwca 2020 r.

[32] Zmiana 00.

durą przygotowano, zatwierdzono i zgłoszono do Prezesa ULC formularz F03-PP-ZZ. Tym samym nie procedowano formularza F05-PP-ZZ, który jest wypełniany w przypadku zmian planowanych i wysyłany do Prezesa ULC jako powiadomienie o planowanej zmianie minimum trzy miesiące przed jej wdrożeniem, a który to jest formularzem pełniejszym, szczegółowo opisującym istotę i założenia zmiany oraz drogę do jej wprowadzenia. Za zastosowaniem trybu dla sytuacji szczególnych przemawiać miała, według PAŻP, konieczność zapewnienia ciągłości służby przy ograniczonych zasobach i minimalizacji ryzyka zakażenia personelu COVID-19. Jako podstawę podjętych działań wskazano także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. *w sprawie zakazów w ruchu lotniczym*[33].

Kontrola ULC wprowadzenia SPO

Prezes ULC przeprowadził we wrześniu 2020 r. kontrolę doraźną działań związanych z wprowadzaniem SPO w organach kontroli: lotnisk w Katowicach i Warszawie, zbliżania w Warszawie i Poznaniu wskazując naruszenie przepisów AMC1 ATM/ANS.OR.045 c) d) Rozporządzenia UE nr 2017/373[34], zgodnie z którym „Instytucja zapewniająca służby nie powinna rozpocząć wdrażania jakiejkolwiek części zmiany, która może potencjalnie wpłynąć na bezpieczeństwo zapewnianych obecnie służb, dopóki nie istnieje ważna (dodatkowa) ocena bezpieczeństwa dla tej części zmiany oraz, jeżeli zmiana stanowi przedmiot przeglądu ze strony właściwego organu, została ona zatwierdzona przez właściwy organ". Podstawą takiej oceny było nieprzedstawienie ULC przez PAŻP obiektywnego dowodu na przeprowadzenie ocen bezpieczeństwa dla zmian przed ich wprowadzeniem co było wymagane niezależnie do tego czy zmiana wymaga zatwierdzenia przez właściwy organ. Jako przyczynę naruszenia PAŻP wskazała rozbieżność w interpretacji przepisów w zakresie wprowadzania zmian w systemach funkcjonalnych, która doprowadziła do wprowadzenia do wówczas obowiązującej procedury *Zarządzanie zmianą* możliwości procedowania zmian w trybie szczególnym z pominięciem wymogu przeprowadzenia oceny bezpieczeństwa dla zmiany przed jej wprowadzeniem w życie.

Nieprawidłowości przy jednorazowym wprowadzeniu SPO w 2019 r.

Błędy PAŻP w zakresie stosowania procedur wprowadzania zmian w systemie funkcjonalnych zostały wykryte przez ULC także w 2019 r., kiedy to w organie kontroli lotniska w Warszawie, w wyniku braku możliwości obsadzenia stanowiska w trybie wieloosobowym, w dniu 7 grudnia 2019 r. SPO wprowadzono jednorazowo. Przeprowadzona przez ULC po tym zdarzeniu kontrola, szerzej opisana w rozdziale 5.2 niniejszej informacji, stwierdziła, że przekazana do ULC w dniu 9 grudnia 2019 r. informacja o wprowadzeniu SPO w porze nocnej w organie kontroli lotniska w Warszawie nie stanowiła powiadomienia o zmianie w systemie funkcjonalnym, ani nie zawierała elementów takiego powiadomienia jak chociażby ocena i analiza bezpieczeństwa, wymaganych zgodnie z wówczas obowiązującym rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie zmian w systemach funkcjonalnych mających wpływ na bezpieczeństwo.

[33] Dz. U. poz. 436, ze zm.

[34] Wytyczne Nr 6 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie ogłoszenia akceptowalnych sposobów potwierdzania spełnienia wymagań oraz materiałów zawierających wytyczne do rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/373, Dziennik Urzędowy Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 19 czerwca 2019 r., poz. 40.

Brak szkoleń w zakresie SPO

W trakcie kontroli NIK, PAŻP prezentował stanowisko jakoby kandydat do pracy na stanowisku pracy kontrolera ruchu lotniczego w organie, w którym tryb pracy jednostanowiskowej ma zastosowanie, w ramach podstawowego kursu jest przygotowywany do pracy w tym trybie, a każdy praktykant szkolony jest do wykonywania wszystkich zadań na stanowisku samodzielnie. Pozyskane w toku kontroli dokumenty i późniejsze zdarzenia tego nie potwierdziły. Dodatkowych szkoleń nie przeprowadzono zarówno w organach, w których SPO było możliwe na podstawie *Optymalizacji* jak i w tych gdzie było wprowadzane po raz pierwszy, pomimo że dostrzegano, iż kontrolerzy odzwyczaili się od pracy w trybie SPO. Choć weryfikacje programów i planów szkoleń przeprowadzone przez Kierownictwo PAŻP w toku realizacji wymogów bezpieczeństwa z analiz dotyczących wprowadzanych zmian w organach zbliżania w Poznaniu i Warszawie, organach kontroli lotnisk w Katowicach i Warszawie w marcu 2020 r. nie stwierdziły konieczności uruchomienia dodatkowych szkoleń, to w wyniku badania we wrześniu 2020 r. dwóch zdarzeń oceniono, że: *Ośrodek Szkolenia Personelu ATS PAŻP ani podczas szkolenia do uprawnień, ani podczas szkoleń odświeżających nie szkoli kontrolerów lotniska w zakresie pracy w trybie SPO, gdyż nie wystarcza do tego fakt wykonywania ćwiczeń symulatorowych jednoosobowo*. Ocenę tę powielił także ULC w jednej ze swoich kontroli. W wyniku realizacji zaleceń bezpieczeństwa[35] wynikających z raportów z badania powyższych zdarzeń OSPA[36] PAŻP opracował *Program szkolenia z zakresu jednostanowiskowej pracy operacyjnej KRL (SPO)*, a także doposażył stanowiska symulatorowe tak, by najlepiej odzwierciedlały realia pracy jednostanowiskowej. Szkolenia organów kontroli lotnisk, rozpoczęły się w dniu 7 stycznia 2021 r., tj. 10 miesięcy po rozpoczęciu szerokiego stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach[37]. Na potrzebę przeprowadzenia szkolenia symulatorowego, przyzwyczajającego kontrolerów zatrudnionych w organach kontroli lotnisk do pracy w trybie SPO z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań wskazano także w *Aktualizacji*, zatwierdzonej w dniu 31 marca 2021 r.

Brak szkoleń w zakresie SPO w organach zbliżania

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zaplanowano natomiast szkoleń organów kontroli zbliżania, na wzór szkoleń organów kontroli lotniska uzasadniając to mniejszą liczbą zgłoszeń wskazujących na trudności podczas pracy w trybie SPO w tej służbie. Tylko ocena bezpieczeństwa dla zmian w organie kontroli zbliżania w Poznaniu wskazała na konieczność bezzwłocznej realizacji szkoleń w zakresie pracy na połączonych sektorach. Szkolenie rozpoczęło się w dniu 29 lipca 2020 r., tj. 1,5 miesiąca po wprowadzeniu trybu pracy na połączonych sektorach organu kontroli zbliżania w Poznaniu.

[35] Nr 73/Z/2020.

[36] Ośrodek Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego.

[37] Tj. osiem miesięcy od pisma AJD.0708.1.191.2020 p.o. Prezesa PAŻP do Ministra Infrastruktury, w którym pisał on: „[...] Niemniej uwaga Strony Społecznej dotycząca kwestii omawianej w tym punkcie wskazuje pracodawcy konieczność położenia większego nacisku na szkolenia personelu ATC w zakresie pracy jednostanowiskowej i wykorzystywania narzędzi kształtowania natężenia ruchu.”.

Nie przeprowadzono analiz bezpieczeństwa

Przed rozszerzeniem stosowania SPO w organach, w których ten tryb pracy możliwy był do stosowania na podstawie *Optymalizacji*, nie przygotowano nowych ocen bezpieczeństwa[38] ani nie zaktualizowano *Optymalizacji*, choć w ciągu ośmiu lat zmianom uległo nie tylko środowisko techniczno-informatyczne pracy kontrolerów ruchu lotniczego, ale nawet, jak w przypadku lotniska w Modlinie, fizyczna lokalizacja wieży kontroli lotów. PAŻP zaprezentowała argumentację, że *Optymalizacja* nie ograniczała zakresu czasowego stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach, a skutkiem tego dopuszczalne było stosowanie tego trybu w zależności od bieżącej sytuacji operacyjnej. Rozszerzanie trybu pracy na połączonych stanowiskach, w organach gdzie obowiązywał on na podstawie *Optymalizacji* odbywało się za pomocą poleceń, które były wydawane zarówno w formie ustnej podczas spotkań kierownictwa w komórkach, jak również w formie pisemnej, tj. drogą e-mail.

Przykład

W dniu 25 sierpnia 2020 r. Kierownik Ośrodka Kontroli Lotniska wydał dla organu kontroli lotniska w Modlinie pocztą elektroniczną polecenie pracy w trybie SPO przez całą dobę, choć z obowiązującej wówczas instrukcji operacyjnej organu wynikał odmienny proces decyzyjny – wskazujący uprawnione osoby oraz opisujący sekwencję czynności niezbędnych do przeprowadzenia każdorazowo przed wprowadzeniem takiego trybu pracy. Działanie takie spowodowane było, w ocenie Kierownictwa PAŻP, planowaniem przez kierownika organu kontroli lotniska obsady znacząco przekraczającej potrzeby dla pracy jednostanowiskowej i nieadekwatnej do predykcji ruchowej wynikającej z analizy możliwych do ustalenia elementów obciążenia pracą kontrolera. Również mailowo, w dniu 21 września 2020 r., powyższe polecenie zmodyfikowano[39]. W okresie od dnia 25 sierpnia do dnia 21 września 2020 r. w organie kontroli lotniska w Modlinie tryb pracy SPO stosowany był podczas 498,5 z 575,5 godzin zapewniania służby (tj. w 86,6%).

5.3.2. Zdarzenia lotnicze

Zgłaszanie zdarzeń

W okresie objętym kontrolą w PAŻP stosowano dwie, wzajemnie się uzupełniające, procedury postępowania dotyczące zdarzeń w lotnictwie tj.: *Zgłaszanie zdarzeń w lotnictwie cywilnym* oraz *Badanie zdarzeń w lotnictwie cywilnym*. Zdarzenia związane ze stosowaniem trybu pracy na połączonych stanowiskach były weryfikowane i badane, a zalecenia z tych badań były realizowane[40], choć nierzadko termin ich realizacji był wielokrotnie przesuwany, a sposób realizacji przewlekle konsultowany. Brak było w systemie zgłoszeń możliwości oznaczania, czy dane zdarzenie wystąpiło podczas stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach czy też nie, a nie wszyscy zgłaszający umieszczali taką informację w treści zgłoszenia.

[38] W tym nie uzupełniono brakujących analiz.

[39] Przypominając o obowiązku analizowania natężenia operacji, zgodnie z poleceniem służbowym nr 5/20 Zastępcy Dyrektora Biura Operacyjnego ds. Służb Ruchu Lotniczego z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie analizy poprzedzającej pracę w trybie SPO, oraz innych aktywności na lotnisku oraz możliwości pracy na dwóch stanowiskach, jeżeli w wyniku tej analizy stwierdzona zostanie wzmożona aktywność, która nie może zostać zrealizowana w dogodniejszym terminie lub odwołana.

[40] Np. Polecenie służbowe nr 5/20 Zastępcy Dyrektora Biura Operacyjnego ds. Służb Ruchu Lotniczego z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie analizy poprzedzającej pracę w trybie SPO, dokonanie przeglądu i zmian w programach i planach szkoleń, aktualizacja Optymalizacji.

PAŻP nie posiadała narzędzia ani systemu umożliwiającego określenie proporcji czasu pracy w trybie SPO do łącznego czasu pracy, a przez to nie miała możliwości szybkiej identyfikacji zgłoszeń zdarzeń pod kątem tego, czy zaistniały one podczas stosowania trybu SPO ani czy pośrednio lub bezpośrednio mogły być z nim związane.

Po wprowadzeniu SPO nastąpił wzrost zdarzeń

W 2018 r. zidentyfikowano łącznie[41] sześć zgłoszeń związanych ze stosowaniem trybu pracy na połączonych stanowiskach. W 2019 r. zidentyfikowano łącznie siedem zgłoszeń związanych ze stosowaniem tego trybu pracy. W 2020 r. zidentyfikowano łącznie 173 zdarzenia powiązane z 365 zgłoszeniami związanymi ze stosowaniem trybu SPO. W 2021 r. (do dnia 1 sierpnia) zidentyfikowano łącznie 52 zdarzenia powiązane z 64 zgłoszeniami związanymi ze stosowaniem trybu pracy na połączonych stanowiskach.

Infografika nr 12
Liczba zgłoszeń sytuacji niebezpiecznych związanych ze stosowaniem trybu SPO

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przykład

Pomiędzy sierpniem[42], a październikiem 2020 r. kontrolerzy służby kontroli lotniska w Modlinie przesyłali zgłoszenia dotyczące wystąpienia niezdefiniowanych zdarzeń operacyjnych, które opisane były na ogół tym samym tekstem, wyrażającym krytykę stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach w tej służbie oraz wskazującym uchybienia i ryzyka stosowania ww. trybu pracy, co było związane (z opisanym w innym miejscu Informacji) poleceniem stosowanie trybu SPO przez cały okres zapewniania służby w organie kontroli lotniska w Modlinie. Zgłoszenia te poddano dwóm łącznym badaniom, w efekcie czego sformułowano cztery zalecenia bezpieczeństwa, z których, według stanu na dzień 24 września 2021 r., zrealizowano dwa, a dwa dotyczące określenia maksymalnej, akceptowalnej liczby operacji dla różnych trybów pracy organu kontroli lotniska i ustalenia z głównymi użytkownikami lotniska zasad ich dotrzymywania, według stanu na dzień 24 września 2021 r., od dnia 25 września 2020 r. pozostawały niezrealizowane[43].

Zgłoszenia zdarzeń występujących podczas stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach związane były przede wszystkim z trudnościami przy obsłudze operacji nieplanowanych (loty VFR, mieszane, operacje wielokrotne, lotnictwo państwowe) i sytuacji awaryjnych (wymagających poinformowania i koordynacji służb lotniskowych, ratunkowych i samego statku powietrznego).

[41] Razem organizacyjne, operacyjne, techniczne.

[42] Faktycznie od chwili wydania polecenia pracy w trybie SPO przez cały okres służby, o którym mowa w innej części informacji.

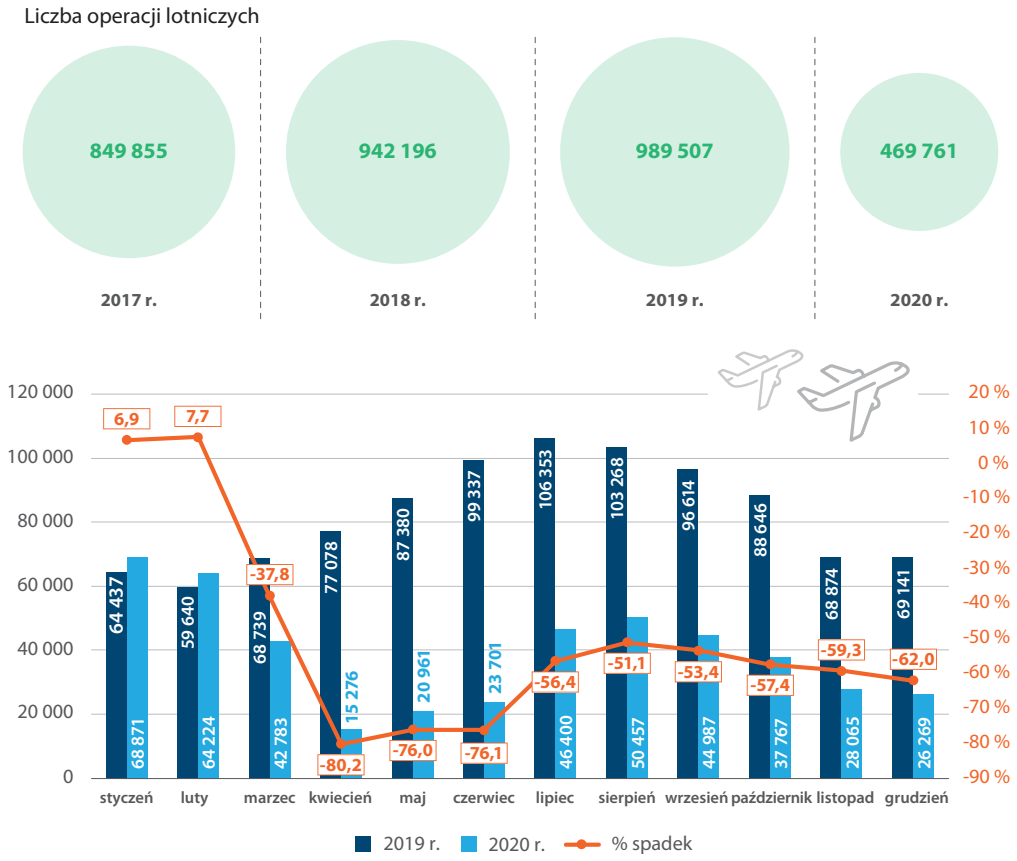
[43] Terminy ich realizacji zostały przedłużone.

Kontrolerom pracującym w trybie SPO zdarzyła się również przynajmniej jedna sytuacja dezorientacji, której zaistnienie w warunkach wieloosobowej obsady stanowisk należy obiektywnie uznać za mniej prawdopodobne, o czym mowa np. w *Optymalizacji*[44].

Pandemia nie spowodowała dużego spadku lotów VFR

Wbrew twierdzeniom PAŻP, jakoby SPO był standardowym i powszechnie stosowanym trybem pracy w organach objętych *Optymalizacją*, kontrola wykazała, że w warunkach wywołanych pandemią COVID-19, występujących od marca 2020 r., a więc przy znacznym spadku ruchu IFR i tylko znikomym spadku, a często nawet wzroście ruchu VFR, także w ciągu dnia, został on zastosowany po raz pierwszy. Dane dotyczące ruchu lotniczego jasno bowiem pokazały, że pod wpływem pandemii COVID-19 ww. ruch lotniczy VFR, nie tylko znacząco nie spadł, ale wzrósł pomiędzy 2019 a 2020 rokiem na dziewięciu spośród 15 lotnisk[45], zaś sumarycznie zmniejszył się o niecałe 0,5%, podczas gdy liczba lotów IFR zmniejszyła się o ponad 56%. Analiza zgłoszeń zdarzeń z lat 2019 i 2020 wykazała, że odpowiednio 71% i 98% spośród nich pochodziło od służb z lotnisk, na których ruch VFR w tym czasie wzrósł.

Infografika nr 13
Liczba operacji lotniczych w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[44] Wskazano tamże: *W przypadku jednoosobowej obsady (bez asystenta lub asystent praktykant) KRL na stanowisku może nie zauważyć popełnionych błędów lub sygnałów wskazujących na wystąpienie potencjalnych zagrożeń. Załoga statku powietrznego wykryje większość oczywistych pomyłek. Również asystent KRL może pomóc zidentyfikować potencjalne sytuacje prowadzące do wystąpienia zagrożeń, jednak jest to zależne od posiadanego doświadczenia oraz relacji KRL–Asystent.*

[45] Gdańsk, Kraków, Katowice, Modlin, Poznań, Warszawa, Wrocław, Zielona Góra, Szymany.

Ograniczanie ruchu General Aviation

PAŻP zwracała uwagę na utrzymujące się duże natężenie operacji lotnictwa ogólnego (*General Aviation*)[46], a także na „odzwyczajenie się" kontrolerów od pracy w trybie jednostanowiskowym, polecając jednocześnie stosowanie działań ograniczających ruch GA[47] oraz ustalenie dla każdego organu liczbę statków powietrznych na łączności, która zapewni komfort pracy KRL i bezpieczeństwo operacji lotniczych. Kontrolerzy nie zawsze jednak korzystali z dostępnych metod ograniczania ruchu lotniczego, gdyż, jak informowała przełożonych Kierownik Działu Kontroli Lotniska Modlin „Kontrolerzy nie unikają ruchu i rozwiązania takie jak zakaz wlotu do CTR, opóźnienie startu itp. będą stosowane tylko w sytuacjach wyjątkowych". Zalecenia co do potrzeby określenia i wprowadzenia do instrukcji operacyjnej maksymalnych akceptowalnych limitów operacji w określonym czasie artykułowano w zaleceniach bezpieczeństwa po badaniach zdarzeń oraz w *Aktualizacji Optymalizacji*[48]. Zaleceń tych, według stanu na dzień 14 października 2021 r. nie wykonano – na etapie procedowania były natomiast zmiany operacyjne określające pojemność organów kontroli lotniska z uwzględnieniem czynnika organizacji pracy. Trwały też prace nad określeniem docelowych wartości natężenia ruchu lotniczego, od których miałoby nastąpić ograniczenie zapewnienia służby kontroli ruchu lotniczego z wykorzystaniem jednego kontrolera w organie (bez możliwości uzyskania wsparcia innego członka personelu operacyjnego).

5.4. Nadzór uprawnionych organów nad PAŻP

Minister oraz Prezes ULC sprawowali nadzór na działalnością PAŻP. Głównymi narzędziami prowadzenia nadzoru były, prowadzone głównie przez Prezesa ULC, kontrole oraz analiza i zatwierdzanie przedstawianych przez PAŻP dokumentów. W działaniach Ministra stwierdzono nieprawidłowości.

5.4.1. Wykonywanie nadzoru

Plany działalności

Zasadą określoną w art. 5 ust. 2 upażp jest, że Agencja działa na podstawie pięcioletnich, corocznie aktualizowanych planów działalności, jak również rocznych planów działalności, w skład których wchodzi plan finansowy obejmujący rok obrotowy pokrywający się z rokiem kalendarzowym.

Prezes PAŻP w terminie do 1 grudnia przedstawiał Ministrowi zaopiniowane przez Prezesa ULC roczne plany działalności oraz pięcioletnie plany działalności PAŻP celem ich zatwierdzenia. Plany zawierały również infor-

[46] W wyniku realizacji kontroli prowadzonej w marcu 2021 r. Prezes ULC zalecił dokonanie ponownej identyfikacji zagrożeń związanych z wprowadzonymi zmianami w systemie funkcjonalnym, z uwzględnieniem możliwości wpływu operacji GA, lotów szkolnych, lotów VFR oraz lotów lotnictwa państwowego na ciągłość i bezpieczeństwo zapewniania służby kontroli ruchu lotniczego w przypadku pracy w trybie łączenia stanowisk i pracy jednoosobowej, od czego jednak odstąpił w wyniku argumentacji PAŻP, że wzrost ruchu GA nie jest związany z wprowadzeniem SPO i na etapie tworzenia analiz nie był możliwy do przewidzenia.

[47] W piśmie z dnia 15 maja 2020 r. p.o. Prezesa PAŻP do Ministra wskazano: „Tym samym ich [operacji VFR] ograniczenie w celu utrzymania najwyższych standardów bezpieczeństwa jest w pełni zasadne, zwłaszcza, że utrzymywanie służby na poziomie sprzed pandemii stanowiłoby narażanie Agencji na straty finansowe w celu świadczenia nieodpłatnych usług".

[48] [...] Dokonanie walidacji procedur operacyjnych pod kątem pracy w trybie SPO uwzględniających m. in.:
– określenie maksymalnych wartości operacji dla trybu SPO w danym organie;
– maksymalną dopuszczalną liczbę A/C w przestrzeni odpowiedzialności w trybie pracy SPO. KRL nie powinien dopuszczać do jej przekroczenia niezależnie od jego subiektywnego poczucia możliwości „zapanowania nad sytuacją".

macje o podstawowych założeniach makroekonomicznych, prognozach ruchu lotniczego oraz opłat nawigacyjnych. Przed zatwierdzeniem tych planów Minister występował o opinie do departamentów MI oraz Prezesa ULC, a także zlecał Agencji ich uzupełnienie, korektę lub oczekiwał wyjaśnień.

Zatwierdzanie planów działalności trwało od 95 do 314 dni

Zatwierdzanie planów działalności PAŻP następowało w terminach od 95 do 314 dni od dnia ich złożenia do Ministerstwa. Wprawdzie przepisy nie wyznaczają Ministrowi terminu zatwierdzania ww. planów, jednakże w ocenie NIK tak długie ich procedowanie mogło negatywnie wpływać na prowadzenie przez PAŻP działalności. Do czasu zatwierdzenia rocznego planu działalności, zgodnie z art. 5 ust 5 upażp, Agencja działała na podstawie projektu tego planu. Stwierdzona nieprawidłowość pokazała, że zjawisko działania PAŻP w kontrolowanym okresie na podstawie projektów planów, nie zaś dokumentów zatwierdzanych przez Ministra występowało w każdym z kontrolowanych lat, co nie sprzyjało stabilności funkcjonowania Agencji, oraz stwarzało ryzyko co do możliwości realizacji przez PAŻP ostatecznie ujętych w planach założeń w pozostałej części roku.

Powierzenie obowiązków Prezesa PAŻP

W dniu 22 czerwca 2018 r., w związku ze złożoną przez ówczesnego Prezesa PAŻP rezygnacją z pełnionego stanowiska Minister wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o jego odwołanie oraz o powierzenie obowiązków Prezesa PAŻP wskazanemu kandydatowi. Prezes Rady Ministrów pismem z dnia 3 lipca 2018 r. odwołał dotychczasowego Prezesa PAŻP ze stanowiska z dniem 6 lipca 2018 r. Jednocześnie pismem z dnia 5 lipca 2018 r., na wniosek Ministra, Prezes RM powierzył ujętej we wniosku osobie pełnienie obowiązków Prezesa PAŻP *od dnia 9 lipca 2018 r. do czasu powołania Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*. Od tego czasu Minister nie podejmował żadnych działań celem wskazania kandydata na stanowisko Prezesa PAŻP. NIK stoi na stanowisku, że konieczność zachowania ciągłości władzy w PAŻP nie wymagała czasowego powierzenia pełnienia obowiązków i utrzymywania tego stanu, albowiem uprawnienie do wnioskowania o powołanie Prezesa PAŻP należy do Ministra, który w sposób nieskrępowany mógł wnieść o powołanie określonej osoby bez konieczności przeprowadzania konkursów czy podejmowania innych, sformalizowanych czynności. Kierowanie Agencją przez p.o. Prezesa PAŻP, powodowało, że w okresie od dnia powierzenia pełnienia obowiązków do dnia 31 grudnia 2020 r., kwota pobieranego przez niego wynagrodzenia przekraczała limity, wynikające z przepisów *ustawy kominowej* (do dnia 31 stycznia 2019 r.) oraz uzkw (od dnia 1 lutego 2019 r.). Doprowadziło to do wypłacenia mu wynagrodzenia w łącznej kwocie o 504 794,75 zł wyższej niż wynosiłoby maksymalne dopuszczalne wynagrodzenie na stanowisku Prezesa PAŻP. Po zakończeniu kontroli NIK w Agencji, z dniem 31 marca 2022 r. Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra, powołał inną, niż uprzednio będącą p.o. Prezesa PAŻP, osobę na stanowisko Prezesa PAŻP.

Regulowanie wynagrodzenia p.o. Prezesa PAŻP przez podległych mu pracowników

Dokumenty dotyczące warunków pracy i płacy osoby będącej p.o. Prezesa PAŻP podpisywane były przez Kierownika Zespołu Spraw Pracowniczych w pięciu przypadkach oraz Dyrektora Biura Prezesa w trzech przypadkach – na podstawie pełnomocnictw szczególnych do składania oświadczeń z zakresu prawa pracy udzielonych przez osobę będącą p.o. Prezesa PAŻP.

W przypadku prawidłowego powołania Prezesa PAŻP jego wynagrodzenie ustalone byłoby przez Prezesa Rady Ministrów.

P.o. Prezes PAŻP pobierał dodatek funkcyjny, mimo że nie pełnił funkcji

Brak transparentności przy regulowaniu wynagrodzenia p.o. Prezesa PAŻP umożliwił przyznanie p.o. Prezesowi PAŻP przez podległych mu pracowników dodatku funkcyjnego za pełnienie funkcji senior KRL w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego, mimo niewykonywania czynności uprawniających do jego pobierania. W okresie od dnia powierzenia pełnienia obowiązków Prezesa PAŻP (tj. od dnia 9 lipca 2018 r.) do 30 września 2021 r. otrzymał on dodatek funkcyjny w łącznej wysokości 236 418,45 zł.

P.o. Prezes PAŻP zwlekał z powołaniem zastępcy ds. żeglugi powietrznej

W dniu 17 kwietnia 2019 r. Zastępca Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej złożył rezygnację ze stanowiska. Minister odwołał go z dniem 8 maja 2019 r. W związku z wakatem na stanowisku zastępcy ds. żeglugi powietrznej oraz wymogiem upażp, aby stanowisko takie było obsadzone, Minister trzykrotnie zwracał się do p.o. Prezesa PAŻP o pilne wskazanie kandydata. W odpowiedziach p.o. Prezes PAŻP informował, że podejmuje działania zmierzające do wskazania odpowiedniej osoby na to stanowisko oraz że realizacja zadań zastępcy ds. żeglugi powietrznej jest koordynowana przez niego osobiście. Pełniący obowiązki Prezesa PAŻP złożył wniosek o powołanie ww. zastępcy w dniu 25 maja 2020 r. tj. po ponad 12 miesiącach od odwołania poprzedniego zastępcy Prezesa PAŻP. Wniosek w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia ww. zastępcy został złożony przez p.o. Prezesa PAŻP w dniu 17 września 2020 r. Zastępca Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej został powołany przez Ministra z dniem 1 października 2020 r. W ocenie NIK roczna zwłoka w przedstawieniu wniosku o powołanie zastępcy ds. żeglugi powietrznej była postępowaniem nierzetelnym. Pełniący obowiązki Prezes PAŻP nie podjął w odpowiednim czasie działań umożliwiających szybkie powołanie osoby na wakujące stanowisko.

Minister nieterminowo zatwierdzał sprawozdania finansowe PAŻP

W 2019 r. sprawozdanie finansowe PAŻP wraz ze sprawozdaniem z badania dokonanego przez biegłego rewidenta oraz roczne sprawozdanie z działalności Agencji za rok ubiegły, tj. w tym przypadku rok obrotowy 2018, wpłynęły w dniu 18 czerwca 2019 r., a zostały zatwierdzone decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 13 września 2019 r., tj. 55 dni po upływie terminu ich zatwierdzenia wynikającym z art. 9 ust. 15 upażp, wynoszącym nie później niż miesiąc od dnia ich otrzymania. W 2020 r. sprawozdania za rok obrotowy 2019 wpłynęły w dniu 29 czerwca 2020 r., a zostały zatwierdzone decyzją Ministra z dnia 20 października 2020 r., tj. 81 dni po terminie, zaś w 2021 r. sprawozdania za rok obrotowy 2020 wpłynęły w dniu 1 lipca 2021 r., a zostały zatwierdzone decyzją Ministra z dnia 21 października 2021 r., tj. 80 dni po terminie. Przyczyną takiego stanu rzeczy było zasięganie przez Ministra dodatkowych informacji oraz obszerność sprawozdań. W opiniowaniu sprawozdań PAŻP uczestniczyły poza Prezesem ULC (który jest obowiązany z mocy ustawy), również dodatkowe komórki organizacyjne Ministerstwa, tj. Departament Lotnictwa i Departament Budżetu. NIK nie podważała zasadności zgłaszania przez Ministerstwo merytorycznych uwag, obszerności materiałów i potrzeby analizowania zawartych w sprawozdaniach PAŻP danych i informacji. Minister powinien jednak tak zorganizować prace podległych sobie komórek organizacyjnych, aby zatwierdzać sprawozdania w ustawowym terminie.

Przez 30 dni nie podejmowano działań

W przypadku zatwierdzenia sprawozdań PAŻP za 2019 r. dokumentacja znajdowała się przez ponad 30 dni w Biurze Ministra, które w tym okresie nie rozpoznawało sprawy merytorycznie, a następnie zwróciło dokumenty do Departamentu Lotnictwa, wskazując innego członka kierownictwa Ministerstwa właściwego do zatwierdzenia sprawozdań PAŻP.

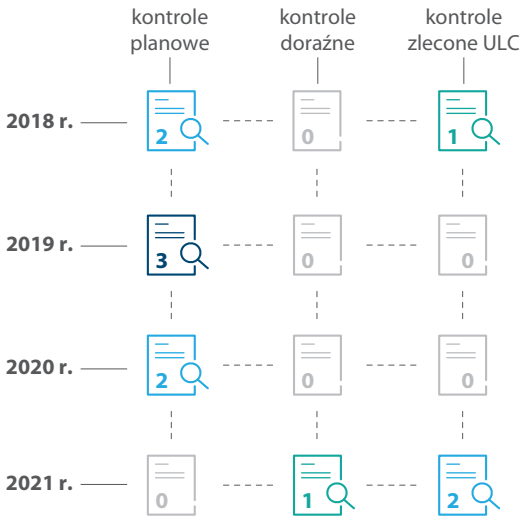
Kontrole Ministra w PAŻP

W latach 2018–2021 pracownicy Ministerstwa Infrastruktury przeprowadzili osiem kontroli w PAŻP. Przedmiotem kontroli były m.in. ocena skuteczności kontroli zarządczej, wykorzystanie dotacji, kształcenie kandydatów na stanowisko kontrolera ruchu lotniczego, udzielanie zamówień publicznych, funkcjonowanie instrumentów kadrowo-płacowych, funkcjonowanie i skuteczność działania Komisji Antymobbingowej oraz elementy polityki kadrowej. W czterech z ośmiu przeprowadzonych kontroli zostały sformułowane zalecenia, na które PAŻP w terminie przedłożyła informacje o sposobie ich realizacji.

Kontrole Prezesa ULC w PAŻP na zlecenie Ministra

Minister, poza własnymi kontrolami w PAŻP, trzykrotnie zlecił przeprowadzenie kontroli Prezesowi ULC. Zlecone kontrole dotyczyły: 1) realizacji zadań w zakresie planowania, wykonania i rozliczania zadań inwestycyjnych PAŻP, 2) stanu bezpieczeństwa ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej w ramach wprowadzonej zmiany w systemie funkcjonalnym ATM polegającej na wdrożeniu trybu pracy na połączonych stanowiskach (SPO)[49], 3) prawidłowości funkcjonowania systemu zarządzania bezpieczeństwem pod względem zabezpieczenia danych chronionych. Kontrole zlecone w 2021 r. wynikały z korespondencji od pracowników i związków zawodowych działających w Agencji informujących o możliwych nieprawidłowościach.

Infografika nr 14
Kontrole Ministra lub na zlecenie Ministra w PAŻP



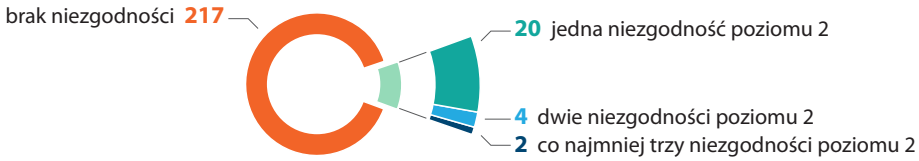
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

[49] Kontrola była prowadzona w okresie od dnia 12 do dnia 29 marca 2021 r. W trakcie kontroli inspektorzy ULC nie zidentyfikowali niezgodności, ale wystawili cztery obserwacje. Obserwacje były podstawą do wystawienia czterech zaleceń: (1) ponownej identyfikacji zagrożeń związanych z wprowadzeniem SPO pod kątem wpływu operacji ruchu ogólnego; (2) ograniczenia do niezbędnego minimum stosowania formularza F03-PP-ZZ w sytuacjach szczególnych; (3) aktualizacji *Planu szkolenia* oraz *Kursu szkoleniowego* o elementy pracy w trybie połączonych stanowisk; (4) przeprowadzenia ponownego szkolenia personelu organu kontroli lotniska w Warszawie w warunkach odzwierciedlających pracę w trybie SPO.

Czynności nadzorcze Prezesa ULC

Prezes ULC wykonywał zadania z zakresu nadzoru bieżącego nad PAŻP poprzez opracowanie *Planu nadzoru bieżącego nad instytucjami zapewniającymi ATM/ANS*[50] *oraz organizacjami szkoleniowymi personelu ATS* oraz realizowanie kontroli w tych obszarach i monitorowanie stanu wdrożenia działań naprawczych przez PAŻP. W okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 17 czerwca 2021 r. pracownicy ULC przeprowadzili w PAŻP 243 kontrole. W 217 kontrolach nie stwierdzono wystąpienia niezgodności. W 20 kontrolach stwierdzono wystąpienie jednej niezgodności poziomu 2, tj. poważnych naruszeń, które mogą doprowadzić do niezgodności 1 poziomu albo trwale obniżyć lub utrudnić spełnienie wymagań bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym, a ich przyczyny i skutki należy usunąć w terminie wskazanym w zaakceptowanym przez Prezesa ULC planie działań naprawczych. W czterech kontrolach stwierdzono wystąpienie dwóch niezgodności poziomu 2. W dwóch kontrolach stwierdzono wystąpienie co najmniej trzech niezgodności poziomu 2. W żadnej kontroli nie stwierdzono niezgodności poziomu 1 tj. stanowiących bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa wymagających natychmiastowego ich usunięcia. Nie wystąpiły również przypadki podwyższenia przez Prezesa ULC kwalifikacji niezgodności z poziomu 2 do poziomu 1 w związku z brakiem realizacji przez PAŻP zatwierdzonego planu działań naprawczych.

Infografika nr 15
Wyniki kontroli Prezesa ULC w PAŻP w latach 2018–2021



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli. Stan na dzień 17 czerwca 2021 r.

W okresie 2018–2021 (I półrocze) organizacje związkowe dziewięciokrotnie występowały do Prezesa ULC z wnioskami o podjęcie działań w sprawie sytuacji konfliktowej w Agencji. Zaangażowanie w sprawy personalne pracowników PAŻP nie należało do właściwości Prezesa ULC, jednakże przeprowadzał on kontrole w tych obszarach działalności Agencji, w których strona społeczna PAŻP zgłaszała podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości.

Oprócz prowadzenia kontroli Prezes ULC monitorował zgłoszenia zdarzeń lotniczych w Centralnej Bazie Zgłoszeń. Ponadto sprawdzane były działania PAŻP w obszarze bezpieczeństwa na podstawie wypełnianych przez Agencję ankiet rocznych – *Effectiveness of Safety* Management.

Korespondencja Ministra ze związkami

Od stycznia 2018 r. do dnia 25 października 2021 r. Minister podjął działania w 53 sprawach objętych wpływającą do Ministerstwa korespondencją ze strony związków zawodowych działających w Agencji, od jej pracowników, a nawet w przypadku anonimowych pism dotyczących sytuacji w PAŻP. Sprawy podnoszone w pismach dotyczyły m.in. wynagrodzeń pracowników, toczących się w PAŻP sporów zbiorowych, kwestii

[50] ANS (ang. *Air Navigation Services*) – służby zarządzania ruchem lotniczym.

bezpieczeństwa i higieny pracy oraz pracy w trybie SPO. Minister podejmował działania mające na celu wyjaśnienie zgłaszanych ewentualnych nieprawidłowości, w tym m.in. występował do PAŻP o złożenie wyjaśnień, zobowiązywał kierownictwo PAŻP do podejmowania działań wraz z obowiązkiem poinformowania o ich realizacji oraz występował do Prezesa ULC o podjęcie działań, zweryfikowania sygnalizowanej nieprawidłowości lub przeprowadzenia kontroli.

W pismach kierowanych do związków zawodowych działających w PAŻP Minister zwracał uwagę na ograniczenia prawne wynikające z upażp w zakresie możliwości ingerowania w sprawy pracownicze Agencji, niemniej jednak Minister wskazywał zarówno stronie społecznej PAŻP, jak i kierownictwu PAŻP na konieczność porozumienia i zażegnania powstałych konfliktów. Dodatkowo Minister spotykał się zarówno ze stroną społeczną, jak i kierownictwem Agencji oraz Prezesem ULC. Departament Lotnictwa na bieżąco monitorował sytuację w PAŻP oraz przekazywał kierownictwu Ministerstwa informacje w postaci notatek służbowych.

W latach 2018–2021 w Ministerstwie odbyło się pięć spotkań ze związkami zawodowymi działającymi w PAŻP. W czterech z nich udział brał Minister lub inny członek kierownictwa Ministerstwa, a w każdym uczestniczyło kierownictwo Departamentu Lotnictwa. Na spotkaniach były omawiane sprawy pracownicze PAŻP, wprowadzenie i funkcjonowanie SPO oraz ogólna sytuacja Agencji w związku z pandemią COVID-19. Wynikiem tych spotkań było m.in.: 1) wystąpienie do PAŻP o podjęcie działań dotyczących przeprowadzenia analiz bezpieczeństwa we wszystkich organach kontroli ruchu lotniczego, w których wdrożono system pracy SPO, wraz ze stosownym powiadomieniem Prezesa ULC; 2) utworzenie zespołu ds. komunikacji pomiędzy pracodawcą a pracownikami, który będzie monitorował sposoby i jakość dialogu społecznego prowadzonego między stronami; a także 3) zlecenie Prezesowi ULC kontroli w PAŻP dotyczącej funkcjonowania SPO.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Czy działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej była prawidłowa i zapewniała niezakłóconą kontrolę i bezpieczeństwo polskiej przestrzeni powietrznej oraz czy nadzór nad tą działalnością prowadzony był rzetelnie i w wymaganym zakresie?

Cele szczegółowe

1. Czy Polską Agencją Żeglugi Powietrznej zarządzano rzetelnie?
2. Czy polityka finansowo-majątkowa Polskiej Agencji Żeglugi prowadzona była gospodarnie?
3. Czy organizacja pracy PAŻP sprzyjała zapewnianiu niezakłóconej kontroli i bezpieczeństwa polskiej przestrzeni powietrznej?
4. Czy zmiany organizacji, trybu pracy i wynagrodzeń związane z ograniczeniem ruchu lotniczego były celowe, a ich wprowadzanie rzetelne i zgodne z prawem?
5. Czy wprowadzenie trybu pracy *Single Person Operations* odbyło się zgodnie z prawem, było celowe, poprzedzone odpowiednimi analizami i czy przyniosło zakładane efekty?
6. Czy nadzór nad działalnością PAŻP prowadzony był rzetelnie i zgodnie zobowiązującymi przepisami?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto Polską Agencję Żeglugi Powietrznej będącą państwową osobę prawną zapewniającą służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego. Kontrolą objęto również jednostki obsługujące organy sprawujące nadzór nad PAŻP, tj. Ministerstwo Infrastruktury oraz Urząd Lotnictwa Cywilnego.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Okres objęty kontrolą

Od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności. Czynności kontrolne prowadzone były od dnia 2 sierpnia 2021 r. (data rozpoczęcia czynności kontrolnych w pierwszej kontrolowanej jednostce) do dnia 29 grudnia 2021 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W toku czynności kontrolnych prowadzonych w Ministerstwie Infrastruktury NIK zwróciła się do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o udzielenie informacji związanych z powierzeniem obowiązków p.o. Prezesa PAŻP i działań Prezesa Rady Ministrów zmierzających do powołania Prezesa PAŻP.

Działania na podstawie art. 62a ustawy o NIK

W związku z okolicznościami ustalonymi w toku kontroli Prezes NIK w dniu 19 maja 2022 r. wystąpił do Prezesa Rady Ministrów, powiadamiając o kluczowych kwestiach i problemach wynikających z ocen i wniosków dotyczących kontrolowanej działalności, zwracając się o zwrócenie szczególnej uwagi na kwestię zapewnienia zdolności państwa do zagwarantowania nieprzerwanej i sprawnej żeglugi powietrznej.

Wniesione zastrzeżenia i sposób ich rozpatrzenia

Skierowano trzy wystąpienia pokontrolne do kierowników jednostek kontrolowanych. Minister oraz p.o. Prezes PAŻP złożyli łącznie 28 pisemnych zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Kolegium NIK uwzględniło

w części dwa z czterech zastrzeżeń Ministra, oddalając pozostałe. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej uwzględnił w całości lub części 16 z 24 zastrzeżeń p.o. Prezesa PAŻP, oddalając pozostałe.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

NIK sformułowała dwa wnioski pokontrolne skierowane do Ministra oraz siedem wniosków pokontrolnych do p.o. Prezesa PAŻP. Izba nie sformułowała wniosków pokontrolnych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa ULC. Minister poinformował NIK o zrealizowaniu wszystkich (tj. dwóch) sformułowanych wniosków pokontrolnych. Prezes PAŻP poinformowała, że Agencja zrealizowała trzy wnioski pokontrolne, a trzy wnioski są w trakcie realizacji. Agencja poinformowała, że nie będzie realizowała jednego wniosku pokontrolnego i przedłożyła dokument mający uzasadniać ww. stanowisko (nieprzedstawiony NIK w toku czynności kontrolnych prowadzonych w jednostce ani w toku postępowania w sprawie zastrzeżeń).

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Strategii	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	Janusz Janiszewski
2.		Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk
3.		Urząd Lotnictwa Cywilnego	Piotr Samson

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	negatywna	1. PAŻP zapewniła ciągłość służby żeglugi powietrznej mimo wystąpienia pandemii COVID-19. 2. Zmieniono zasady wynagradzania pracowników PAŻP odchodząc od powiązania wynagrodzeń z liczbą operacji lotniczych. 3. Zapewniono płynność finansową mimo pogorszenia się warunków ekonomicznych wywołanych pandemią COVID-19. 4. Podjęte przez PAŻP działania spowodowały oszczędności.	1. Brak realizacji przez PAŻP planów zatrudnienia przyczyniał się do niewystarczającego, w porównaniu do potrzeb opracowanych na podstawie międzynarodowych prognoz ruchu lotniczego, stanu zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego. 2. PAŻP rozwiązała umowy o pracę z czterema pracownikami z pominięciem zasięgnięcia opinii zakładowej organizacji związkowej. 3. PAŻP wypłaciła świadczenie postojowe niezgodnie z obowiązującym ówcześnie regulaminem wynagradzania. 4. Pełniący obowiązki Prezes PAŻP pobrał dodatek funkcyjny mimo, że nie pełnił funkcji uprawniającej do jego pobrania. 5. Pełniący obowiązki Prezes PAŻP nie składał wniosku o powołanie zastępcy ds. żeglugi powietrznej przez rok od odwołania poprzedniego zastępcy. 6. PAŻP zakupiła czas antenowy bez przeprowadzania zamówienia publicznego naruszając przepisy pzp. 7. PAŻP wydatkowało kwotę 738,0 tys. zł na kampanię medialną poświęconą dronom, co było działaniem niegospodarnym, a zawarta umowa nie zabezpieczała interesów Agencji. 8. PAŻP nie korzystała z zakupionego oprogramowania do walidacji danych w pełnym zakresie, co spowodowało, że środki w kwocie 999 663 euro wydatkowane na jego nabycie okazały się wydatkowane w sposób niegospodarny, jak również co skutkowało koniecznością zawarcia nowej umowy na modernizację i rozbudowę posiadanego oprogramowania. 9. PAŻP zakupiła usługę wsparcia finansowo-księgowego i kontrolingowego o wartości do kwoty 9274,0 tys. zł bez analizy potrzeb. 10. PAŻP wydatkowała kwotę 147,6 tys. zł na usługę doradczą w zakresie szkoleń, co było działaniem niegospodarnym. 11. PAŻP nieterminowo złożyła instytucji bankowej wymaganą informację naruszając postanowienia umowy kredytu. 12. Wprowadzenie oraz rozszerzanie stosowania trybu SPO w I i II kwartale 2020 r. odbyło się w sposób nierzetelny.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Ministerstwo Infrastruktury	w formie opisowej	1. Minister dokonywał kontroli lub zlecał przeprowadzenie kontroli w PAŻP oraz monitorował wykonanie wniosków i zaleceń. 2. Minister podejmował działania mające na celu wyjaśnienie ewentualnych nieprawidłowości pojawiających się w PAŻP. 3. Minister prowadził dogłębne analizy składanych przez PAŻP dokumentów. 4. Minister monitował p.o. Prezesa PAŻP w celu powołania zastępcy ds. żeglugi powietrznej.	1. Minister zatwierdzał sprawozdania finansowe PAŻP oraz roczne sprawozdania z działalności Agencji bez zachowania terminów określonych upażp. 2. Minister zatwierdzał roczne oraz pięcioletnie plany działalności PAŻP w terminie od 95 do 314 dni od ich otrzymania, co było działaniem nierzetelnym. 3. Minister zaniechał wnioskowania o powołanie Prezesa PAŻP, co skutkowało obejściem przepisów ustawowych regulujących wynagrodzenie Prezesa PAŻP oraz nietransparentnym sposobem ustalania wynagrodzenia p.o. Prezesa PAŻP.
3.	Urząd Lotnictwa Cywilnego	pozytywna	1. Prezes ULC prowadził kontrole w PAŻP i rzetelnie monitorował wykonanie działań naprawczych. 2. Prezes ULC terminowo opiniował przedstawione mu przez Agencję plany działalności oraz sprawozdania finansowe i sprawozdania z działalności PAŻP.	

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

upażp

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. *o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej* określa zasady funkcjonowania Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Zgodnie z jej przepisami PAŻP jest państwową osobą prawną, podległą ministrowi właściwemu do spraw transportu, a w kwestiach związanych z funkcjonowaniem Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej – Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Do zadań PAŻP należy zapewnienie służby ruchu lotniczego oraz służby żeglugi powietrznej, tj. służby łączności, służby nawigacji, służby dozorowania oraz służby informacji lotniczej. Ustawa określa, że działalnością PAŻP kieruje jej Prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Infrastruktury. Ustawa nie zawiera wyraźnej podstawy prawnej powierzenia pełnienia obowiązków Prezesa PAŻP. W uprzednim stanie prawnym możliwość taka była przewidziana wprost (ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. *o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*[51], która weszła w życie w dniu 16 grudnia 2016 r., usunęła jednak ten przepis). Podstawą bieżącej działalności Agencji są roczne i pięcioletnie plany działalności, które po zaopiniowaniu przez Prezesa ULC są zatwierdzane przez Ministra. Minister zatwierdza również sprawozdania z działalności PAŻP, które także uprzednio opiniowane są przez Prezesa ULC. Agencja może zaciągać kredyty i pożyczki, jednak w przypadku zobowiązań ponad 500,0 tys. euro [52] wymagana jest zgoda Ministra.

Prawo lotnicze

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze* reguluje stosunki prawne z zakresu lotnictwa cywilnego. Dają one Rzeczypospolitej Polskiej całkowite i wyłączne zwierzchnictwo w swojej przestrzeni powietrznej. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego jest Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, do którego kompetencji należy m.in. sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. Ustawa stanowi, że PAŻP przekazuje Prezesowi ULC informacje na temat planowanych zmian w swoich systemach funkcjonalnych, o których mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1034/2011 z dnia 17 października 2011 r. *w sprawie nadzoru nad bezpieczeństwem w zarządzaniu ruchem lotniczym i służbach żeglugi powietrznej oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 691/2010*[53], w terminie co najmniej 3 miesięcy przed ich planowanym wprowadzeniem, a Prezes ULC dokonuje ich zatwierdzenia. Ustawa określa również, że usługi żeglugi powietrznej są odpłatne. Należne przychody z tego tytułu (opłaty nawigacyjne) pobierane są jako opłaty trasowe lub opłaty terminalowe. Dodat-

[51] Dz. U. poz. 2028.

[52] Wskazany limit obowiązuje od dnia 18 kwietnia 2020 r., przed tę datą limit wynosił 50,0 tys. euro. Zmiana powyższa wprowadzona została na mocy art. 40 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-COV-2* (Dz. U. z 2022 r. poz. 376).

[53] Dz. Urz. UE L 271 z 18.10.2011, str. 15. Akt ten został uchylony z dniem 2 lutego 2020 r. Aktem prawa wspólnotowego w tym zakresie jest aktualnie rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r. *ustanawiające wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylające rozporządzenie (WE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 677/2011* (Dz. Urz. UE L 62 z 08.03.2017, str. 1, ze zm.).

kowo, zgodnie z art. 130 ust. 7 ustawy, Agencja otrzymuje dotację celową z budżetu państwa na pokrycie kosztów poniesionych na obsługę lotów zwolnionych od opłat nawigacyjnych. Ustawa w art. 27 ust. 1 przewiduje, że Prezes ULC jest uprawniony do prowadzenia kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu prawa lotniczego. Protokół kontroli nie stanowi informacji publicznej.

Kodeks pracy

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy* ma zastosowanie do PAŻP i tym samym reguluje kwestie stosunku pracy wiążącego pracowników z Agencją. Ustawa określa minimalny standard ochrony pracowniczej, który pracodawca może podwyższyć. W art. 42 uregulowane zostały kwestie wypowiedzeń zmieniających polegających na wypowiedzeniu dotychczasowych warunków pracy lub płacy. W przypadku odmowy przyjęcia zaproponowanych warunków płacy lub pracy umowa o pracę rozwiązuje się z upływem okresu dokonanego wypowiedzenia. Jeżeli pracownik przed upływem połowy okresu wypowiedzenia nie złoży oświadczenia o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków, uważa się, że wyraził zgodę na te warunki. W art. 52 ustawy określono zasady rozwiązywania przez pracodawcę umów o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Kodeks pracy przewiduje trzy przypadki uprawniające pracodawcę do dokonania zwolnienia dyscyplinarnego, tj. w razie: ciężkiego naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych; popełnienia przez pracownika w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnianie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem; zawinionej przez pracownika utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku. Możliwość rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika jest limitowana i nie może nastąpić po upływie 1 miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy. Pracodawca podejmuje decyzję w sprawie rozwiązania umowy po zasięgnięciu opinii reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej, którą zawiadamia o przyczynie uzasadniającej rozwiązanie umowy. W razie zastrzeżeń co do zasadności rozwiązania umowy zakładowa organizacja związkowa wyraża swoją opinię niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu trzech dni. *Kodeks pracy* w art. 77^2 § 1 stanowi, że w pracodawca zatrudniający co najmniej 50 pracowników, nieobjętych zakładowym układem zbiorowym pracy ani ponadzakładowym układem zbiorowym pracy ustala warunki wynagradzania za pracę w regulaminie wynagradzania. Zgodnie z § 4 powołanego artykułu regulamin wynagradzania ustala pracodawca. Jeżeli u danego pracodawcy działa zakładowa organizacja związkowa, pracodawca uzgadnia z nią regulamin wynagradzania.

Ustawa o związkach zawodowych

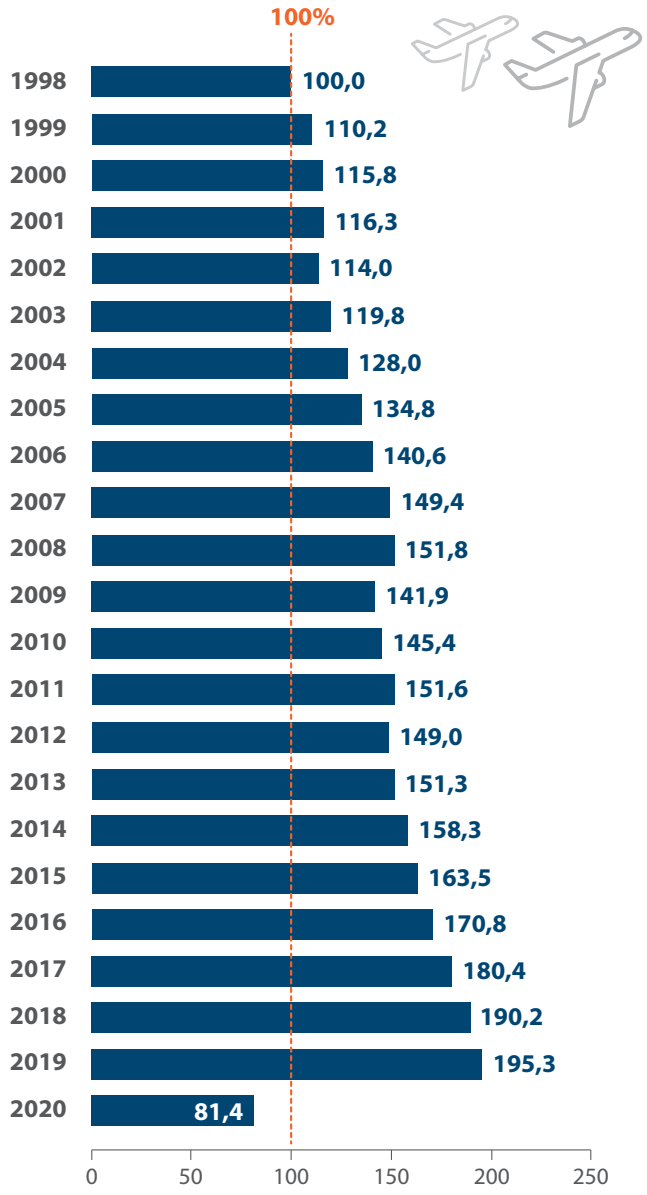
Ustawa z dnia 23 maja 1991 *o związkach zawodowych* reguluje działanie związków zawodowych i zasad ich funkcjonowania w zakładach pracy. Zgodnie z art. 25^1 ust. 1 uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących pracownikami u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji lub innymi niż pracownicy osobami wykonującymi pracę zarobkową, które świadczą pracę przez co najmniej 6 miesięcy na rzecz pracodawcy objętego działaniem tej organizacji. Związek zawodowy, dla zachowania statusu zakładowej

organizacji związkowej zobowiązany jest do przedstawiania pracodawcy, co 6 miesięcy – według stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia – w terminie do 10. dnia miesiąca następującego po tym okresie, informację o liczbie członków, o których mowa w ust. 1.

Wpływ pandemii COVID-19 na rynek lotniczy

Pandemia COVID-19 negatywnie wpłynęła nie tylko na funkcjonowanie PAŻP, ale całego sektora lotniczego w Europie. W państwach zrzeszonych w EUROCONTROL w 2020 r. odnotowano spadek ruchu lotniczego o 55% w stosunku do roku poprzedniego. Najniższy poziom ruchu wystąpił w dniu 12 kwietnia 2020 r., kiedy obsłużone zostały 2099 loty, tj. o 92,8% mniej w stosunku do roku poprzedniego. Straty państw zrzeszonych w EUROCONTROL z tytułu utraconych trasowych opłat nawigacyjnych w 2020 r. sięgnęły 4,8 mld euro.

Infografika nr 16
Ruch lotniczy w państwach EUROCONTROL w stosunku do 1998 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Eurocontrol.

Spadek liczby pasażerów dotknął w większym stopniu linie niskokosztowe. W porównaniu z tradycyjnymi liniami stopień zapełnienia samolotów pasażerami był niższy, ale szybciej nastąpiło odbicie. W kwietniu 2020 r. samoloty wypełnione były jedynie w 27% miejsc, a w pozostałym okresie wypełnienie mieściło się w przedziale 50% do 60%. W 2020 r. w Europie uziemionych ponad siedem dni zostało 4118 z 8048 samolotów. W kwietniu 2020 r. 87% floty nie wykonywało lotów. Pandemia COVID-19 negatywnie odcisnęła się również na portach lotniczych. W 2020 r. odprawiono o 1,7 mld pasażerów mniej względem prognozowanej liczby. Utracone przychody z tytułu opłat lotniskowych wyniosły 33,6 mld euro.

EUROCONTROL

EUROCONTROL jest wyspecjalizowaną, regionalną organizacją międzyrządową, której zadaniem jest koordynowanie współpracy państw w zakresie zapewnienia żeglugi powietrznej. Organizacja została utworzona na mocy *Międzynarodowej konwencji o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej EUROCONTROL*, sporządzonej w Brukseli dnia 13 grudnia 1960 r., która weszła w życie w dniu 1 marca 1963 r. Do głównych jej zadań należy m.in. wyznaczenia i pobór trasowych opłat nawigacyjnych oraz pełnienie roli menadżera Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES). Celem podjętej w 1999 r. inicjatywy SES jest skuteczniejsze zarządzanie ruchem lotniczym i usprawnienie służb żeglugi powietrznej poprzez lepszą integrację europejskiej przestrzeni powietrznej.

Niemcy

Niemiecka Kontrola Ruchu Lotniczego (DFS) jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością powstałą w 1994 r. Całościowym udziałowcem DFS jest niemiecki Skarb Państwa. Przed 1994 r. jej zadania wykonywała Federalna Agencja Kontroli Ruchu Lotniczego (*Bundesanstalt für Flugsicherung*). DFS działa na terenie całych Niemiec i posiada cztery centra zarządzania ruchem oraz obsługuje 15 lotnisk na terenie Niemiec. DFS posiada również spółki-córki do realizacji wydzielonych zadań. Na koniec 2020 r. Spółka zatrudniała 6139 pracowników, z czego największą grupę zawodową stanowią kontrolerzy ruchu lotniczego (47,2%). Liczba osób szkolących się na kontrolerów ruchu lotniczego od 2016 r. wzrosła czterokrotnie z poziomu 48 osób do 192 osób na koniec 2020 r. DFS odnotowała w 2020 r. spadek liczby obsługiwanych lotów o 56,2% względem roku poprzedniego.

Czechy

Służby Żeglugi Powietrznej Republiki Czeskiej są przedsiębiorstwem państwowym powołanym w dniu 1 stycznia 1995 r. Przedsiębiorstwo na koniec 2020 r. zatrudniało 1013 pracowników, z czego 267 to kontrolerzy ruchu lotniczego. W 2020 r. odnotowano spadek ruchu lotniczego na poziomie 55,1% w stosunku do roku poprzedniego. Spadek przychodów wywołany pandemią COVID-19 wyniósł 55,9%. Przedsiębiorstwo w 2020 r. zakończyło rok ze stratą. W 2020 r. w wyniku negocjacji ze związkami zawodowymi uzgodniono obniżenie wynagrodzeń pracowników, a także zawieszenie przywilejów pracowniczych. Koszty osobowe działalności w 2020 r. były o ponad 480 mln CZK (tj. 20%) niższe niż w roku 2019 r.

Słowacja

Służby Ruchu Lotniczego Republiki Słowackiej są przedsiębiorstwem państwowym powstałym w dniu 1 stycznia 2000 r. Agencja obsługuje cztery lotniska. Na koniec 2020 r. przedsiębiorstwo zatrudniało 477 osób. Sytuacja epidemiologiczna spowodowała spadek liczby kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego, nie mniej jednak zorganizowano dwie tury szkoleń wstępnych. Szkolenia nie były prowadzone jedynie w kwiet-

niu i maju 2020 r. Pandemia COVID-19 spowodowała w 2020 r. spadek ruchu lotniczego w słowackiej przestrzeni powietrznej o 67,8% w stosunku do 2019 r. Przedsiębiorstwo odnotowało również spadek przychodów, które osiągnęły poziom 37,6% względem planu. Rok 2020 r. zamknął się stratą wynoszącą 18,3 mln euro.

Białoruś Przedsiębiorstwo Państwowe BELAERONAVIGATSIA jest dostawcą usług żeglugi powietrznej w Republice Białorusi, które powołano dekretem z dnia 4 kwietnia 1995 r. Przedsiębiorstwo zatrudnia ponad 1800 pracowników. Rocznie przedsiębiorstwo obsługuje ok. 200 tys. lotów w swojej przestrzeni powietrznej.

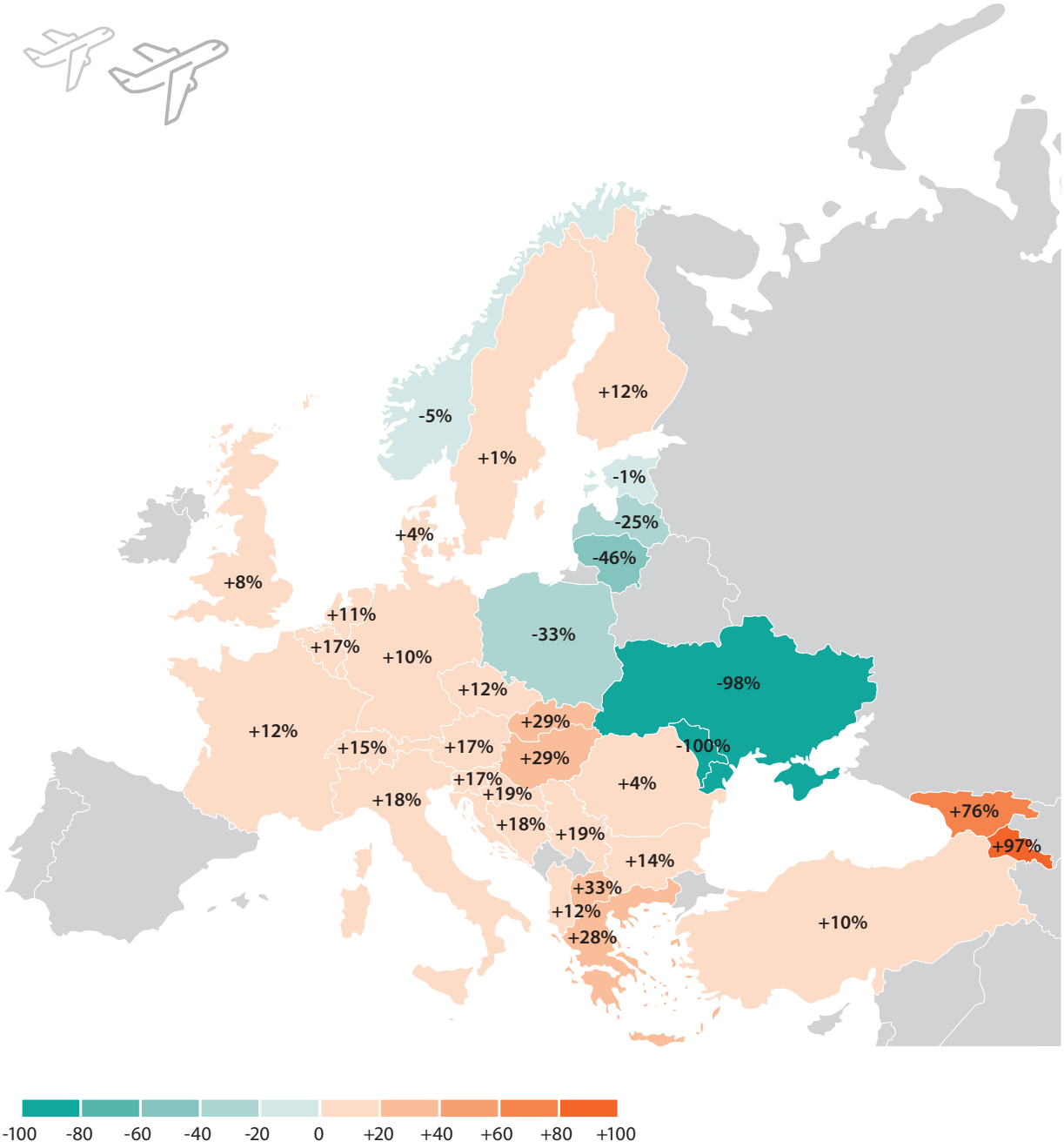
Litwa Przedsiębiorstwo państwowe Oro Navigacija (ON) zapewnia żeglugę powietrzną w Litwie. ON zatrudniała na dzień 31 grudnia 2020 r. 296 pracowników, z czego kontrolerzy ruchu lotniczego stanowili 30,4%. W 2020 r. podpisany został nowy układ zbiorowy pracy określający warunki płacy. Dodatkowo ze związkami zawodowymi zawarte zostało porozumienie na mocy którego w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do końca 2023 r. zawieszone zostały świadczenia określone w układzie zbiorowym pracy. Średnia miesięczna płaca w ON (bez uwzględnienia kierownictwa) wyniosła w 2020 r. kwotę 4476 euro. W 2020 r. spadek liczby lotów wyniósł 53,5% w stosunku do 2019 r. ON odnotowała spadek przychodów w 2020 r. w wysokości 43,8% w porównaniu do roku ubiegłego. Rok obrotowy zakończył się stratą netto wynoszącą 4988 tys. euro, wobec 3095 tys. euro zysku wypracowanego w roku 2019 r.

Szwecja Szwedzka Administracja Lotnictwa Cywilnego (LFT) powstała w dniu 1 kwietnia 2010 r. poprzez rozdzielenie administracji żeglugi powietrznej od zarządzania portami lotniczymi. Tworzenie administracji żeglugi powietrznej na terenie Szwecji sięga 1939 r. kiedy powołano do życia Agencję Transportu Kolejowego i Lotniczego Królewskiego Instytutu Inżynierii Lądowej. Na koniec 2020 r. LFT zatrudniała 1 121 pracowników, z czego 500 to kontrolerzy ruchu lotniczego. W marcu 2020 r. wstrzymano szkolenie 28 kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego, które następnie wznowiono w połowie sierpnia. Spadek ruchu lotniczego w 2020 r. w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 57,1%. W czerwcu 2020 r. szwedzki parlament przyznał LFT wsparcie finansowe w wysokości 900 mln SEK na pokrycie strat w przychodach wywołanych pandemią COVID-19.

Ukraina Ukraińskie Państwowe Przedsiębiorstwo Służby Ruchu Lotniczego zostało założone w 1992 r. W 2020 r. zanotowano spadek ruchu lotniczego o 57,6% w stosunku do roku poprzedniego. Duże spadki ruchu lotniczego odnotowano również m.in. w 2014 i 2015 r. – odpowiednio o 35,0% i 32,4%, co było skutkiem prowadzonych działań wojennych. W dniu 24 lutego 2022 r. o godzinie 00:45 UTC (tj. o godz. 1:45 czasu warszawskiego) Ukraina zamknęła swoją przestrzeń powietrzną. Wymusiło to zmianę ruchu samolotów, co wpłynęło również na sytuację w polskiej przestrzeni powietrznej.

Infografika nr 17

Średnia zmiana tygodniowych przelotów między tygodniami kończącymi się pomiędzy 14 lutego a 14 marca 2022 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych Eurocontrol.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 260).
2. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1970, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 maja 1991 o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854).
5. Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2018 r. poz. 1969, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2136).
8. Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., akt prawny utracił mocy z dniem 1 stycznia 2021 r.).
10. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. 2022 r. poz. 376).
12. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r. poz. 805, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2435, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 278).
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie wykazu podmiotów posiadających istotne znaczenie dla polityki transportowej realizowanej przez państwo (Dz. U. z 2019 r. poz. 194).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym (Dz. U. poz. 436, ze zm., akt prawny utracił moc z dniem 29 marca 2020 r.).

17. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie zmian w systemach funkcjonalnych mających wpływ na bezpieczeństwo (Dz. U. z 2013 r. poz. 431, akt prawny utracił moc z dniem 2 października 2020 r.).
18. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/373 ustanawiające wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylające rozporządzenie (WE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 677/2011 (Dz. Urz. UE L 62 z 8.03.2017, str. 1).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
8. Komisja Infrastruktury Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja Infrastruktury Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
10. Główny Inspektor Pracy
11. Minister Infrastruktury
12. Minister Edukacji i Nauki
13. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
14. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego
15. Prezes Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 25 lipca 2022 r.

Znak sprawy: DK-3.0810.11.2021

Pan
Marian Banaś

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam poniżej stanowisko do Informacji o wynikach kontroli pn. „*Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością”.*

Ad 1. *Wypracowanie rozwiązań i podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych tworzących mechanizmy wzmocnienia nadzoru nad PAŻP, przede wszystkim w aspekcie generowania kosztów i finansowania jej działalności, a także szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do prognoz wielkości ruchu lotniczego. Powinny one, szczególnie w sytuacjach nagłych i negatywnych zmian uwarunkowań zewnętrznych, umożliwiać stabilizację finansowania PAŻP z udziałem środków publicznych, zabezpieczać system szkolenia w perspektywie wieloletniej, a także wprowadzać systemowe rozwiązania umożliwiające szybszą reakcję na pojawiające się ryzyka w działalności Agencji.*

Stosownie do uregulowań wynikających z art. 8 Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 260) „Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową z uwzględnieniem prawa Unii Europejskiej, umów międzynarodowych oraz przepisów Europejskiej Organizacji Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej EUROCONTROL, zwanej dalej „EUROCONTROL”, dotyczących systemu opłat nawigacyjnych w tym zasad ustalania i pobierania opłat oraz wystawiania faktur określonych przez komórkę organizacyjną EUROCONTROL - Centralne Biuro Opłat Trasowych (CRCO)”. Jednocześnie, zgodnie z art. 53 ust.1 ustawy o finansach publicznych „Kierownik jednostki sektora finansów publicznych (…), jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki (…)”. Dodatkowo mechanizmy finansowania służb żeglugi powietrznej oparte są o przyjmowany na poziomie europejskim system skuteczności działania i opłat w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

W świetle powyższego, Minister Infrastruktury nie może arbitralnie wpływać na gospodarkę finansową PAŻP. Taka ingerencja skutkowałaby naruszeniem opisanych powyżej zasad, a dodatkowo prowadziła do rozmycia odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych za gospodarkę finansową Agencji.

Jakkolwiek źródłami przychodów Agencji są przede wszystkim przychody z opłat za świadczone usługi, z których pokrywane są koszty prowadzonej działalności, to obecnie obowiązująca ustawa o PAŻP w art. 9 ust 4 pkt 4 przewiduje możliwość udzielenia Agencji dotacji celowej na finansowanie jej zadań.

Tym samym już obecnie istnieją ramy prawne umożliwiające przekazanie dodatkowego wsparcia Agencji, zatem nie są potrzebne dodatkowe zmiany legislacyjne w tym zakresie.

Odnosząc się do kwestii nadzoru nad Agencją wskazać należy, że kwestia ta jest już uregulowana w ustawie o PAŻP, zgodnie z którą minister właściwy do spraw transportu np. zatwierdza plany działalności i sprawozdania Agencji, zaopiniowane uprzednio przez biegłego rewidenta i Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Zatwierdzenie takie, poprzedzone jest zawsze wnikliwą i kompleksową analizą przedłożonych dokumentów.

W związku z powyższym prawne narzędzia w zakresie nadzoru nad PAŻP są już zapewnione, a postulowane ich wzmocnienie prowadzić by mogło do naruszenia samodzielności i odpowiedzialności za gospodarkę finansową Agencji.

W przypadku, gdyby istniejące rozwiązania systemowe okazały się niewystarczające w sytuacji nagłych i nieprzewidzianych zdarzeń, Ministerstwo Infrastruktury podejmie działania mające na celu wypracowanie adekwatnych, do danej sytuacji mechanizmów wsparcia. Przykładem takich skutecznych działań jest wsparcie Agencji przy pozyskaniu gwarancji skarbu państwa w związku z kredytem inwestycyjnym udzielonym przez BGK.

Ad 2. *Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych obowiązujących przepisów (art. 9 ust. 15 i art. 5 ust. 4 upażp) w zakresie terminów zatwierdzania sprawozdań oraz rocznych i pięcioletnich planów działalności PAŻP. Ustalenia kontroli wskazały, że z uwagi na dokonywane przez Ministra analizy składanych dokumentów czy uwagi zgłaszane do projektów planów działalności PAŻP, miesięczny termin do zatwierdzania sprawozdań czy planów jest zbyt krótki. W przypadku planów działalności kierunek ewentualnych zmian legislacyjnych powinien również uwzględniać potrzebę wyeliminowania stwierdzonego w toku kontroli zjawiska funkcjonowania PAŻP w istotnej części roku na podstawie projektów planów działalności, nie zaś ostatecznych dokumentów zatwierdzonych przez Ministra.*

Mając powyższe na uwadze Ministerstwo rozważy wprowadzenie postulowanych przez NIK zmian legislacyjnych. Jedną z opcji może być odniesienie 30 dniowego terminu na zatwierdzenie np. sprawozdań do momentu przekazania przez Agencję dokumentów, do których Minister nie zgłasza już zastrzeżeń lub możliwość przesunięcia terminów na złożenie przez Agencję projektów planów, o ile taka zmiana nie będzie kolidować z przepisami europejskimi.

Ad 3. *Podjęcie działań zapewniających wprowadzenie mechanizmów regulujących formy i zakres współpracy PAŻP i organizacji związkowych, pozwalających na sprawne komunikowanie się i współpracę, szczególnie w sytuacjach kryzysowych, przy jednoczesnym zapewnieniu, by korzystanie z nich, nie utrudniało zapewniania ciągłości działania służb kontroli ruchu lotniczego i wykonywania zadań ustawowych PAŻP w interesie użytkowników przestrzeni powietrznej i obywateli.*

Minister Infrastruktury nie jest właściwy do rozstrzygania sporów pracowników Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz reprezentujących ich interesy organizacji związkowych z pracodawcą. Minister Infrastruktury nie jest stroną w toczących się postępowaniach sądowych oraz nie może ingerować w ich przebieg, a organem nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem prawa pracy w Polsce jest Państwowa Inspekcja Pracy.

Minister, jako organ niezależny od samodzielnego podmiotu, jakim jest PAŻP, nie może normować i narzucać mechanizmów regulujących kwestie wewnętrznych relacji pomiędzy pracownikami Agencji, a pracodawcą. Rolą pracodawcy jest rozwiązywanie sporów wewnątrz organizacji.

Jedynie działania stron konfliktu, podejmowane w dobrej wierze oraz z chęcią osiągnięcia porozumienia, uwzględniające prawa drugiej strony sporu oraz prowadzone w ramach instytucji lub form do tego przewidzianych mogą doprowadzić do rozwiązania zaistniałych problemów.

Ewentualnym adresatem przedmiotowego wniosku NIK powinien być Prezes Agencji, a nie minister właściwy do spraw transportu.

Ad 4. *Opracowanie we współpracy z Ministrem Edukacji i Nauki systemu zachęt dla szkół i szkół wyższych do otwierania form kształcenia o profilu przydatnym dla działalności PAŻP, pozwalających zdobyć wiedzę i wstępnie zweryfikować umiejętności i predyspozycje wymagane podczas rekrutacji na stanowisko kontrolera ruchu lotniczego.*

Postulowany system zachęt już istnieje – minister właściwy do spraw transportu przyznaje uczelniom publicznym kształcącym personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego środki finansowe na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych.

Przekazywane przez ministra właściwego do spraw transportu środki służą m.in. dofinansowaniu szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego, a także pilotów śmigłowców, pilotów samolotowych, mechaników lotniczych obsługi technicznej, czy służb informacji powietrznej.

Kadry wykształcone dzięki wsparciu udzielanemu przez ministra właściwego do spraw transportu mogą zasilać podmioty branży lotniczej, w tym Polską Agencję Żeglugi Powietrznej.

Podstawą prawną do udzielenia dotacji podmiotowej jest art. 460 ust. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1668 z późn. zm.). Algorytm podziału dotacji określony jest w załączniku nr 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 9 września 2019 r. w sprawie sposobu podziału środków finansowych na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego oraz potencjału badawczego znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki oraz na zadania związane z utrzymaniem powietrznych statków szkolnych i specjalistycznych ośrodków szkoleniowych kadr powietrznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 305).

Corocznie Minister Infrastruktury przekazuje na ten cel 24 mln zł dla pięciu uczelni państwowych będących beneficjentami dotacji.

Tym samym przedmiotowy postulat Najwyższej Izby Kontroli należy uznać za już zrealizowany.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Sekretarz Stanu

Marcin Horała

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KST.430.001.2022
I/21/004/KST

Warszawa, dnia 4 sierpnia 2022 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Infrastruktury
do informacji o wynikach kontroli *Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury zawartego w piśmie z dnia 25 lipca 2022 r. (znak: DK-3.0810.11.2021).

NIK nie podziela stanowiska Ministra Infrastruktury o zasadniczej wystarczalności aktualnych mechanizmów nadzoru nad PAŻP, w zakresie czego NIK sformułowała wniosek dotyczący jego wzmocnienia przede wszystkim w aspekcie generowania kosztów i finansowania działalności PAŻP, a także szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do prognoz wielkości ruchu lotniczego.

Izba zwraca uwagę, że dotychczasowe mechanizmy nadzoru nad PAŻP, wynikające z zakresu uprawnień ustawowych Ministra, nie pozwoliły na podejmowanie skutecznych działań w celu zapobieżenia problemom, które wystąpiły w organizacji pracy i polityce finansowo-majątkowej w PAŻP. Zważyć bowiem należy, iż niezależnie od nieprawidłowości w sferze nabywania usług zewnętrznych i innych stwierdzonych uchybień, w PAŻP w badanym okresie wystąpiła sytuacja silnego konfliktu na linii pracodawca-pracownicy i nierzetelnego wprowadzania zmian w organizacji pracy, co łącznie nieomal doprowadziło na przełomie kwietnia i maja br. do konieczności ograniczenia ruchu w kluczowej części polskiej przestrzeni powietrznej i co skutkowało koniecznością prowadzenia uzgodnień w celu określenia docelowych warunków pracy i płacy kontrolerów ruchu lotniczego. Choćby pośrednie formułowanie w świetle zaistniałej sytuacji poglądu o wystarczalności dotychczasowych mechanizmów nadzoru, wydaje się nie nadawać należytego znaczenia przeszłym zdarzeniom.

Nadmienić przy tym należy, iż NIK nie oczekiwała, aby Minister Infrastruktury, jak wskazano w stanowisku, *arbitralnie wpływał na gospodarkę finansową PAŻP*. Wniosek zawarty w informacji o wynikach kontroli wskazał na potrzebę wypracowania rozwiązań i podjęcie (w razie potrzeby) działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych w tym zakresie.

NIK z satysfakcją przyjmuje, że Minister Infrastruktury wskazał mimo to, że w przypadku, gdyby istniejące rozwiązania systemowe okazały się niewystarczające w sytuacji nagłych i nieprzewidzianych zdarzeń, podejmie działania mające na celu wypracowanie adekwatnych do danej sytuacji mechanizmów wsparcia PAŻP (nadmieniając, że przykładem takich skutecznych działań jest wsparcie Agencji przy pozyskaniu gwarancji Skarbu Państwa w związku z kredytem inwestycyjnym udzielonym przez BGK).

Izba rekomendowałaby jednak Ministrowi aktualne podjęcie działań zmierzających do wypracowania stosownych rozwiązań, nie zaś oczekiwanie na sytuację nagłą i nieprzewidzianą w celu zweryfikowania ich wystarczalności. Obecna, stabilizująca się sytuacja PAŻP w sferze przychodowej dawałaby możliwość przeprowadzenia szerokich konsultacji i wypracowania najlepszych rozwiązań, co pozwoliłoby uniknąć działań pod presją czasu. Zważyć bowiem należy, iż przychody PAŻP są uzależnione od dynamiki operacji lotniczych, zaś państwo musi zapewnić żeglugę powietrzną w każdym czasie, a także powinno móc zabezpieczać finansowanie systemu szkolenia kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w perspektywie wieloletniej.

W kwestii wypracowania mechanizmów współpracy Agencji ze związkami zawodowymi działającymi w PAŻP Minister uznał, że z uwagi na uprawnienia nie jest właściwy do jego zrealizowania. Izba celowo zaadresowała wniosek do Ministra albowiem jako organ nadzoru nie jest bezpośrednią stroną relacji pracowniczych, co pozwala mu na zachowanie obiektywnego spojrzenia, a przede wszystkim jest w ramach rządowego procesu legislacyjnego organem właściwym do inicjowania polityki państwa i tworzenia projektów aktów normatywnych i ich zmian w obszarze działu transport.

NIK nie sformułowała oczekiwania angażowania się Ministra Infrastruktury w rozstrzyganie indywidualnych sporów pracowniczych w PAŻP – przeciwnie sformułowany wniosek, który NIK podtrzymuje, zmierza do wskazania potrzeby takiego określenia ram współdziałania PAŻP ze stroną związkową, które z jednej strony zapewnią poszanowanie praw związkowych i wagi reprezentacji pracowniczej, a z drugiej nie będą utrudniać zapewniania ciągłości działania służb kontroli ruchu lotniczego i wykonywania zadań ustawowych PAŻP w interesie użytkowników przestrzeni powietrznej i obywateli. Dotychczasowe zdarzenia pokazały, że z jednej strony PAŻP nie zapewniła pełnego poszanowania praw pracowników, a z drugiej – uwidoczniło się w br. istotne ryzyko zagrożenia ciągłości służb żeglugi powietrznej nad terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jeśli więc wypracowane mechanizmy wiązałyby się z potrzebą podjęcia działań legislacyjnych, udział Ministra w tworzeniu rozwiązań od samego początku pozwoliłby na skrócenie czasu na przygotowanie projektów aktów prawnych i zagwarantowałby czynny udział w procesie obu stron.

Minister Infrastruktury poinformował również o istnieniu już rozwiązań odpowiadających postulatowi NIK wypracowania zachęt dla szkół do otwierania form kształcenia o profilu przydatnym dla PAŻP. Izba stoi na stanowisku, że niezbędne jest podejmowanie dalszych i wskazanych przez NIK działań, tak aby zapewnić adekwatną w stosunku do potrzeb liczbę kontrolerów ruchu lotniczego – szczególnie, że ruch ten odbudowuje się po okresie pandemii COVID-19, w czasie której nie były prowadzone nabory na stanowiska kontrolerów ruchu lotniczego. Nadmienić należy, iż brak adekwatnych kadr, planowanych w ujęciu wieloletnim, przyczyniać może się także do opóźnień w transporcie lotniczym, generujących także straty dla gospodarki, a w przyszłości może wręcz przeszkodzić sprawnemu funkcjonowaniu zaplanowanych inwestycji infrastrukturalnych w sektorze lotniczym (Centralny Port Komunikacyjny „Solidarność", Lotnisko Warszawa-Radom).

NIK, podtrzymując wnioski, wyraża przy tym przekonanie, że wdrożenie rekomendacji Izby pozwoli na usunięcie dostrzeżonych nieprawidłowości i niedostatków, a w szczególności pozytywnie wpłynie na funkcjonowanie Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś