



KPB-4114-01/2011
Nr ewid. 29/2012/I/10/001/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**ORGANIZACJA WYJAZDÓW
I ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA OSOBOM
ZAJMUJĄCYM KIEROWNICZE STANOWISKA W PAŃSTWIE,
KORZYSTAJĄCYM Z LOTNICTWA TRANSPORTOWEGO
SIŁ ZBROJNYCH RP W LATACH 2005-2010**

MISJA

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

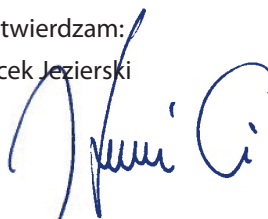
WIZJA

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

Marek Bieńkowski
Kierownik Projektu
p.o. Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego



Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 2012-03-05

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

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	8
2.2.1. Funkcjonowanie systemu przygotowania wizyt osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie.....	8
2.2.2. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	9
2.2.3. Ministerstwo Spraw Zagranicznych	10
2.2.4. Ministerstwo Obrony Narodowej i jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej.....	11
2.2.5. Biuro Ochrony Rządu.....	13
2.2.6. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	14
2.2.7. Przygotowanie wizyty Prezydenta RP w Smoleńsku w dniu 10 kwietnia 2010 r.....	14
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	16
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	19
3.2. Istotne ustalenia kontroli	22
3.2.1. Funkcjonowanie systemu przygotowania wizyt osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie.....	22
3.2.2. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	23
3.2.2.1. Realizacja przez KPRM obowiązku ustalania limitów dysponowania WSTL na potrzeby osób uprawnionych.....	23
3.2.2.2. Realizacja przez KPRM zadań w zakresie koordynacji wykorzystania wojskowego specjalnego transportu lotniczego przez osoby uprawnione.....	24
3.2.2.3. Odmowa wykorzystania WSTL oraz zlecenie usług z wykorzystaniem WSTL na rzecz osób nieuprawnionych do korzystania z tego transportu	26
3.2.2.4. Realizacja przez KPRM zadań w zakresie organizacji wyjazdów zagranicznych Prezesa i Wiceprezesów Rady Ministrów z wykorzystaniem WSTL	27
3.2.2.5. Przygotowanie wizyty Prezydenta RP w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 r.....	29
3.2.3. Ministerstwo Spraw Zagranicznych	30
3.2.3.1. Procedury przygotowania wyjazdów zagranicznych Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów.....	30
3.2.3.2. Uzyskiwanie zezwoleń dyplomatycznych na przeloty i lądowanie polskich samolotów za granicą.....	30
3.2.3.3. Organizacja rekonesansów	32
3.2.3.4. Realizacja innych obowiązków w ramach przygotowania wizyt.....	33
3.2.3.5. Przygotowanie wizyty Prezydenta RP 10 kwietnia 2010 r.....	34
3.2.3.6. Realizacja przez MSZ zadań w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych związanych z wizytami zagranicznymi najważniejszych osób w państwie	35

3.2.4. Ministerstwo Obrony Narodowej, Dowództwo Sił Powietrznych, 36 SPLT	36
3.2.4.1. Organizacja lotów	36
3.2.4.2. Reagowanie na negatywne zjawiska zachodzące w 36 SPLT	37
3.2.4.3. Nadzór nad bezpieczeństwem lotów realizowanych przez 36 SPLT	41
3.2.4.4. Organizacja lotu Prezydenta RP do Smoleńska 10 kwietnia 2010 r.....	45
3.2.5. Biuro Ochrony Rządu.....	46
3.2.5.1. Opracowanie procedur gwarantujących właściwą organizację ochrony	46
3.2.5.2. Przygotowanie BOR do zapewnienia bezpieczeństwa ochranianym osobom	46
3.2.5.3. Realizacja działań ochronnych.....	47
3.2.5.4. Zabezpieczenie wizyty Prezydenta RP w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 r.....	48
3.2.5.5. Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.....	49
3.2.5.6. Współpraca z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie organizacji wizyt.....	50
3.2.6. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	50
3.2.6.1. Sprawowanie przez Ministrów SWiA nadzoru nad BOR	50
3.2.6.2. Ograniczenia w realizacji działań ochronnych w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie.....	51
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	52
4.1. Przygotowanie kontroli	52
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	53
5. ZAŁĄCZNIKI	55

Bezpieczeństwo osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie ma istotne znaczenie dla zapewnienia sprawnego i niezakłóconego funkcjonowania kraju. Fakty ujawnione w związku z katastrofą z 10 kwietnia 2010 r. wskazywały, że nie wszystkie mechanizmy związane z organizacją wizyt i bezpieczeństwem najważniejszych osób w państwie działały prawidłowo. Dotyczyły one m.in.: niewłaściwej współpracy pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za organizację i zabezpieczenie wizyt, braku odpowiednich procedur, problemów w funkcjonowaniu 36 Specjalnego Pułku Lotnictwa Transportowego (dalej 36 SPLT lub pułk).

W związku z powyższym, Prezes Najwyższej Izby Kontroli podjął decyzję o przeprowadzeniu kompleksowej kontroli organizacji lotów i zapewnienia bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie, korzystającym z lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP w latach 2005–2010¹. Celem kontroli nie było wyjaśnienie bezpośrednich przyczyn katastrofy z dnia 10 kwietnia 2011 r., gdyż należało to do kompetencji innych podmiotów², lecz zidentyfikowanie i wskazanie ewentualnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu organizacji i zabezpieczenia tego rodzaju wizyt, tak aby zminimalizować ryzyko wystąpienia podobnej tragedii w przyszłości.

Kontrola nr I/10/001 została przeprowadzona w okresie od 6 grudnia 2010 r. do 1 grudnia 2011 r.³, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy

z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴. Kontrolą objęto Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM), Ministerstwo Obrony Narodowej (MON), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Dowództwo Sił Powietrznych (DSP), 36 Specjalny Pułk Lotnictwa Transportowego oraz Biuro Ochrony Rządu (BOR). Ponadto zasięgnięto informacji, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (KPRP), Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Szefostwie Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SRL SZ RP), Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (PAŻP).

Badaniami objęto w szczególności procedury regulujące organizację wizyt i zapewnienie bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie, przygotowanie poszczególnych podmiotów do realizacji tych zadań, zasady ich współpracy, przebieg procesu przygotowania wizyt oraz funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli nad ich realizacją. Podstawą ocen kontrolowanej działalności były kryteria zawarte w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, tj. legalność, gospodarność, celowość i rzetelność.

Część ustaleń, w szczególności dotyczących funkcjonowania BOR, nie mogła zostać zawarta w Informacji o wynikach kontroli, ze względu na możliwość ujawnienia tajemnic prawnie chronionych⁵. Zostały one pominięte lub opisane w sposób ogólny, bez odwoływania się do informacji niejawnych. Ustalenia w tym zakresie zostały szczegółowo opisane w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych

¹ W ramach kontroli badano również działania i zdarzenia zaistniałe przed i po podanym okresie, o ile miały one bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

² W szczególności Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych oraz jednostek organizacyjnych Prokuratury. W związku z powyższym, a także ze względu na zakres kompetencji kontrolnych NIK, nie badano samego przebiegu lotu oraz zachowania służb rosyjskich.

³ Jako termin zakończenia czynności kontrolnych przyjęto dzień przekazania do KPRM dalszej części protokołu,

po rozpatrzeniu przez Komisję Odwoławczą zastrzeżeń złożonych przez Szefa KPRM. Czynności kontrolne w pozostałych jednostkach zostały zakończone 31 maja 2011 r.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. Czynności kontrolne prowadzono ponadto w oparciu o standardy kontroli NIK oraz zalecenia metodyczne przedstawione w „Podręczniku kontrolera”.

⁵ Stosownie do postanowień ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).

do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁶ oraz Szefa BOR⁷. Wystąpienia te zostały przekazane do wiadomości, wraz z niniejszą Informacją: Prezydentowi RP, Marszałkom Sejmu i Senatu, Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

Poszczególne zagadnienia w Informacji zostały opisane w układzie zgodnym z prze-

biegiem procesu organizacji wizyt najważniejszych osób w państwie⁸. Rola poszczególnych podmiotów w organizacji wizyt została opisana w punkcie 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych (str. 19) oraz załączniku nr 4 do Informacji (str. 60).

⁶ Pismo nr PF-29/11 z 15 listopada 2011 r.

⁷ Pismo nr PF-30/11 z 15 listopada 2011 r.

⁸ Przedstawionym na schemacie zamieszczonym na str. 20.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez organy państwa zadań w zakresie organizacji wyjazdów i zapewnienia bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie, korzystającym z lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP w latach 2005 – 2010. We wszystkich kontrolowanych podmiotach stwierdzono istotne nieprawidłowości, które miały wpływ na niewłaściwe przygotowanie i realizację tych zadań. Nieprawidłowości te miały charakter systemowy i występowały w całym okresie objętym kontrolą. Polegały one w szczególności na⁹:

- nieopracowaniu przez podmioty uczestniczące w organizacji przelotów z wykorzystaniem wojskowego specjalnego transportu lotniczego (WSTL) spójnego systemu norm, procedur i zasad postępowania, które skutecznie minimalizowałyby ryzyko wystąpienia sytuacji, mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie;
- niewywiązywaniu się przez kolejnych Szefów KPRM z obowiązków w zakresie organizacji wizyt, w szczególności w zakresie koordynacji wykorzystania WSTL przez osoby uprawnione, w tym składania zamówień na loty;
- nierealizowaniu przez kolejnych Ministrów Spraw Zagranicznych kluczowych zadań w zakresie przygotowania wizyt, w szczególności niezapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją procedury uzyskiwania zgód dyplomatycznych na przelot i lądowanie samolotów o statusie HEAD, a także nad organizacją spotkań koordynacyjnych oraz rekonesansów poprzedzających wizyty;

- niereagowaniu lub zbyt późnym reagowaniu przez kolejnych Ministrów Obrony Narodowej i Dowódców Sił Powietrznych na niekorzystne zjawiska zachodzące w 36 SPLT oraz braku właściwego nadzoru nad funkcjonowaniem pułku, w tym nad kwestiami bezpieczeństwa lotów;
- braku niezbędnej dla prawidłowego funkcjonowania pułku liczby załóg lotniczych realizujących zadania w zakresie przewozu najważniejszych osób w państwie, obniżającego się poziomu wyszkolenia załóg statków powietrznych, eksploatacji przestarzałej i awaryjnej techniki lotniczej¹⁰, lekceważeniu obowiązujących procedur;
- niesporządzaniu przez BOR analiz zagrożeń i planów realizacji działań ochronnych w stosunku do najważniejszych osób w państwie oraz braku systemu nadzoru i kontroli nad przygotowaniem i prowadzeniem tych działań;
- braku nadzoru kolejnych Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji nad działalnością BOR, w szczególności w zakresie przygotowania i realizacji działań ochronnych w stosunku do najważniejszych osób w państwie.

W ocenie NIK, nieprawidłowości te miały istotny wpływ na niewłaściwą organizację wizyt najważniejszych osób w państwie, a tym samym na ich bezpieczeństwo. Biorąc pod uwagę skalę stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości oraz ich rangę należy przyjąć, iż ryzyko wystąpienia realnego niebezpieczeństwa zagrażającego najważniejszym osobom w państwie, korzystającym z transportu lotniczego Sił Zbrojnych RP w kontrolowanym okresie, było wysokie.

Główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości był brak systemu precyzyj-

⁹ NIK prezentuje je w układzie odzwierciedlającym przebieg całego procesu organizacji wyjazdów, a nie w hierarchii ich wpływu na odpowiedzialność za realizację konkretnych zadań.

¹⁰ Technika lotnicza – środki techniczne umożliwiające bezpieczną eksploatację statków powietrznych.

nie normującego zasady organizacji lotów i zapewnienia bezpieczeństwa osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, w tym w szczególności jedynie ogólne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów za realizację zadań w tym zakresie. Wśród istotnych przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości należy wymienić również:

- niewłaściwą współpracę pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w przygotowanie wizyt, w tym w szczególności zbyt późne przekazywanie niezbędnych informacji;
- nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów, procedur oraz przyjętych dla danej sytuacji zasad postępowania;
- brak rozwiązań organizacyjnych „wymuszających” realizację określonych zadań oraz mechanizmów kontrolnych, w szczególności nieustanowienie podmiotu lub podmiotów, który posiadałby wystarczające kompetencje do koordynowania, weryfikowania i egzekwowania prawidłowego wykonania zadań związanych z techniczno-organizacyjnym przygotowaniem wizyty przez poszczególne podmioty zaangażowane w jej organizację;
- zaniedbania ze strony osób odpowiedzialnych;
- działanie pod presją wynikającą z wagi wykonywanych zadań;
- brak właściwego nadzoru i koordynacji.

Za stwierdzone nieprawidłowości odpowiedzialność z tytułu nadzoru ponoszą kierownicy jednostek kontrolowanych, tj. kolejni Ministrowie Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Spraw Zagranicznych, Szefowie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Biura Ochrony Rządu, Dowódcy Sił Powietrznych i 36 SPLT, pełniący swoje stanowiska w latach 2005-2010, a także urzędnicy, żołnierze oraz funkcyjna-

riusze im podlegli, odpowiedzialni za realizację zadań w zakresie przygotowania i zabezpieczenia wizyt najważniejszych osób w kraju¹¹.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1 Funkcjonowanie systemu przygotowania wizyt osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie

Najwyższa Izba Kontroli, negatywnie oceniła fakt, że podmioty korzystające z wojskowego specjalnego transportu lotniczego (WSTL) oraz realizujące zadania dotyczące przygotowania wizyt osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, nie stworzyły spójnego systemu procedur i zasad postępowania, który skutecznie minimalizowałoby ryzyko wystąpienia sytuacji, mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo tych osób. Z powodu braku kompleksowego uregulowania tych kwestii oraz nieprecyzyjnych przepisów, faktyczny zakres działania podmiotów, realizujących zadania w zakresie przygotowania wizyt z wykorzystaniem WSTL, pozostawiony został w praktyce ich dyskrejonalnemu uznaniu. Negatywne konsekwencje braku niezbędnych regulacji ujawniały się zwłaszcza w sytuacjach, gdy z różnych powodów, współpraca pomiędzy poszczególnymi podmiotami nie była właściwa. W ocenie NIK, brak precyzyjnego określenia kompetencji podmiotów, które powinny tworzyć ten system, ich wzajemnych relacji, a przede wszystkim jasnych, precyzyjnych i spójnych procedur oraz zasad postępowania, przy braku właściwej współpracy tych podmiotów, był zasadniczą przyczyną stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości (szerzej str. 22).

¹¹ Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze zamieszczono w załączniku nr 3 do Informacji (punkt 5.3. na str. 58).

2.2.2 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację przez kolejnych Szefów KPRM zadań związanych z organizacją wyjazdów osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, korzystających z WSTL, określonych Porozumieniem z 15 grudnia 2004 r. (zwanego dalej Porozumieniem)¹². Pozytywnie natomiast oceniono, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez KPRM zadań związanych z przygotowaniem wyjazdów zagranicznych Prezesa Rady Ministrów i Wiceprezesów Rady Ministrów, realizowanych na podstawie przepisów wewnętrznych Kancelarii. W ocenie NIK, sposób realizacji przez KPRM zadań określonych w Porozumieniu utrudniał właściwe przygotowanie wizyt, a tym samym miał negatywny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa najważniejszym osobom w państwie.

Realizacja przez Szefa KPRM obowiązku ustalania limitów dysponowania WSTL

Szef KPRM nie wywiązywał się z obowiązku ustalania limitów dysponowania przez strony Porozumienia WSTL. W latach 2005-2010 limity te ustalane były faktycznie przez Ministra Obrony Narodowej¹³. Kontrola wykazała, iż Szef KPRM, pomimo że miał realizować zadania w zakresie koordynacji wykorzystania WSTL, nie dysponował w 2006 i 2008 r. wiedzą na temat przyznanych „nieformalnie” przez Ministra Obrony Narodowej innym stronom Porozumienia limitach, natomiast w 2006 r. nie pozyskał nawet informacji o limitach przyznanych KPRM. Niewłaściwe określenie limitów oraz ich przekraczanie w trakcie roku miało negatywny wpływ na realizację przez 36 SPLT zadań, gdyż czas przeznaczony na realizację zadań szkole-

niowych pilotów i nawigatorów był systematycznie ograniczany na rzecz wykonywania lotów dyspozycyjnych (szerzej str. 23).

Wykonywanie przez Szefa KPRM zadań w zakresie koordynacji wykorzystania WSTL

Szef KPRM nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku sporządzenia zamówień na wykorzystanie WSTL. Zasadniczo KPRM ograniczała się do przekazania do DSP i BOR zawiadomień złożonych przez podmioty zamawiające lot, pomimo że często były one niekompletne. Jakkolwiek należy zauważyć, iż za właściwe i terminowe przygotowanie zawiadomień odpowiadały poszczególne kancelarie¹⁴, to Szef KPRM nie podejmował żadnych działań w celu uzyskania, w terminach określonych w Porozumieniu, niezbędnych danych i informacji umożliwiających rzetelne sporządzenie zamówień na poszczególne loty. Jak wynika z ustaleń kontroli przeprowadzonych w 36 SPLT i BOR, zbyt późne przekazywanie zamówień oraz ich niekompletność miały negatywny wpływ na realizację zadań przez 36 SPLT oraz BOR (szerzej str. 24).

Zgodnie z Porozumieniem KPRM była obowiązana prowadzić ewidencję zawiadomień, składanych zamówień oraz wykonanych lotów. Ustalono, iż ww. ewidencja, mająca służyć m.in. zapewnieniu właściwej koordynacji i monitoringowi wykorzystania WSTL przez wszystkie uprawnione osoby i instytucje, była prowadzona w sposób nierzetelny i nie zawierała wszystkich koniecznych dla realizacji tych celów danych (szerzej str. 25).

Odmowa wykorzystania WSTL oraz zlecenie usług na rzecz podmiotów nieuprawnionych

W toku kontroli ustalono, że Szef KPRM, w jednym przypadku, bezpodstawnie odmówił skorzystania z WSTL podmiotowi uprawnio-

¹² Porozumienie w sprawie wojskowego specjalnego transportu lotniczego zawarte zostało pomiędzy Kancelarią Prezydenta, Kancelarią Sejmu, Kancelarią Senatu, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwem Obrony Narodowej.

¹³ Za pośrednictwem DSP.

¹⁴ Tj. Kancelarie Prezydenta RP, Marszałków Sejmu i Senatu.

nemu, tj. Prezydentowi RP. Ponadto, w 17 spośród 94 spraw objętych badaniem (18%), Szef KPRM lub upoważnieni pracownicy KPRM, niezgodnie z zapisami Porozumienia, zlecieli usługi w zakresie udostępnienia WSTL osobom nieuprawnionym (szerzej str. 26).

Realizacja przez Szefa KPRM zadań w zakresie organizacji wyjazdów zagranicznych Prezesa i Wiceprezesów Rady Ministrów z wykorzystaniem WSTL

We wszystkich zbadanych przypadkach wnioski w sprawie wyjazdu zagranicznego zawierały wszystkie wymagane dane i informacje. Sporządzone były rzetelnie i zgodnie z wzorem określonym w regulacjach wewnętrznych wydanych przez Szefa KPRM. Nieprawidłowości dotyczyły naruszenia terminów przy składaniu do Szefa KPRM wniosków w sprawie wyjazdu zagranicznego, składania do DSP i BOR zamówień w sprawie wykorzystania WSTL przed uzyskaniem akceptacji Szefa KPRM, nieprzeprowadzania spotkań koordynacyjnych oraz, w uzasadnionych przypadkach, misji przygotowawczych (szerzej str. 27).

Ponadto NIK zwróciła uwagę na brak w KPRM procedur na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń losowych w trakcie wizyt zagranicznych Prezesa RM (szerzej str. 29).

2.2.3 Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie realizację przez kolejnych Ministrów Spraw Zagranicznych powierzonych im zadań w zakresie organizacji wizyt zagranicznych Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów. Pozytywnie natomiast oceniono przygotowanie MSZ do reagowania, w przypadku wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych, w trakcie wizyt zagranicznych najważniejszych osób w państwie. Zdaniem NIK, sposób realizacji przez MSZ zadań w zakresie organizacji wizyt zagranicznych Prezydenta RP

i Prezesa Rady Ministrów utrudniał ich właściwe przygotowanie, a tym samym miał negatywny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa tym osobom.

Procedury w zakresie przygotowania wyjazdów zagranicznych

MSZ nie posiadało niezbędnych procedur w zakresie przygotowywania wyjazdów zagranicznych Prezydenta RP i Premiera¹⁵ w obszarach wymagających uzgodnień i współpracy z innymi podmiotami, w tym m.in. w zakresie uzyskiwania zezwoleń na przeloty i lądowania oraz organizacji rekonesansów. Nie były również realizowane kluczowe zadania w zakresie przygotowywania wizyt, określone w wewnętrznych regulacjach prawnych Ministerstwa oraz wynikające z przyjętych „dobrych praktyk” (szerzej str. 30).

Uzyskiwanie zezwoleń dyplomatycznych na przeloty i lądowanie polskich samolotów za granicą

W latach 2005–2010 MSZ nie posiadało regulacji w zakresie podziału zadań i współpracy między podmiotami uczestniczącymi w procesie uzyskiwania zezwoleń dyplomatycznych na przelot i lądowanie polskich samolotów specjalnych za granicą. Brak procedur i precyzyjnego podziału zadań w tym zakresie, miał negatywny wpływ na proces przygotowania wizyt (szerzej str. 30).

Organizacja rekonesansów

W okresie objętym kontrolą brak było formalnych procedur współpracy podmiotów uczestniczących w planowaniu i przeprowadzaniu rekonesansów w państwach odwiedzanych¹⁶. MSZ, pomimo że dostrzegało po-

¹⁵ MSZ nie uczestniczy w przygotowaniu wizyt zagranicznych organizowanych przez Kancelarie Sejmu lub Senatu.

¹⁶ tj. Centrali MSZ, placówek dyplomatycznych, Biura Ochrony Rządu, DSP i 36 SPLT oraz właściwych Kancelarii.

zytywny wpływ organizowania rekonesansów na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa członków polskich delegacji (w szczególności w przypadku wizyt oficjalnych, nietypowych, w państwach rzadko odwiedzanych oraz o podwyższonym poziomie zagrożenia), nie podejmowało, poza jednym przypadkiem, działań w celu nawiązania takiej współpracy (szerzej str. 32).

Realizacja przez MSZ zadań w przypadku wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych w trakcie wizyt zagranicznych najważniejszych osób w państwie

MSZ utworzyło odpowiednie struktury organizacyjne umożliwiające zarządzanie sytuacjami kryzysowymi – m.in. powołano Centrum Operacyjne, które jest odpowiedzialne za pozyskiwanie, weryfikowanie, gromadzenie oraz przetwarzanie informacji dotyczących sytuacji kryzysowych. Opracowano również procedury dotyczące reagowania na sytuacje nadzwyczajne oraz zapewniono sprawny i bezpieczny system komunikacji zarówno wewnątrz MSZ, jak i z podmiotami zewnętrznymi. Kontrola wykazała, że działania MSZ w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych były realizowane zgodnie z obowiązującymi procedurami i rzetelnie, a system przekazywania informacji i podejmowanie decyzji działało sprawnie (szerzej str. 35).

2.2.4 Ministerstwo Obrony Narodowej i jednostki podległe Ministrowi Obrony Narodowej

NIK oceniła negatywnie wykonywanie przez kolejnych Ministrów Obrony Narodowej obowiązków w zakresie kierowania i nadzoru nad realizacją przez Siły Zbrojne RP zadań związanych z organizacją lotów i zapewnieniem bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie w latach 2005-2010. Również działania w tym zakresie kolejnych Dowódców

Sił Powietrznych oraz 36 SPLT zostały ocenione negatywnie. Zdaniem NIK, stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości miały istotny wpływ na niewłaściwą organizację oraz bezpieczeństwo lotów najważniejszych osób w państwie.

Regulacje wewnętrzne MON w zakresie organizacji lotów

Obowiązujące w resorcie Obrony Narodowej regulacje wewnętrzne w zakresie organizacji lotów najważniejszych osób w państwie nie uwzględniały w dostatecznym stopniu specyfiki realizowanych przez 36 SPLT zadań, a tym samym nie gwarantowały właściwej organizacji lotów oraz bezpieczeństwa osobom korzystającym z wojskowego specjalnego transportu lotniczego (szerzej str. 36).

Nadzór MON i DSP nad bezpieczeństwem lotów realizowanych przez 36 SPLT

Nadzór MON oraz DSP nad realizacją przez 36 SPLT zadań w zakresie zapewnienia transportu lotniczego najważniejszych osób w państwie był niewystarczający. Podejmowane przez te podmioty działania nie doprowadziły do wykrycia i usunięcia istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu 36 SPLT, które miały bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo osób korzystających z WSTL (szerzej str. 41).

Reagowanie na negatywne zjawiska zachodzące w 36 SPLT

Minister Obrony Narodowej oraz Dowódca Sił Powietrznych nie posiadali spójnej koncepcji funkcjonowania 36 SPLT w zakresie kadrowym, szkoleniowym i sprzętowym. Reagowano wprawdzie na sygnalizowane problemy w działalności pułku, ale działania te były niewystarczające, gdyż miały charakter doraźny i nie uwzględniały w dostatecznym stopniu istotnych problemów związanych z dużą rotacją kadr, obniżeniem poziomu wyszkolenia załóg, eksploatacją przestarzałej i awaryjnej techniki lotniczej, a także zakresem i ran-

gą zadań realizowanych przez pułk. Sytuacja istniejąca w 36 SPLT miała negatywny wpływ na realizację nałożonych na pułk zadań, a tym samym bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie (szerzej str. 37).

Sytuacja kadrowa 36 SPLT

NIK negatywnie oceniła politykę kadrową realizowaną przez MON oraz DSP w stosunku do 36 SPLT. Dla pułku nie określono odrębnych zasad i kryteriów naboru członków załóg latających - odbywał się on na ogólnych zasadach kadrowych przyjętych w Siłach Zbrojnych RP. Powodowało to, że trafiali do niego piloci z niewielkim doświadczeniem, którzy po stosunkowo krótkim czasie szkolenia w jednostce, byli kierowani do realizacji zadań w zakresie transportu najważniejszych osób w państwie. Liczba etatów personelu latającego przewidziana dla 36 SPLT była w kontrolowanym okresie stała, natomiast faktyczna obsada stanowisk, z wyjątkiem 2005 r., była niższa – w poszczególnych latach brakowało od 10% do 30% personelu. Jednocześnie w kontrolowanym okresie szeregi 36 SPLT opuściło łącznie 34 członków załóg, w tym wielu posiadających uprawnienia instruktorskie. Oznaczało to ubytek ponad 50% personelu latającego. Sytuacja ta spowodowała nadmierne obciążenie zadaniami pozostających do dyspozycji załóg, a także negatywnie wpływała na realizację procesu szkolenia (szerzej str. 37)

Funkcjonowanie systemu szkolenia

System szkolenia członków załóg latających nie zapewniał im właściwego przygotowania do realizacji zadań stawianych przed 36 SPLT. Kontrola wykazała, iż dopiero w grudniu 2009 r. podjęto działania w celu przygotowania nowoczesnego programu i metodyki szkolenia lotniczego¹⁷, pomimo że obowiązujący

w kontrolowanym okresie „Program Szkolenia Lotnictwa Transportowego” (stosowany również w 36 SPLT) opracowano jeszcze na początku lat 70 ubiegłego wieku. Program ten był znacznie zdezaktualizowany w stosunku do wymagań współczesnego szkolenia lotniczego, a także nie odpowiadał obecnym wymagom w zakresie procedur oraz wyposażenia lotnisk. Nie uwzględniał on również specyfiki zadań realizowanych przez 36 SPLT. Natomiast indywidualne programy szkolenia dla samolotów Tu-154 i Jak-40 opracowano dopiero w 2011 r., tuż przed ostateczną decyzją o wycofaniu tych samolotów z użytkowania. Ponadto realizacja programów szkolenia i zaleceń zawartych w wytycznych przebiegała w warunkach zmniejszającego się w kolejnych latach nalotu szkoleniowego¹⁸. Negatywnie na przygotowanie załóg wpływało także zaniechanie szkolenia na symulatorach, braki w zakresie niezbędnej dokumentacji, brak szkoleń w zakresie współpracy w załodze wieloosobowej oraz „zarządzania zasobami załogi” (szerzej str. 38).

Sprzęt lotniczy wykorzystywany w 36 SPLT

W latach 2005 – 2010 w 36 SPLT narastały problemy związane z postępującą degradacją techniczną wykorzystywanego sprzętu lotniczego, o czym Dowódcy Sił Powietrznych informowali kolejnych Ministrów Obrony Narodowej, wskazując na konieczność podjęcia decyzji dotyczących zakupów śmigłowców oraz średnich i długodystansowych samolotów pasażerskich. Pomimo istnienia realnego zagrożenia dla realizacji zadań przewozu wojskowym transportem lotniczym najważniejszych osób w państwie, związanego głównie z przekroczeniem rewersów technicznych (całkowitych)¹⁹ nadanych statkom powietrznym przez producentów, wyposażeniem pokładowym nieod-

¹⁷ Zwrócono się wówczas do Wojskowego Centrum Normalizacji, Jakości i Kodyfikacji o opracowanie stosownej normy obronnej. Zakończenie prac nad nowym programem szkolenia przewidziano na 30 czerwca 2012 r.

¹⁸ Nalot szkoleniowy – liczba godzin lotu szkoleniowego (faktycznego lub planowanego).

¹⁹ Resurs techniczny – miara zdolności użytkowej gwarantująca bezpieczeństwo eksploatacji.

powiadającym współczesnym międzynarodowym standardom i przepisom oraz ciągle wzrastającą liczbą przypadków niesprawności samolotów, zakupów tych niezrealizowano. Kontrola wykazała ponadto, że nie wszystkie instrukcje obsługi samolotów, będących na wyposażeniu pułku, zostały przetłumaczone z języka rosyjskiego na polski, pomimo że poziom znajomości języka rosyjskiego wśród personelu 36 SPLT był niewystarczający (szerzej str. 40).

2.2.5 Biuro Ochrony Rządu

NIK oceniła negatywnie obowiązujące w BOR procedury służące zapewnieniu bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie, w trakcie wizyt prowadzonych z wykorzystaniem WSTL. Procedury obowiązujące w BOR nie zapewniały właściwej organizacji działań ochronnych i były jedną z istotnych przyczyn stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości. Przepisy wewnętrzne nie tworzyły spójnego systemu, nie regulowały wszystkich istotnych z punktu widzenia prowadzenia działań ochronnych obszarów, były częściowo zdezaktualizowane, a ponadto wywoływały szereg wątpliwości interpretacyjnych wśród osób zobowiązanych do ich stosowania (szerzej str. 46).

Przygotowanie BOR do zapewnienia bezpieczeństwa ochranianym osobom

Negatywnie oceniono przygotowanie działań ochronnych w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły w szczególności procesu analizowania zagrożeń oraz planowania działań ochronnych. W ocenie NIK, brak analiz zagrożeń oraz aktualnych planów ochrony znacząco utrudniał właściwe przygotowanie i realizację działań ochronnych, a tym samym miał negatywny wpływ na bezpieczeństwo ochranianych

osób²⁰. NIK pozytywnie natomiast oceniła przygotowanie BOR do zapewnienia bezpieczeństwa osobom ochranianym pod względem kadrowym i sprzętowym (szerzej str. 46).

Realizacja działań ochronnych

NIK odstąpiła od wydania oceny prawidłowości realizacji działań ochronnych. Dokumentacja prowadzona przez BOR w zakresie bezpośredniej realizacji przedsięwzięć ochronnych nie pozwalała bowiem na weryfikację prawidłowości działań Biura w tym przedmiocie. W związku z powyższym szczegółowej analizie poddano trzy wybrane wizyty najważniejszych osób w państwie, które ze względu na ich przebieg zostały stosunkowo dobrze udokumentowane. W jej wyniku stwierdzono, że brak właściwej współpracy pomiędzy pracownikami Kancelarii, polskiej ambasady oraz służbami kraju gospodarza a BOR mógł doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa osób ochranianych (szerzej str. 47).

Funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli

NIK negatywnie oceniła funkcjonujący w BOR system nadzoru i kontroli nad przygotowaniem i prowadzeniem działań ochronnych, w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie. Formy i zakres działań prowadzonych przez kierownictwo BOR w ramach systemu kontroli zarządczej były niewystarczające. Oparcie się w tym zakresie niemal wyłącznie na ustnie składanych meldunkach osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań nie zapewniało kierownictwu BOR pełnych i obiektywnych informacji o sposobie ich realizacji (szerzej str. 49).

²⁰ Szczególne znaczenia ma zapewnienie właściwej ochrony tych osób w trakcie odbywanych podróży, ze względu na konieczność realizacji zadań ochronnych w warunkach podwyższonego zagrożenia. Ryzyko wystąpienia zagrożenia dla osoby chronionej jest znacznie wyższe w trakcie przemieszczania się (podróż), niż w sytuacji pozostawania np. w budynku.

Współpraca z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie organizacji wizyt

NIK oceniła pozytywnie współpracę pomiędzy BOR a Policją, Strażą Graniczną oraz Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie organizacji wizyt osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, prowadzonych z wykorzystaniem WSTL. Nieprawidłowości wystąpiły natomiast we współpracy pomiędzy BOR a Kancelarią Prezydenta RP, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwem Spraw Zagranicznych oraz Dowództwem Sił Powietrznych. Dotyczyły one przede wszystkim przepływu informacji. Brak niezbędnych informacji lub przekazywanie ich przez powyższe podmioty z opóźnieniem miało negatywny wpływ na realizację procesu przygotowania i zabezpieczenia wizyt. Przepisy ustawy o BOR nie dają podstaw do skutecznego wyegzekwowania działań innych podmiotów (szerzej str. 50).

NIK odstąpiła od wydania oceny ogólnej prawidłowości działań kolejnych Szeffów BOR w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie, w trakcie wizyt prowadzonych z wykorzystaniem lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP. Pomimo stwierdzenia przez NIK poważnych nieprawidłowości we wszystkich kontrolowanych obszarach, nie było możliwe określenie ich bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo osób ochraniających, w związku z faktem, iż BOR nie posiadało niezbędnej dokumentacji, w tym rzetelnych informacji o faktycznym sposobie i zakresie wykonywanych działań²¹. W ocenie Izby, nie dysponując tymi danymi, a także sprawnie funkcjonującym systemem kontroli i nadzoru, Szeffowie BOR nie mieli koniecznych instrumentów do skutecznego kierowania dzia-

łalnością tej formacji. W związku z powyższym, NIK dokonała oceny poszczególnych obszarów objętych kontrolą.

2.2.6 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

NIK negatywnie oceniła sposób sprawowania przez kolejnych Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji nadzoru nad BOR, w zakresie realizacji przez tę formację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie prowadzonych z wykorzystaniem WSTL. Brak właściwego nadzoru ze strony MSWiA miał istotny wpływ na powstanie i wieloletnie utrzymywanie się nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli BOR (szerzej str. 50).

Ponadto NIK zwróciła uwagę na występujące ograniczenia w realizacji działań ochronnych w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, związane z odstępowaniem przez BOR od ochrony na żądanie tych osób oraz brakiem niezbędnych regulacji określających uprawnienia i obowiązki osób ochraniających. W ocenie NIK, istniejąca obecnie praktyka odstępowania od ochrony na żądanie osób chronionych, w sytuacji, gdy dotyczy to osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie lub osób posiadających w związku ze sprawowanym urzędem informacje o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania kraju, może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa (szerzej str. 51).

2.2.7 Przygotowanie wizyty Prezydenta RP w Smoleńsku w dniu 10 kwietnia 2010 r.

Przygotowanie wizyty z 10 kwietnia 2010 r., przez poszczególne podmioty uczestniczące w jej organizacji²², nie odbiegało zasadniczo od sposobu przygotowania innych tego typu wizyt. Oznacza to, że w jej

²¹ Kwestia ta została omówiona w pkt 3.2.5.3. na str. 47 Informacji.

²² Tj. Kancelarię Prezydenta RP, KPRM, MSZ, DSP, 36 SPLT, BOR.

trakcie, podobnie jak w przypadku szeregu innych objętych badaniem wizyt doszło do wystąpienia nieprawidłowości, które w ocenie NIK miały negatywny wpływ na poziom przygotowania wizyty. Niezależnie jednak od stwierdzonych podobieństw, należy podkreślić, iż w tym konkretnym przypadku, lot ten nie powinien się w ogóle odbyć, ponieważ na lotnisku Smoleńsk-Północny, zgodnie z Instrukcją HEAD, samoloty o tym statusie nie miały prawa lądować.

Zawiadomienie o potrzebie wykorzystania WSTL Kancelaria Prezydenta RP przesłała do KPRM w wymaganym Porozumieniem terminie, jednakże nie zawierało ono wszystkich niezbędnych danych²³. Szef KPRM nie podjął jakichkolwiek działań zmierzających do uzupełnienia tych danych. Nie sporządził też wymaganego Porozumieniem zamówienia na realizację tego lotu²⁴, ograniczając się jedynie do przekazania do DSP i BOR niekompletnego zawiadomienia złożonego przez Kancelarię Prezydenta RP (szerzej str. 29).

Nieprawidłowości wystąpiły również w działaniu MSZ. Wnioski w sprawie uzyskania zezwoleń na przelot nad terytorium Republiki Białorusi oraz na przelot i lądowanie na terytorium Federacji Rosyjskiej (zawierające również prośbę o udostępnienie aktualnych schematów i procedur lotniska w Smoleńsku oraz o przysłanie przed wylotem rosyjskiego nawigatora do Warszawy) zostały wysłane przez SSRL SZ RP²⁵ do Ambasady RP w Moskwie 18 marca 2010 r. W okresie od 22 marca 2010 r. do dnia wizyty Prezydenta RP właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa²⁶ oraz

nadzorujący ich pracę Członkowie Kierownictwa MSZ nie monitorowali działań Ambasady i nie posiadali wiedzy o ostatecznych decyzjach w tym zakresie. Decyzje, w tym decyzja o rezygnacji strony polskiej z obecności rosyjskiego nawigatora, zostały podjęte w toku roboczych, telefonicznych konsultacji między pracownikiem Ambasady a MSZ Federacji Rosyjskiej oraz pracownikami SSRL SZ RP i 36 SPLT. Nie została przy tym dokonana formalna zmiana noty Ambasady RP w tej kwestii. MSZ do 10 kwietnia 2010 r. nie otrzymało również odpowiedzi, w formie noty, na prośbę o zgodę na przelot i lądowanie na terytorium Federacji Rosyjskiej. Podkreślić także należy, że w MSZ istniały wówczas wątpliwości, czy zgoda na przelot samolotów nad terytorium Rosji odnosi się również do lądowania na lotnisku w Smoleńsku (szerzej str. 34).

Organizacja przez 36 SPLT lotów w dniu 10 kwietnia 2010 r. z Warszawy na lotnisko Smoleńsk-Północny odbyła się niezgodnie z obowiązującymi procedurami²⁷. Ustalono, że zdecydowano się na realizację lotów, chociaż w tym czasie ww. lotnisko występowało wyłącznie jako lotnisko wojskowe, przy czym nie było ono ujęte w dostępnym w 36 SPLT rejestrze. Postępowanie takie było niezgodne z § 9 pkt 16 Regulaminu lotów określającym, że lotnisko wykreślone z rejestru lotnisk jest lotniskiem zamkniętym. Stanowiło to również naruszenie § 1 pkt 5 Instrukcji HEAD, zgodnie z którym operacje startów i lądowań statków powietrznych o statusie HEAD można wykonywać na samolotach z lotnisk czynnych. Jako przyczyny decyzji o realizacji tych lotów, ówczesny Dowódca 36 SPLT wskazał zapotrzebowanie na te loty dysponentów lotów, uzyskanie zgody dyplomatycznej na przelot z lądowaniem na lotnisku Smoleńsk-Północny, brak sygnału ze strony rosyjskiej, że lotnisko jest nieczynne

²³ Określonych w § 7 ust. 2 Porozumienia.

²⁴ Do czego było zobowiązany zgodnie z treścią § 7 ust. 6 Porozumienia.

²⁵ Szefostwo Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁶ Tj. Protokół Dyplomatyczny - odpowiedzialny zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym za pośredniczenie w uzyskiwaniu zezwoleń dyplomatycznych dla samolotów specjalnych oraz Departament

Wschodni – sprawujący nadzór merytoryczny nad Ambasadą RP w Moskwie.

²⁷ Tj. lotów samolotu Tu-154M oraz Jak-40.

i zabronione jest wykonywanie na nim operacji startów i lądowań. Ponadto załogi samolotów zdecydowały się na wykonanie lotów, pomimo nieotrzymania komunikatów meteorologicznych o warunkach pogodowych panujących na lotnisku w Smoleńsku (szerzej str. 45).

W ramach badania zabezpieczenia wizyty Prezydenta RP w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 r. NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji form działań ochronnych określonych w decyzji nr Pf-38 Ministra SWiA w sprawie objęcia ochroną osób ze względu na dobro państwa oraz zakresu działań ochronnych realizowanych przez Biuro Ochrony Rządu²⁸. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości występowały także w odniesieniu do większości wizyt objętych badaniem. BOR w ramach przeprowadzonego rekonesansu nie dokonało sprawdzenia stanu bezpieczeństwa lotniska w Smoleńsku. Lotnisko nie było również zabezpieczone przez BOR w dniu 10 kwietnia 2010 r. (szerzej str. 48).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o:

- 1) **opracowanie docelowej koncepcji zapewnienia sprawnego i bezpiecznego transportu lotniczego najważniejszych osób w państwie, opracowanie harmonogramu jej wdrożenia oraz zapewnienie niezbędnych środków finansowych na jej realizację²⁹;**
- 2) **stworzenie systemu norm i procedur określających zasady funkcjonowania transportu lotniczego najważniejszych osób w państwie, w tym precy-**

zyjne uregulowanie i rozgraniczenie kompetencji poszczególnych podmiotów wykonujących zadania w tym zakresie oraz wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za nadzór i koordynację działań w ramach systemu;

- 3) **wypracowanie „standardów bezpieczeństwa” dla najważniejszych osób w państwie, określających zasady zapewnienia bezpieczeństwa tym osobom, w tym norm postępowania, do których osoby te byłyby zobowiązane się stosować³⁰.**

Ponadto NIK sformułowała 35 wniosków pokontrolnych, kierując je do kierowników jednostek bezpośrednio objętych kontrolą. Wśród najważniejszych należy wymienić wnioski skierowane do:

- 1) **Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów³¹:**
 - realizowanie procedur dotyczących organizacji wizyt zagranicznych osób zajmujących kierownicze stanowiska w KPRM zgodnie z trybem i zasadami określonymi w wewnętrznych uregulowaniach obowiązujących w KPRM;
 - określenie, w porozumieniu z podmiotami uczestniczącymi w organizacji wizyt, procedur postępowania w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych, gwarantują-

²⁸ Decyzji została nadana klauzula „poufne”.

²⁹ Obecnie przyjęto tymczasową koncepcję, zgodnie z którą loty najważniejszych osób w państwie są realizowane z wykorzystaniem samolotów czarterowanych od spółki EuroLot, a na terenie kraju również śmigłowców należących do 36 SPLT. Umowa na czarter samolotów została zawarta na okres od 8 czerwca 2010 r. do 31 grudnia 2013 r.

³⁰ Standardy te powinny dotyczyć nie tylko organizacji wizyt najważniejszych osób w państwie, ale również zapewnienia im bezpieczeństwa w innych sytuacjach. Kwestia ta została omówiona w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zobacz również uwagi w pkt 3.2.6.2. na str. 51.

³¹ Zakres wniosków pokontrolnych NIK w stosunku do ustalonych nieprawidłowości został ograniczony, ze względu na zawarcie 8 lutego 2011 r. nowego porozumienia w sprawie wykonywania lotów z najważniejszymi osobami w państwie, które znacząco ograniczyło zakres kompetencji KPRM w przedmiocie organizacji wizyt najważniejszych osób w państwie, innych niż Prezes Rady Ministrów.

cych należytą współpracę i koordynację działań;

- zapewnienie prowadzenia ewidencji w sposób umożliwiający rzetelną weryfikację danych o złożonych zawiadomieniach (zapotrzebowaniach) na loty statków powietrznych oraz wykonanych lotach, w celu usprawnienia dotychczasowej koordynacji i monitoringu wykorzystania WSTL;

2) Ministra Spraw Zagranicznych:

- dokonanie analizy obowiązujących w MSZ procedur oraz przyjętych „dobrych praktyk” w zakresie przygotowywania wizyt zagranicznych, a następnie rozważenie kompleksowego uregulowania systemu organizacji takich wizyt;
- podjęcie, we współpracy z innymi podmiotami uczestniczącymi w przygotowaniu wizyt zagranicznych, działań w celu opracowania wspólnych zasad i procedur, w szczególności w zakresie organizacji rekonesansów i spotkań koordynacyjnych;
- wzmocnienie nadzoru nad realizacją przez placówki dyplomatyczne podległe Ministrowi Spraw Zagranicznych zadań w ramach przygotowania wizyt zagranicznych;

3) Ministra Obrony Narodowej i Dowódcy Sił Powietrznych³²:

- zapewnienie skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem systemu szkolenia w Siłach Powietrznych;

- zintensyfikowanie działań w celu wdrożenia procedur ICAO³³ w Lotnictwie Transportowym Sił Zbrojnych, w szczególności podjęcie działań w celu ułatwienia uzyskiwania przez pilotów wykonujących loty z pasażerami licencji cywilnych;
- usprawnienie systemu nadzoru nad bezpieczeństwem lotów, tak aby zapewnić szybkie wykrywanie i skuteczne eliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości;

Ponadto, w przypadku podjęcia decyzji³⁴ o realizacji przewozu najważniejszych osób w państwie za pomocą statków powietrznych należących do Sił Zbrojnych RP NIK wносиła o:

- dokonanie przeglądu obowiązujących w resorcie regulacji, celem kompleksowego uwzględnienia w nich specyfiki realizacji zadań związanych z transportem najważniejszych osób w państwie;
- zapewnienie obsady kadrowej jednostki realizującej zadania w zakresie przewozu najważniejszych osób w państwie na poziomie umożliwiającym nie tylko właściwą realizację zadań w tym zakresie, ale również stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych;
- wyposażenie jednostki w statki powietrzne odpowiadające aktualnym standardom w zakresie żeglugi powietrznej;

4) Szefa Biura Ochrony Rządu:

- opracowanie i wdrożenie procedur regulujących w sposób precyzyjny, przejrzysty i spójny wszystkie istotne elementy pla-

³² W związku z podjęciem decyzji o rozformowaniu 36 SPLT odstąpiono od formułowania wniosków pokontrolnych w stosunku do pułku. Wnioski pokontrolne kierowane do Dowództwa Sił Powietrznych i Ministerstwa Obrony Narodowej były zasadniczo tożsame, ze względu na zakres kompetencji tych podmiotów i ich umiejscowienie w strukturze organizacyjnej względem 36 SPLT.

³³ ICAO – Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (International Civil Aviation Organization).

³⁴ Z informacji uzyskanych po skierowaniu wystąpienia pokontrolnego do MON wynika, iż zadania w zakresie transportu najważniejszych osób w państwie ma realizować eskadra funkcjonująca w ramach 1 Bazy Lotnictwa Transportowego. Dysponuje ona śmigłowcami przeznaczonymi do transportu najważniejszych osób w państwie. Transport w przypadku wizyt zagranicznych zapewniają samoloty czarterowane od spółki EuroLOT.

nowania i prowadzenia działań ochronnych;

- podjęcie działań organizacyjnych zapewniających przestrzeganie obowiązujących procedur, w szczególności w zakresie rozpoznawania zagrożeń, planowania i realizacji działań ochronnych;
- zorganizowanie i wdrożenie systemu nadzoru i kontroli nad realizacją działań ochronnych, zapewniającego szybką identyfikację i eliminację występujących nieprawidłowości;
- stworzenie procedur postępowania funkcjonariuszy na wypadek śmierci osoby ochranianej, a także zaistnienia sytuacji, gdy decyzje podejmowane przez osobę ochranianą mogą narazić ją na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia;

5) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji:

- zapewnienie skutecznego nadzoru nad BOR w zakresie realizacji podstawowego zadania tej formacji, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie;
- podjęcie działań legislacyjnych, w celu precyzyjnego uregulowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego kwestii zapewnienia bezpieczeństwa osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie w czasie, gdy nie wykonują one obowiązków służbowych oraz możliwości odstąpienia od ochrony na żądanie osoby ochranianej.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

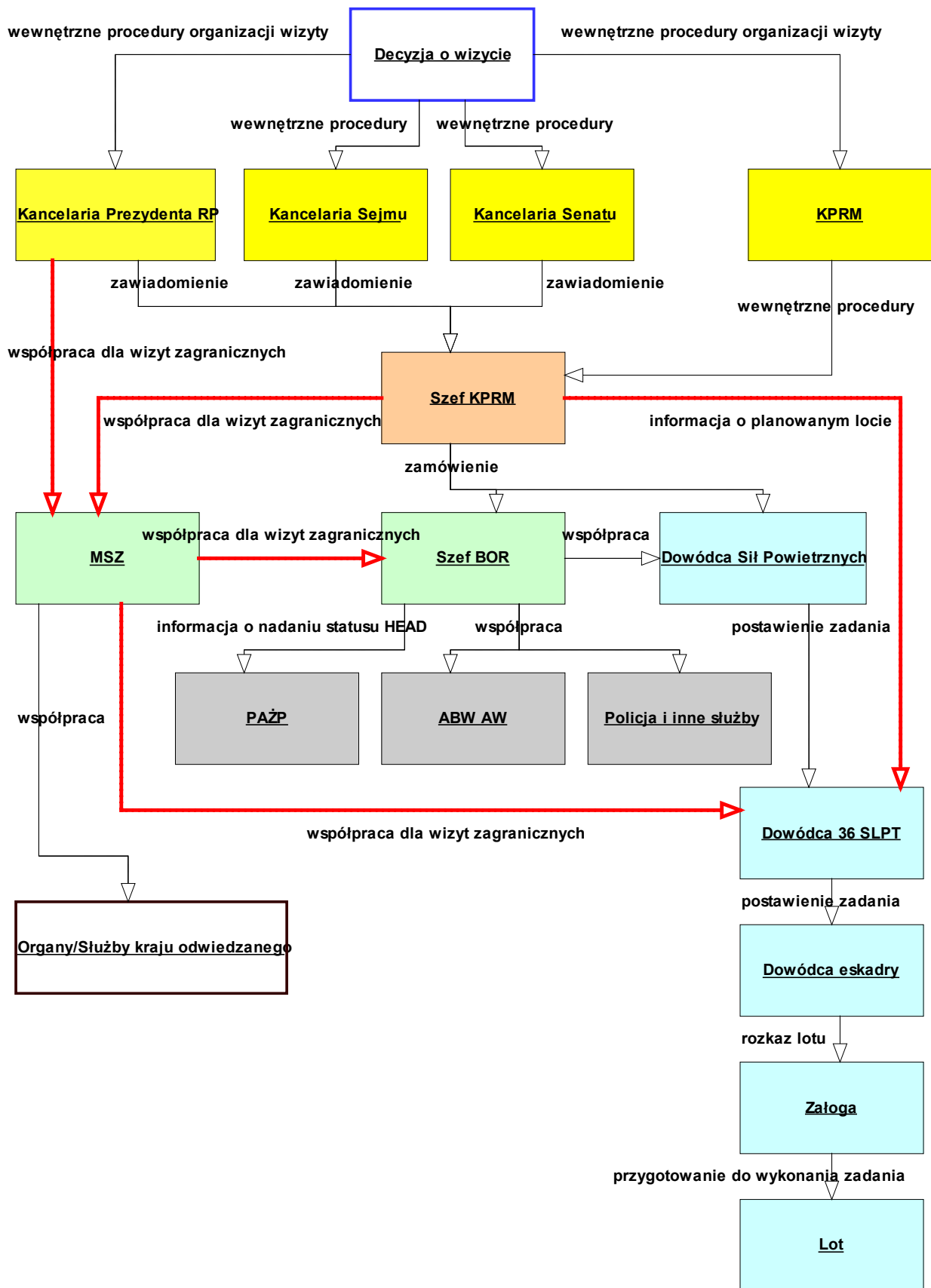
3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Na podstawie analizy obowiązujących w kontrolowanym okresie aktów prawnych³⁵, tak o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i wewnętrznym stwierdzono, iż podstawową rolę w organizacji każdej wizyty odgrywały:

- Kancelaria osoby udającej się z wizytą z wykorzystaniem WSTL (odpowiednio Kancelaria Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu lub Prezesa Rady Ministrów);
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych (w przypadku wizyt zagranicznych Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów);
- Dowództwo Sił Powietrznych oraz 36 SPLT;
- Biuro Ochrony Rządu.

W ocenie NIK, wszystkie te podmioty należy traktować jako współorganizatorów wizyt najważniejszych osób w państwie, z zastrzeżeniem, że zakres kompetencji poszczególnych podmiotów był różny. Należy jednakże zauważyć, że obowiązujące w kontrolowanym zakresie przepisy i procedury nie tworzyły spójnego systemu. Były one rozproszone w szeregu aktach prawnych, o różnej randze i zakresie obowiązywania, co znacząco utrudniało prawidłową realizację zadań w zakresie organizacji wizyt najważniejszych osób w państwie. Brak precyzyjnych uregulowań dawał możliwość swobodnej interpretacji, co do zakresu kompetencji poszczególnych podmiotów, co skutkowało tym, że szereg zadań nie był w ogóle realizowany. Sposób organizacji wizyt, w formie uproszczonej, przedstawiono na poniższym schemacie.

³⁵ Zostały one przedstawione w dalszej części tego rozdziału oraz w załączniku nr 4 i 5 do Informacji (punkt 5.4. na str. 60 oraz 5.5. na str. 67).



Podstawowym dokumentem odnoszącym się bezpośrednio do organizacji lotów najważniejszych osób w państwie w kontrolowanym okresie było Porozumienie w sprawie wojskowego specjalnego transportu lotniczego, zawarte 15 grudnia 2004 r.³⁶, pomiędzy Szefem Kancelarii Prezydenta RP, Szefem Kancelarii Sejmu, Szefem Kancelarii Senatu, Szefem KPRM i Ministrem Obrony Narodowej oraz wprowadzona w 2009 r. Instrukcja HEAD³⁷.

W Porozumieniu określono zasady dysponowania statkami powietrznymi wojskowego specjalnego transportu lotniczego oraz obsługi pasażerskiej Prezydenta RP, Marszałka Sejmu RP, Marszałka Senatu RP, Prezesa RM. Osoby te mogły, w ramach przyznanych limitów, wskazywać również inne osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe uprawnione do korzystania z wojskowego specjalnego transportu lotniczego dla celów związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych. Porozumienie regulowało ponadto obowiązki stron Porozumienia, co do treści i formy składanych zamówień w ramach ustalonego limitu.

Do zakresu obowiązków Koordynatora Porozumienia (Szefa KPRM) należało coroczne ustalanie, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, na podstawie planów przekazanych przez strony Porozumienia, limitów dysponowania wojskowym specjalnym transportem lotniczym na potrzeby osób uprawnio-

nych w ujęciu godzinowym i finansowym. Limity miały być ustalane w rozbiciu na poszczególne typy statków powietrznych w ramach środków zaplanowanych i przeznaczonych na ten cel w części budżetowej, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej. O przyznanych limitach Koordynator miał powiadamiać strony Porozumienia. W przypadku wykorzystania ustalonego łącznego limitu Koordynator miał uzgadniać ze stronami Porozumienia niezbędną wysokość dodatkowych środków, informując o tym Ministra Obrony Narodowej.

Zawiadomienie o potrzebie wykorzystania wojskowego specjalnego transportu lotniczego, tak według Porozumienia jak i Instrukcji HEAD, należało składać w formie pisemnej do Szefa KPRM (Koordynatora). Miało ono zawierać: datę i godzinę odlotu i powrotu, dysponenta i liczbę osób towarzyszących, lotnisko (lądowisko) startu i lądowania, rodzaj statku powietrznego³⁸. Zawiadomienie to miało być przesłane:

- a) z wyprzedzeniem dwóch dni roboczych – w przypadku lotu krajowego,
- b) z wyprzedzeniem określonym zgodnie z wymaganiami obowiązującymi na terytorium państwa docelowego, możliwie nie krótszym niż dziesięć dni – w przypadku lotu zagranicznego.

W sytuacjach, w których nie było możliwe złożenie zawiadomienia z zachowaniem ww. terminów, zawiadomienie należało przekazać telefonicznie, z obowiązkiem późniejszego potwierdzenia na piśmie. Na podstawie złożonego zawiadomienia Koordynator był zobowiązany sporządzić zamówienie, które winien przekazać Dowódcy Sił Powietrznych oraz Szefowi BOR, a także do wiadomości dowódcy jednostki wojskowej wykonującej transport.

Za zapewnienie możliwości realizacji lotów najważniejszych osób w państwie odpowiadał

³⁶ Obowiązujące od 1 stycznia 2005 r. do 2 lutego 2011 r., kiedy to zostało zawarte nowe porozumienie w sprawie wykonywania lotów z najważniejszymi osobami w państwie.

³⁷ Instrukcja organizacji lotów statków powietrznych o statusie HEAD, wprowadzona decyzją Nr 184/MON Ministra Obrony Narodowej z 9 czerwca 2009 r. Obowiązek stosowania procedur wynikających z tej instrukcji potwierdzili również Szefowie Kancelarii Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, Marszałkowie Sejmu i Senatu oraz Szef BOR. Uprzednio kwestię tę regulowała Instrukcja zabezpieczenia i wykonywania lotów statków powietrznych oznaczonych symbolem „Ważny” nad terytorium RP (tymczasowa), wprowadzona rozkazem Nr 82 Dowódcy Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej z 21 maja 2004 r.

³⁸ Wg. Instrukcji HEAD należało podać również informacje dotyczące ilości i rodzaju przewożonych ładunków.

Dowódca Sił Powietrznych. Bezpośrednio do wykonywania lotów wyznaczył on 36 SPLT stacjonujący w Warszawie. Zasady wykonywania lotów z najważniejszymi osobami w państwie określały akty wewnętrzne (decyzje, instrukcje i wytyczne) wydawane przez Ministra Obrony Narodowej oraz Dowódcę Sił Powietrznych. Kwestie te oraz regulacje dotyczące KPRM, MSZ i BOR zostały omówione w niezbędnym zakresie w załączniku numer cztery³⁹ oraz w poszczególnych punktach Informacji, przy omawianiu stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Funkcjonowanie systemu przygotowania wizyt osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie

Podmioty korzystające z wojskowego specjalnego transportu lotniczego oraz realizujące zadania w tym zakresie nie stworzyły spójnego systemu procedur i zasad postępowania, które skutecznie minimalizowałyby ryzyko wystąpienia sytuacji, mogących mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie. Brak precyzyjnego określenia kompetencji i zdań podmiotów, które powinny tworzyć ten system, ich wzajemnych relacji, a przede wszystkim jasnych, precyzyjnych i spójnych procedur oraz zasad postępowania, w tym zwłaszcza w obszarze koordynowania działań poszczególnych podmiotów realizujących zadania związane z organizacją wizyt, był zasadniczą przyczyną stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości.

Porozumienie z 15 grudnia 2004 r., stanowiące pierwszą próbę uregulowania tych kwestii, było zbyt ogólne i nieprecyzyjne, aby móc skutecznie przeciwdziałać negatywnym zjawiskom w zakresie organizacji i zabezpieczenia wizyt. Powodowało to, iż szereg istotnych za-

dań nie było w ogóle realizowanych, a podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie starały się w trakcie kontroli wykazać, iż ich realizacja należała w rzeczywistości do obowiązków innych podmiotów. Sytuację komplikował dodatkowo fakt, iż w Porozumieniu nieokreślono precyzyjnie zadań podmiotu odpowiedzialnego za nadzór nad realizacją całego procesu przygotowania i realizacji wizyt. Szef KPRM, który miał pełnić ogólnie określoną rolę Koordynatora Porozumienia, w rzeczywistości nie realizował zadań w tym zakresie, przyjmując, że obowiązek ten powinien spoczywać na podmiocie zamawiającym lot. W efekcie, cały proces przygotowania i realizacji wizyty nie był należyście zsynchronizowany i przebiegał bez rzetelnego nadzoru⁴⁰.

Istotną okolicznością, która również miała negatywny wpływ na proces przygotowania i realizacji wizyt, był zbyt późny moment przekazywania informacji o planowanych wizytach do DSP oraz BOR oraz ich niekompletność. Biorąc pod uwagę, iż mogą wystąpić sytuacje, które wymagają organizacji wizyty ad hoc, NIK zwraca uwagę, iż taki system ich przygotowania nie może być zasadą, lecz wyjątkiem. Tymczasem kontrola wykazała, iż w 98% zbadanych przypadków⁴¹ zawiadomienia wpływające do KPRM nie zawierały kompletnych, wymaganych elementów określonych § 7 ust. 2 pkt 1-4 Porozumienia, zaś w 68% zbadanych przypadków zawiadomienia te przesłane zostały z naruszeniem terminów określonych w § 7 ust. 4 Porozumienia. KPRM nie podejmowała działań celem uzyskania niezbędnych danych. W efekcie, w 86% zbadanych przypadków KPRM nie sporządziła wymaganych Porozumieniem zamówień na wykorzystanie wojskowego spe-

³⁹ Punkt 5.4. na str. 60.

⁴⁰ Na potrzebę zmian w tym zakresie wskazywał już w 2007 r. odpowiedzialny za organizację zadań pracownik KPRM, a w tym samym roku z propozycją zmiany porozumienia do Szefa KPRM wystąpił ówczesny Minister Obrony Narodowej.

⁴¹ Przebadano w tym zakresie proces przygotowania 65 wizyt.

cialnego transportu lotniczego, przekazując do DSP i BOR jedynie niekompletne zawiadomienia złożone przez dysponentów lotów, które nie zawierały danych niezbędnych do właściwego zorganizowania i zabezpieczenia wizyt. W efekcie DSP i BOR były zmuszone uzyskiwać te dane w sposób nieoficjalny⁴² (często tuż przed wizytą) lub realizować swoje zadania, pomimo braku szeregu istotnych informacji.

8 lutego 2011 r., tj. już w trakcie kontroli NIK, zostało zawarte nowe Porozumienie w sprawie wykonywania lotów z najważniejszymi osobami w państwie. Sygnatariuszami Porozumienia byli Szefowie Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Prezesa RM oraz Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Szef BOR i Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. W ocenie NIK, jakkolwiek nowe Porozumienie uregulowało niektóre z istotnych kwestii (jak np. wprowadzenie ograniczeń w zakresie przebywania na pokładzie jednego samolotu określonych osób, obowiązek przekazywania z wyprzedzeniem listy imiennej pasażerów), to nie gwarantuje ono właściwej organizacji wizyt najważniejszych osób w państwie. Dlatego też NIK wskazała na konieczność pilnego podjęcia prac, które doprowadzą do stworzenia systemu procedur i zasad postępowania w zakresie organizacji tego typu wizyt⁴³. W szczególności niezbędne jest precyzyjne uregulowanie i rozgraniczenie kompetencji poszczególnych podmiotów wykonujących zadania w tym zakresie oraz ustanowienie rozwiązań organizacyjnych „wymuszających” realizację określonych zadań oraz mechanizmów kontrolnych, w tym ustanowie-

nie podmiotu, który posiadałyby wystarczające kompetencje koordynacyjno-nadzorcze do zweryfikowania prawidłowej realizacji zadań związanych z techniczno-organizacyjnym przygotowaniem wizyty przez poszczególne podmioty zaangażowane w jej realizację. W ocenie NIK obowiązek nadzoru i koordynowania działań w zakresie przygotowania i realizacji wszystkich wizyt osób zajmujących kierownicze funkcje w państwie, w tym w aspekcie szeroko rozumianego bezpieczeństwa, spoczywać powinien na Szefie KPRM. Należy bowiem zauważyć, iż zgodnie z art. 29 pkt 5 ustawy o Radzie Ministrów⁴⁴ do zadań, które z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów realizuje Kancelaria, należy m.in. koordynacja współdziałania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej, Senatem Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i innymi organami państwowymi. Należałoby również rozważyć rangę i szczegółowość zapisów dotyczących kompetencji koordynacyjno – nadzorczych, gdyż jak wykazała kontrola, unormowanie tych kwestii w przepisach prawnych o charakterze ogólnym oraz w Porozumieniu, nie stanowiło wystarczającej podstawy do zapewnienia właściwej realizacji zadań w tym zakresie⁴⁵.

3.2.2 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

3.2.2.1 Realizacja przez KPRM obowiązku ustalania limitów dysponowania WSTL na potrzeby osób uprawnionych

Zgodnie z § 6 Porozumienia do zakresu obowiązków Szefa KPRM należało m.in. coroczne ustalanie, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, limitów dysponowania WSTL na potrzeby osób uprawnionych, w uję-

⁴² Np. BOR wykorzystywało w tym celu członków ochrony osobistej, którzy byli zobowiązani niezwłocznie przekazywać informacje wiążące się z przygotowywaną wizytą.

⁴³ Z uzyskanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że działania takie zostały podjęte i obecnie trwają prace powołanego w tym celu zespołu zadaniowego, w skład którego wchodzi przedstawiciele KPRP, KPRM, Kancelarii Marszałków Sejmu oraz Senatu, DSP, BOR oraz Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

⁴⁴ Dz.U. z 2003 Nr 24, poz. 199 ze zm.

⁴⁵ Przykładowo - Szef KPRM w złożonych do wystąpienia pokontrolnego zastrzeżeniach negował konieczność realizacji zapisanych w Porozumieniu zobowiązań, jako niemających waloru normatywnego.

ciu godzinowym i finansowym. W przypadku wykorzystania łącznego limitu Szef KPRM miał uzgodnić ze stronami Porozumienia wysokość dodatkowych, niezbędnych środków oraz poinformować o tym Ministra Obrony Narodowej. Szef KPRM nie wywiązywał się, w okresie objętym kontrolą, z tych obowiązków. Sprawy związane z ustalaniem przez Szefa KPRM limitów dysponowania WSTL, wynikające z Porozumienia, nie zostały przypisane do realizacji żadnej z komórek organizacyjnych KPRM, ani też powierzone do wykonania i realizacji pracownikom KPRM. Nie funkcjonowały żadne pisemne procedury w zakresie zasad i trybu ustalania ww. limitów. W tej sytuacji, w latach 2005-2010, limity dysponowania przez strony Porozumienia WSTL z konieczności określone były przez Ministra Obrony Narodowej⁴⁶, a Szef KPRM otrzymywał jedynie informacje o limitach przyznanych poszczególnym stronom Porozumienia. Ustalono jednakże, że w 2006 i 2008 r. Szef KPRM nie dysponował nawet wiedzą na temat limitów dysponowania WSTL przyznanych innym stronom Porozumienia, natomiast w 2006 r. nie pozyskał także informacji o limitach przyznanych Prezesowi Rady Ministrów. Uniemożliwiało mu to realizację obowiązku monitoringu wykorzystania WSTL, wynikającego z treści Porozumienia, w szczególności z § 5 ust. 1 oraz § 6 tego dokumentu. Szef KPRM nie realizował również obowiązku określonego § 6 ust. 3 Porozumienia, dotyczącego trybu zwiększenia limitów oraz nierzetelnie realizował obowiązek ewidencjonowania wykorzystania WSTL określony w § 10 Porozumienia.

Kontrola prowadzona w 36 SPLT wykazała, iż niewłaściwe określenie limitów oraz ich przekraczanie w trakcie roku miało negatywny wpływ na realizację przez 36 SPLT zadań, a w szczególności na przebieg procesu szkolenia członków załóg latających. W kolejnych latach wzrastał udział lotów dyspozycyjnych w ogól-

nej liczbie lotów, a odbywało się to kosztem realizacji szkoleń. Zwiększało się również obciążenie poszczególnych załóg⁴⁷.

3.2.2.2 Realizacja przez KPRM zadań w zakresie koordynacji wykorzystania wojskowego specjalnego transportu lotniczego przez osoby uprawnione

W Porozumieniu określono zasady mające na celu właściwe dysponowanie statkami powietrznymi WSTL przez uprawnione osoby. Koordynatorem prawidłowej realizacji Porozumienia ustanowiono Szefa KPRM. Do zakresu obowiązków Koordynatora należało m.in. sporządzanie - na podstawie składanych przez Kancelarię Prezydenta RP, Kancelarię Marszałka Sejmu i Kancelarię Marszałka Senatu zawiadomień o potrzebie wykorzystania WSTL - zamówień oraz przekazywanie ich właściwym podmiotom odpowiedzialnym za prawidłowe przygotowanie lotów (§ 7 ust. 6 Porozumienia).

W wyniku badania dokumentacji 65 zawiadomień o potrzebie wykorzystania WSTL złożonych do Szefa KPRM, jako Koordynatora Porozumienia ustalono, iż:

- 1) w 64 przypadkach (98%) zawiadomienia, na podstawie których Koordynator Porozumienia miał obowiązek sporządzać zamówienie i przesyłać je DSP i Szefowi BOR, a także do wiadomości dowódcy 36 SPLT, nie zawierały kompletnych, wymaganych elementów określonych § 7 ust. 2 pkt 1-4 Porozumienia⁴⁸, a w 44 przypadkach (68%) zawiadomienia te przesłane zostały z naruszeniem terminów określonych w § 7 ust. 4 Porozumienia⁴⁹.

⁴⁷ Kwestia ta została szczegółowo opisana w pkt 3.2.4.2. Informacji, na str. 37.

⁴⁸ Brakowało np. wskazania lotniska startu i lądowania samolotu.

⁴⁹ Wystąpiły przypadki, iż zawiadomienia, które powinny być przesłane do Szefa KPRM w terminie możliwie nie krótszym niż 10 dni (w przypadku lotu zagranicznego) wpływały do KPRM na dzień przed wylotem lub nawet w dniu wylotu.

⁴⁶ Za pośrednictwem DSP.

Pomimo ich niekompletności, Szef KPRM oraz pracownicy KPRM nie podejmowali żadnych działań w celu uzyskania, w terminach określonych w Porozumieniu, niezbędnych danych i informacji umożliwiających rzetelne sporządzenie zamówień na poszczególne loty;

- 2) w 56 przypadkach (86%) Szef KPRM, nie sporządził zamówień na wykorzystanie WSTL, przekazując do DSP i BOR jedynie niekompletne zawiadomienia złożone przez dysponentów lotów, które nie zawierały danych niezbędnych do właściwego zorganizowania przelotów;
- 3) w czterech przypadkach (6%) Szef KPRM sporządził zamówienie na wykorzystanie WSTL nie zawierające informacji dotyczących odpowiednio lotniska lądowania i startu w drodze powrotnej, lotniska startu, godziny startu i lądowania oraz lotniska lądowania;
- 4) w jednym przypadku Szef KPRM odmówił sporządzenia zamówienia.

Skutkiem powyższego, niezbędne dane dotyczące planowanego lotu (np. liczba osób, wskazanie lotniska startu i lądowania, wskazanie daty i godziny startu i lądowania) oraz zabezpieczenia wizyty, uzgadniane były często przez inne podmioty w czasie bezpośrednio poprzedzającym wylot. W ocenie NIK, ww. przypadki niewłaściwej organizacji lotów mogły rzutować na zapewnienie ich bezpieczeństwa. Wskazują one również na brak współpracy pomiędzy KPRM a uprawnionymi wnioskodawcami i podmiotami właściwymi w zakresie prawidłowego przygotowania wyjazdów osób uprawnionych.

Porozumieniem z 15 grudnia 2004 r. Szef KPRM przyjął na siebie także obowiązek prowadzenia ewidencji zawiadomień, składanych zamówień oraz ewidencji wykonanych lotów.

NIK zbadała kompletność danych w ewidencji zawiadomień, składanych zamówień

oraz wykonanych lotów w 94 sprawach, w których KPRM realizowała zadania wynikające z Porozumienia oraz zarządzeń Szefa KPRM, w związku ze złożonymi zawiadomieniami i wnioskami o potrzebie wykorzystania WSTL i ustaliła, iż ww. ewidencja, mająca służyć m.in. zapewnieniu właściwej koordynacji i monitoringowi wykorzystania WSTL przez wszystkie uprawnione osoby i instytucje, była prowadzona w sposób nierzetelny i nie zawierała wszystkich danych wymaganych Porozumieniem. Braki te dotyczyły między innymi:

- daty i godziny odlotu oraz przylotu,
- liczby pasażerów,
- trasy przelotu.

NIK stwierdziła te nieprawidłowości w 72 przypadkach (77%), w tym:

- w 44 przypadkach (47%) ewidencja nie zawierała wszystkich koniecznych danych⁵⁰,
- w 28 przypadkach (30%) dane wprowadzone do ewidencji były rozbieżne z danymi zawartymi we wnioskach składanych przez podmioty uprawnione.

Z wyjaśnień pracownika KPRM odpowiedzialnego za prowadzenie ewidencji wynika, że przyczynami niezgodności danych wprowadzonych do ewidencji ze stanem faktycznym i posiadaną dokumentacją były błędy pisarskie, nieuwzględnienie danych przekazywanych w wielokrotnie modyfikowanych zawiadomieniach czy wnioskach, a także ogromna dynamika zmian na etapie przygotowywania i realizowania wizyt z udziałem najważniejszych osób w państwie, co nie pozwalało na natychmiast

⁵⁰ W ewidencji nie odnotowano: liczby pasażerów (32 przypadki), godzin odlotu i przylotu statku powietrznego oraz liczby pasażerów (7 przypadków), liczby pasażerów i godziny przylotu statku powietrznego (1 przypadek), liczby pasażerów i godziny odlotu statku powietrznego (1 przypadek), godziny przylotu i odlotu statku powietrznego (1 przypadek), daty przylotu statku powietrznego (1 przypadek), daty i godziny przylotu statku powietrznego (1 przypadek).

stowe odzwierciedlenie w ewidencji nowych danych dotyczących lotów specjalnych. Niepodejmowanie przez KPRM działań w celu zapewnienia sobie niezbędnych danych i informacji od dysponentów lotów umożliwiających rzetelne sporządzenie zamówień na poszczególne loty, niewywiązywanie się w większości przypadków z obowiązku sporządzania zamówień na wykorzystanie WSTL oraz nierzetelne prowadzenie ewidencji świadczą, iż KPRM nie zapewniła właściwej koordynacji i monitoringu wykorzystania WSTL⁵¹.

Ustalono, iż w okresie objętym kontrolą całość zadań związanych z koordynacją i zlecaniem usług z wykorzystaniem WSTL w kraju i za granicą dla osób upoważnionych została przypisana jednemu pracownikowi KPRM, zatrudnionemu w Wydziale Recepcyjno-Protokolarnym Biura Dyrektora Generalnego na stanowisku Radcy Szefa KPRM. W okresie objętym kontrolą wystąpiły 1584 przypadki zlecenia przez KPRM Dowódcy Sił Powietrznych oraz Szefowi BOR usług w zakresie wykorzystania WSTL w lotach zagranicznych i krajowych przez osoby uprawnione. Oznacza to, że rocznie realizował on średnio działania związane z przygotowaniem 264 lotów⁵². Wyniki kontro-

li wskazują, iż przydzielenie powyższych obowiązków tylko jednej osobie nie gwarantowało prawidłowej realizacji zadań nałożonych na KPRM Porozumieniem, związanych z koordynacją i zlecaniem usług w zakresie wykorzystania WSTL oraz prowadzeniem ewidencji.

3.2.2.3 Odmowa wykorzystania WSTL oraz zlecenie usług z wykorzystaniem WSTL na rzecz osób nieuprawnionych do korzystania z tego transportu

W toku kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą, w jednym przypadku Szef KPRM odmówił prawa do skorzystania z WSTL podmiotowi uprawnionemu, tj. Prezydentowi RP, dla którego w dniu 15 października 2008 r. Kancelaria Prezydenta złożyła do Szefa KPRM zawiadomienie o potrzebie wykorzystania dwóch samolotów JAK-40, w związku z planowanym przelotem Prezydenta RP do Brukseli. Odmowa nastąpiła, pomimo iż 36 SPLT dysponował maszynami gotowymi do wykonania takiego zadania. Szef KPRM uznał to zawiadomienie za bezzasadne, mimo iż - zgodnie z Porozumieniem - nie miał podstaw do dokonania takiej odmowy. W złożonych na tę okoliczność

⁵¹ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Szef KPRM poinformował, iż zgodnie z Instrukcją organizacji lotów oznaczonych statusem HEAD w lotnictwie Sił Zbrojnych RP z lutego 2012 r., za określenie limitu dysponowania WSTL odpowiada Minister Obrony Narodowej, a za prowadzenie ewidencji lotów Dowódca Sił Powietrznych. Jednocześnie, zgodnie z przygotowywanym porozumieniem Szef KPRM ma przestać pełnić funkcję koordynatora (jedynie w przypadku problemów z realizacją lotu w przypadku np. nakładania się terminów Szef KPRM będzie zobowiązany do podjęcia stosownych działań).

⁵² Do zadań tego pracownika należało w szczególności:

- ustalanie z uprawnionymi wnioskodawcami szczegółowych danych dotyczących wykorzystania WSTL, w tym określenia odpowiedniego typu statku powietrznego, miejsc startów i lądowań, czasów trwania przelotów, liczby pasażerów i personelu pokładowego,
- zgłaszanie do DSP, BOR, 36 SPLT zamówień zawierających uzgodnione dane konieczne do sprawnego i terminowego przygotowania oraz realizacji wizyt krajowych i zagranicznych z wykorzystaniem WSTL,

- prowadzenie ewidencji wszelkich składanych wniosków dotyczących lotów specjalnych, umożliwiającej koordynację i monitoring wykorzystania tego typu transportu przez wszystkie uprawnione osoby i instytucje.

Ponadto, na ww. pracownika nałożono także zadanie inicjowania, w porozumieniu z kierownictwem KPRM, wnioskodawcami i wykonawcami przelotów specjalnych, nowych rozwiązań w zakresie usprawniania procedur koordynujących wykorzystanie WSTL. W zakresie obowiązków tego pracownika, jako przykład podejmowanych przez niego działań samodzielnych, wskazano m.in. uzgodnienia wykorzystywania statków powietrznych przez wnioskodawców, interpretację zapisów istniejących procedur, opracowanie wytycznych oraz monitorowanie i zażegnywanie sytuacji konfliktowych (uzgadniania zasad pierwszeństwa wykorzystywania statków powietrznych). W przypadkach nieobecności ww. pracownika w pracy, zadania wynikające z zakresu jego obowiązków dotyczące koordynacji i zlecania usług w zakresie WSTL realizowali pracownicy KPRM, niemający przypisanych w zakresach obowiązków tych zadań.

wyjaśnieniach Szef KPRM wskazał, iż w tym przypadku jego decyzja była podjęta nie na gruncie Porozumienia, a w związku z wątpliwościami natury konstytucyjnej dotyczącymi reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na forum Rady Europejskiej. Należy jednakże zauważyć, iż żadne przepisy prawa nie wskazują Szefa KPRM, jako organu właściwego do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa, w tym sporów co do zakresu uprawnień Prezydenta RP. W ocenie NIK, zgodnie z obowiązującymi ówczesnie regulacjami, Szef KPRM mógł jedynie odmówić sporządzenia zamówienia na wykorzystanie WSTL w sytuacji nieotrzymania kompletnego (tj. zgodnego z § 7 ust. 2 Porozumienia) zawiadomienia, występując jednocześnie o jego uzupełnienie. Tym samym Szef KPRM przekroczył swoje uprawnienia wynikające z Porozumienia.

Ponadto w toku kontroli ustalono, iż w 17 spośród 94 spraw objętych badaniem (18%)⁵³, Szef KPRM i upoważnieni przez niego pracownicy, niezgodnie z zapisami Porozumienia, zlecieli wykonanie usług przewozowych na rzecz osób nieuprawnionych⁵⁴. W Porozumieniu przyjęto, że z WSTL korzystają: Prezydent RP, Marszałkowie Sejmu RP i Senatu RP oraz Prezes RM. Jednocześnie tylko te osoby, a nie Szef KPRM, mogły wskazać inne osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, uprawnione do korzystania z WSTL dla celów związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych.

3.2.2.4 Realizacja przez KPRM zadań w zakresie organizacji wyjazdów zagranicznych Prezesa i Wiceprezesów Rady Ministrów z wykorzystaniem WSTL

Zadania Szefa KPRM i KPRM związane z organizacją wyjazdów Prezesa Rady Ministrów oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska w KPRM zostały zawarte w zarządzeniach Szefa KPRM⁵⁵, które regulowały m.in. tryb przygotowania i organizację wyjazdów zagranicznych dla tych osób. Zgodnie z postanowieniami ww. zarządzeń, dyrektor komórki organizacyjnej KPRM, odpowiedzialnej merytorycznie za wyjazd zobowiązany był przedstawiać - za pośrednictwem Dyrektora Generalnego KPRM - z co najmniej trzytygodniowym wyprzedzeniem Szefowi KPRM, do akceptacji, wnioski w sprawie wyjazdu zagranicznego. Dane, które miał zawierać wniosek, zostały enumeratywnie określone w załącznikach do ww. zarządzeń. Wskazana w zarządzeniach komórka organizacyjna KPRM, po otrzymaniu zatwierdzonego wniosku, zobowiązana była podjąć m.in. w porozumieniu z MSZ i BOR, czynności organizacyjno-techniczne związane z uruchomieniem przelotów samolotami specjalnymi lub rezerwacją i zakupem biletów lotniczych. Zamówienie na wykorzystanie WSTL, po przeprowadzeniu procedury wnioskowej, określonej w zarządzeniach Szefa KPRM (która kończyła się akceptacją Szefa KPRM), powinno być składane do BOR, DSP oraz do wiadomości 36 SPLT w trybie określonym w Porozumieniu.

W latach 2005-2010 zorganizowano 136 takich wizyt. Szczegółowym badaniem objęto 29 wizyt⁵⁶, tj. 21,3% ogólnej liczby wizyt

⁵³ Jednej w 2005 r., czterech w 2006 r., siedmiu w 2007 r., jednej w 2008 r. oraz po dwóch w 2009 i 2010 r.

⁵⁴ Byli to m.in. ministrowie, wiceministrowie, Komisarz m.st. Warszawy, kombataneci.

⁵⁵ Były to m.in. zarządzenia nr 3/2004, 19/2006, 14/2009 w sprawie służbowych wyjazdów zagranicznych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz osób im towarzyszących.

⁵⁶ Wszystkie wizyty zbadano w zakresie prawidłowości przestrzegania procedur obowiązujących w KPRM

zagranicznych organizowanych przez KPRM. We wszystkich zbadanych przypadkach wnioski w sprawie wyjazdu zagranicznego zostały sporządzone rzetelnie i zgodnie ze wzorem wniosku określonym w załączniku do zarządzeń Szefa KPRM, tj. zawierały one wszystkie konieczne dane (dotyczące m.in. charakteru wyjazdu, miejscowości, daty i godziny wyjazdu i przyjazdu, składu delegacji oraz wykazu osób towarzyszących). Stwierdzono jednak, iż w 27 sprawach (93,1%) nie został zachowany termin złożenia wniosku przez dyrektora DSZ, na trzy tygodnie przed wyjazdem, w sprawie wyjazdu zagranicznego do akceptacji Szefa KPRM, co było niezgodne z § 2 ust. 1 zarządzeń Szefa KPRM. Ustalono także, że w 17 sprawach (59%) zamówienia na wykorzystanie WSTL zostały sporządzone przez pracowników Biura Dyrektora Generalnego KPRM (poprzednio przez pracowników Biura Administracyjnego) przed otrzymaniem zaakceptowanego przez Szefa KPRM wniosku, a więc z naruszeniem § 4 ust. 1 zarządzeń Szefa KPRM. Zgodnie z tym przepisem Biuro Administracyjne KPRM (a od 20 maja 2009 r. Wydział Recepcyjno-Protokolarny w BDG KPRM), dopiero po otrzymaniu zatwierdzonego wniosku, mogło podejmować czynności organizacyjno-techniczne związane z uruchomieniem przelotów samolotami specjalnymi w porozumieniu z MSZ, BOR oraz zainteresowaną komórką organizacyjną. W zarządzeniach dopuszczono wprawdzie odstępstwo od wskazanych wyżej terminów w sytuacjach wyjątkowych, których nie można było wcześniej przewidzieć, ale w praktyce dopuszczane w wyjątkowych przypadkach odstępstwo od przyjętych reguł stało się normą, zaś zakłada-

(Zarządzeń Szefa KPRM) związanych z przygotowaniem wniosków oraz sporządzaniem zamówień, natomiast próbę 24 wizyt zagranicznych Prezesa RM – wybranych w sposób losowy – zbadano dodatkowo w zakresie organizacji spotkań koordynacyjnych, misji przygotowawczych, opracowania programów wizyt, współpracy KPRM z MSZ i innymi instytucjami zaangażowanymi w organizację wizyty.

na norma nabrała charakteru incydentalnego. Szef KPRM nie przedstawił żadnych dowodów uzasadniających uznanie ww. spraw, jako sytuacji wyjątkowych. Należy podkreślić, iż przyjęty w zarządzeniach termin złożenia wniosku w sprawie wyjazdu zagranicznego miał umożliwić jego rzetelne przygotowanie i terminowe sporządzenie zamówienia na wykorzystanie WSTL oraz przekazanie go DSP, 36 SPLT i BOR w terminie umożliwiającym właściwe przygotowanie wizyty⁵⁷.

We wszystkich przypadkach, w których organizatorem wizyty była KPRM, sporządzono programy wizyt i przekazano je do MSZ. Jednakże NIK stwierdziła, iż tylko w czterech przypadkach na 22 objęte badaniem (18%)⁵⁸, na etapie przygotowań wizyt odbyły się spotkania koordynacyjne. Przyczyną tego, jak wyjaśnili pracownicy KPRM, był fakt, że za organizację takich spotkań odpowiedzialny jest MSZ⁵⁹. Ustalono również, że tylko w dwóch przypadkach zostały przeprowadzone misje przygotowawcze (rekonesanse) przed planowanymi wyjazdami zagranicznymi. Nieorganizowanie spotkań koordynacyjnych pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w przygotowaniu wizyty, a tym bardziej nieprzeprowadzanie misji przygotowawczych w państwach, w których planowane były wizyty miały wpływ na

⁵⁷ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Szef KPRM poinformował, iż celem wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości wprowadzono zmiany w regulaminach komórek organizacyjnych KPRM zaangażowanych w organizację lotów najważniejszych osób w państwie oraz opracowano i wdrożono zarządzenie nr 19 Szefa KPRM z dnia 1 grudnia 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie służbowych wyjazdów zagranicznych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w KPRM, Dyrektora Generalnego KPRM oraz osób im towarzyszących.

⁵⁸ Pozostałe przypadki z 29 lotów objętych badaniem dotyczyły wylotów nagłych, organizowanych ad hoc lub lotów na rzecz osób spoza KPRM.

⁵⁹ Odmienne stanowisko w tej kwestii zajęło MSZ, które wskazywało na wiodącą rolę kancelarii najważniejszych osób w państwie. W ocenie NIK rozbieżności w tak kluczowej kwestii potwierdzają chaos kompetencyjny, jaki występował przy organizacji wizyt najważniejszych osób w państwie.

przepływ informacji między tymi podmiotami, a przez to na prawidłowe przygotowanie wizyt. W ocenie NIK, jakkolwiek nie każda wizyta musi być poprzedzona przeprowadzeniem misji przygotowawczej, to jednakże każdorazowo kwestia ta powinna zostać rozważona na etapie planowania wizyty, a decyzja w tej sprawie powinna być podjęta po przeanalizowaniu wszelkich okoliczności związanych z charakterem i specyfiką planowanej wizyty.

W okresie objętym kontrolą w KPRM nie zostały opracowane pisemne procedury na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń losowych w trakcie wizyt zagranicznych Prezesa RM. Z uzyskanych wyjaśnień wynikało, że regulowanie osobną procedurą relacji i współpracy osób znajdujących się w tym samym miejscu i czasie byłoby niecelowe i nieskuteczne, zwłaszcza że w KPRM nie odnotowywano problemów we współpracy z właściwymi służbami w zakresie organizacji wizyt zagranicznych Prezesa RM. Brak przygotowania takich procedur, które obejmowałyby katalog najbardziej prawdopodobnych zdarzeń nadzwyczajnych wraz z opisem rodzaju czynności, które należy w danej sytuacji podjąć, a także przypisaniem ich do realizacji odpowiednim podmiotom i komórkom organizacyjnym może, zdaniem NIK, utrudniać właściwą współpracę i koordynację działań pomiędzy KPRM a podmiotami zaangażowanymi w organizację danej wizyty, w sytuacji wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych⁶⁰.

3.2.2.5 Przygotowanie wizyty Prezydenta RP w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 r.

Badając przygotowanie wizyty Prezydenta RP w Smoleńsku w dniu 10 kwietnia 2010 r. NIK ustaliła, że Kancelaria Prezydenta RP przesłała faksem do KPRM trzy zawiadomienia o potrzebie wykorzystania WSTL, o których mowa

w § 7 ust. 1 Porozumienia. Zostały one wysłane w dniach 3, 9 i 30 marca 2010 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w § 7 ust. 4 Porozumienia. Zawiadomienia te nie zawierały jednak wszystkich wymaganych elementów określonych w § 7 ust. 2 pkt 1-3 Porozumienia⁶¹. Pomimo tego Szef KPRM nie podjął jakichkolwiek działań zmierzających do uzupełnienia tych danych. Nie sporządził też wymaganego zamówienia na realizację tego lotu⁶². Z wyjaśnień pracownika KPRM zajmującego się m.in. tą sprawą wynikało, że przyjętą praktyką było jedynie przekazywanie otrzymanych od dysponentów zawiadomień do wiadomości DSP, Szefa BOR, Dowódcy 36 SPLT i MON, a dysponentci lotów szczegółowe informacje przekazywali bezpośrednio tym instytucjom. W ocenie NIK, akceptacja dla stosowania takiej praktyki powodowała, że Szef KPRM nie posiadał danych i informacji niezbędnych do prawidłowej koordynacji działań w zakresie organizacji lotów, co z kolei miało negatywny wpływ na przebieg przygotowania wizyt przez 36 SPLT i BOR.

⁶¹ Zgodnie z § 7 ust.1 pkt 2 Porozumienia zawiadomienie powinno zawierać datę i godzinę odlotu oraz powrotu, dysponenta i liczbę osób towarzyszących, lotnisko (lądowisko) startu i lądowania, rodzaj statku powietrznego.

⁶² W przypadku wizyty Premiera RP w Smoleńsku i Katyniu 7 kwietnia 2010 r., wniosek w sprawie wyjazdu zagranicznego został sporządzony zgodnie ze wzorem określonym w załączniku do zarządzenia Szefa KPRM z dnia 20 maja 2009 r. Kontrola wykazała jednak, że nie zachowano, wymaganego § 2 ust. 1 ww. zarządzenia, trzytygodniowego terminu na złożenie do akceptacji Szefa KPRM powyższego wniosku. Wniosek ten wpłynął do Sekretariatu Prezesa RM w dniu 6 kwietnia 2010 r., tj. jeden dzień przed wyjazdem zagranicznym. Ustalono także, że zamówienie o potrzebie wykorzystania WSTL na ten przelot zostało sporządzone 1 kwietnia 2010 r., tj. 5 dni przed otrzymaniem zaakceptowanego przez Szefa KPRM ww. wniosku, a więc z naruszeniem § 4 ust. 1 ww. zarządzenia. Zamówienie, które zostało przekazane m.in. do DSP i Szefa BOR nie zawierało wskazania lotniska (lądowiska) startu i lądowania, a jedynie trasę przelotu. NIK zwraca uwagę, że zmiana godziny startu jednego z samolotów obsługujących delegację wraz ze zmianą listy pasażerów zostały dokonane 6 kwietnia 2010 r. W ocenie NIK, dokonywanie zmian w przeddzień wylotu, mogło mieć negatywny wpływ na zapewnienie sprawnego przebiegu przelotu.

⁶⁰ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Szef KPRM poinformował o podjęciu, we współpracy z innymi podmiotami, działań w celu wypracowania niezbędnych procedur.

3.2.3 Ministerstwo Spraw Zagranicznych

3.2.3.1 Procedury przygotowania wyjazdów zagranicznych Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów

W regulaminach organizacyjnych i zakresach czynności przypisano poszczególnym komórkom organizacyjnym Ministerstwa i ich pracownikom zadania w zakresie przygotowywania wizyt zagranicznych. Wprowadzono również Instrukcję Nr 2 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 22 kwietnia 2008 r. w sprawie rodzajów, trybu przygotowywania i struktury materiałów opracowywanych w resorcie spraw zagranicznych dla Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych w związku z wizytami międzynarodowymi⁶³ (zwaną dalej Instrukcją Nr 2). W powyższych dokumentach nie ujęto jednakże szeregu procedur niezbędnych dla właściwej organizacji wizyt. Część działań, dotyczących przygotowania protokolaro-logistycznego wizyt, współpracy z innymi podmiotami przygotowującymi i realizującymi wizyty, mechanizmów kontrolnych w ramach procesu przygotowań oraz sposobu dokumentowania poszczególnych czynności tego procesu, prowadzona była w całym okresie objętym kontrolą na podstawie wypracowanego katalogu „dobrych praktyk”⁶⁴. W szczególności nie zostały opracowane procedury dotyczące uzyskiwania zezwoleń dyplomatycznych na przelot i lądowanie polskich samolotów za granicą oraz przeprowadzania rekonesansów, które mają istotny wpływ na poziom bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie. Jak wykazała

kontrola, brak formalnego obowiązku realizacji tych zadań, miał negatywny wpływ na ich realizację⁶⁵.

3.2.3.2 Uzyskiwanie zezwoleń dyplomatycznych na przeloty i lądowanie polskich samolotów za granicą

W latach 2005–2010 nie obowiązywały w MSZ żadne formalne zasady i procedury dotyczące podziału zadań i współpracy między podmiotami uczestniczącymi w procesie uzyskiwania zezwoleń dyplomatycznych na przeloty i lądowania polskich samolotów specjalnych za granicą, tj. między Centralą MSZ, placówkami dyplomatycznymi, 36 SPLT, Szefostwem Służby Ruchu Lotniczego SZ RP oraz – od drugiej połowy 2010 r. – przewoźnikiem cywilnym EuroLOT S.A. Zgodnie z przyjętą praktyką, w okresie objętym kontrolą uzyskiwanie ww. zezwoleń należało do zadań placówek dyplomatycznych. Placówki podejmowały działania w celu uzyskania zezwoleń po otrzymaniu wniosku bezpośrednio od 36 SPLT lub SSRL SZ RP, a informacja o efektach tych działań przekazywana była do wnioskodawcy oraz, do wiadomości, do Protokołu Dyplomatycznego MSZ (PD MSZ). Na podstawie obowiązującego od 5 listopada 2008 r. regulaminu organizacyjnego, PD MSZ został zobowiązany do pośredniczenia w uzyskiwaniu powyższych zezwoleń dyplomatycznych oraz prowadzenia problematyki związanej z zasadami i procedurami ich udzielania.

Jak ustalono w trakcie kontroli, we wnioskach, które 36 SPLT i SSRL SZ RP sporządzały i wysyłały do placówek, jako podmiot podpi-

⁶³ Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 101. Ww. Instrukcja weszła w życie w dniu 7 maja 2008 r.

⁶⁴ Wynikających z utartej praktyki działania oraz z zasad określonych w Protokole dyplomatycznym. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Spraw Zagranicznych poinformował o przeprowadzeniu analizy obowiązujących w MSZ procedur oraz stosowanych „dobrych praktyk” w zakresie przygotowywania wizyt zagranicznych Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów oraz podjęciu prac nad kompleksowym uregulowaniem systemu organizacji wizyt.

⁶⁵ Minister Spraw Zagranicznych poinformował o podjęciu, w ramach współpracy z innymi uczestnikami przygotowań wizyt zagranicznych, działań służących wypracowaniu wspólnych zasad i procedur dotyczących organizacji wizyt, w szczególności w zakresie rekonesansów i spotkań koordynacyjnych. Podkreślił również, iż rozstrzygnięcia będzie wymagać kwestia inicjatora i koordynatora tej współpracy.

sujący wniosek wskazywano – bez formalnej podstawy prawnej - Protokół Dyplomatyczny MSZ. Jak wynika z wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MSZ, taka praktyka sygnowania wniosków została ustalona w celu zapewnienia realizacji zapotrzebowań przez placówki dyplomatyczne. Bezpośrednie badanie dokumentacji dotyczącej protokolarno-logistycznego przygotowania 38 wizyt zagranicznych Prezydenta RP i Premiera wykazało, że tylko w przypadku trzech wizyt zachowano dokumenty świadczące o wywiązywaniu się PD MSZ z obowiązku pośredniczenia w uzyskiwaniu zezwoleń na przeloty i lądowania polskich samolotów specjalnych za granicą. Z wyjaśnień Dyrektora PD MSZ wynika, że dokumentacja taka nie podlega trwałemu przechowywaniu (zgodnie z przepisami MSZ dotyczącymi archiwizacji dokumentów) i nie we wszystkich przypadkach była przekazywana do PD MSZ. Ponadto wskazał na fakt, że obowiązek pośredniczenia nie miał charakteru nadzorczego, a jedynie doradczy, jako reakcja na ewentualne prośby o interwencję.

NIK nie kwestionuje celowości bezpośrednich kontaktów pomiędzy 36 SPLT i placówkami dyplomatycznymi w zakresie uzyskiwania ww. zezwoleń dyplomatycznych, zwłaszcza w przypadku potrzeby pilnej realizacji wizyty zagranicznej. Jednakże dla zapewnienia prawidłowego przebiegu tego procesu, podległe Ministrowi placówki dyplomatyczne powinny realizować działania wnioskowane przez podmiot zewnętrzny na podstawie formalnego upoważnienia Ministra, a zakres pośredniczenia MSZ w realizacji tych działań i sposób ich dokumentowania powinny zostać jednoznacznie określone.

Pomimo, iż od 5 listopada 2008 r. Protokół Dyplomatyczny MSZ był zobowiązany do prowadzenia problematyki związanej z zasadami i procedurami udzielania zezwoleń dyplomatycznych na przeloty i lądowania samolotów specjalnych, prace nad ich opracowaniem zostały rozpoczęte dopiero w sierpniu 2010 r.,

tj. po zawarciu umowy na wykonywanie lotów specjalnych z przewoźnikiem cywilnym. Porozumienia z podmiotami realizującymi loty samolotów specjalnych⁶⁶ oraz Wytyczne Ministra dla placówek dyplomatycznych⁶⁷, dotyczące zezwoleń dyplomatycznych, zostały opracowane dopiero w okresie marzec - kwiecień 2011 r., tj. w trakcie kontroli NIK. Ponadto, nie zapewniono spójności Wytycznych Ministra dla placówek dyplomatycznych z Porozumieniem zawartym z PLL LOT S.A. Na podstawie ww. Wytycznych placówki dyplomatyczne zostały zobowiązane do współpracy w zakresie uzyskiwania zezwoleń z firmą EuroLOT S.A, podczas gdy na podstawie zawartego Porozumienia, podmiotem uprawnionym do występowania do placówek o podjęcie stosownych działań jest PLL LOT S.A. Powyższe niespójności mogą utrudniać współpracę Centrali MSZ, placówek dyplomatycznych oraz podmiotów realizujących loty samolotów specjalnych⁶⁸.

⁶⁶ Porozumienie w sprawie uzyskiwania zezwoleń dyplomatycznych na przeloty wojskowych statków powietrznych zawarte 19 kwietnia 2011 r. między MSZ a SSRL SZ RP oraz Porozumienie w sprawie uzyskiwania zezwoleń dyplomatycznych na przeloty cywilnych samolotów specjalnych zawarte 26 kwietnia 2011 r. między MSZ a PLL LOT S.A.

⁶⁷ Wytyczne Nr 1 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 16 marca 2011 r. w sprawie postępowania przy uzyskiwaniu zezwoleń dyplomatycznych na przeloty samolotów specjalnych.

⁶⁸ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Spraw Zagranicznych poinformował, iż dla zapewnienia spójnych procedur w zakresie uzyskiwania zezwoleń na przeloty i lądowanie cywilnych i państwowych statków powietrznych wykonujących lot specjalny, w dniu 16 listopada 2011 r. wydane zostały Wytyczne Nr 2 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie postępowania przy uzyskiwaniu w państwie przyjmującym zezwolenia dyplomatycznego na lot lub lot i lądowanie statku powietrznego wykonującego lot specjalny. Podkreślił również iż obecnie przedmiotem konsultacji międzyresortowych są propozycje nowelizacji porozumień między Ministerstwem a PLL LOT SA i Szefostwem Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP dotyczących zezwoleń dyplomatycznych na lot lub lot i lądowanie cywilnych i państwowych statków powietrznych wykonujących lot specjalny.

3.2.3.3 Organizacja rekonesansów

W okresie objętym kontrolą brak było formalnych procedur współpracy Centrali MSZ, placówek dyplomatycznych, Biura Ochrony Rządu oraz właściwych Kancelarii uczestniczących w planowaniu i przeprowadzaniu w państwach odwiedzanych rekonesansów przed wizytami zagranicznymi Prezydenta i Premiera. MSZ, pomimo że dostrzegало pozytywny wpływ organizowania takich przedsięwzięć na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa członków polskich delegacji (w szczególności w przypadku wizyt oficjalnych, nietypowych, w państwach rzadko odwiedzanych oraz o podwyższonym poziomie zagrożenia), to jednak nie występowało, poza jednym przypadkiem, z inicjatywą opracowania odpowiednich procedur współpracy⁶⁹. Nie prowadzono korespondencji w tym zakresie z innymi podmiotami uczestniczącymi w przygotowywaniu wizyt, ani nie zgłaszano formalnie konkretnych propozycji rozwiązań systemowych.

W konsekwencji, dla żadnej z 38⁷⁰ zbadanych w trakcie kontroli wizyt zagranicznych Prezydenta i Premiera zrealizowanych w latach 2005-2010 nie przeprowadzono w MSZ formalnej analizy zasadności zorganizowania rekonesansu przed wizytą w państwie odwiedzanym. Rekonesanse nie zostały zorganizowane przed 25 wizytami, a w przypadku dziewięciu wizyt⁷¹ MSZ nie dysponowało żadnymi dokumentami, które potwierdzałyby ich przeprowadzenie. W przypadku 25 wizyt, które nie zostały poprzedzone rekonesansem, MSZ nie występowało z taką inicjatywą do innych podmiotów organizujących wizyty oraz nie dysponowało dokumentami wyjaśniającymi, kto i na podstawie jakich przesłanek podjął decy-

zję o rezygnacji z rekonesansu. Brak wcześniejszych działań przygotowawczych w państwach odwiedzanych dotyczył zarówno wizyt organizowanych w trybie nagłym, jak i wizyt oficjalnych, o rozbudowanym programie, realizowanych w państwach rzadko odwiedzanych oraz przygotowywanych z długim wyprzedzeniem.

W ocenie NIK, działania MSZ w zakresie planowania i organizowania rekonesansów oraz współpracy z innymi, uczestniczącymi w nich, podmiotami były nierzetelne. NIK nie podzieliła stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych, zgodnie z którym MSZ nie jest inicjatorem rekonesansów, gdyż jest to prerogatywa organizatora wizyty. NIK zwraca uwagę, iż zaplanowanie czynności grupy rekonesansowej oraz ich skuteczna realizacja wymagają ścisłej współpracy wszystkich podmiotów organizujących wizytę, w szczególności MSZ, jako podmiotu dysponującego wiedzą ekspercką o sytuacji w państwach odwiedzanych⁷². Zdaniem NIK, przy uwzględnieniu uprawnień właściwych Kancelarii do podejmowania ostatecznych decyzji w zakresie organizacji wizyt, Minister Spraw Zagranicznych miał prawo oraz obowiązek inicjowania rozwiązań zwiększających poziom bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie oraz pozostałych członków polskich delegacji w trakcie podróży zagranicznych.

⁶⁹ W okresie sześciu lat objętych kontrolą Ministerstwo tylko jeden raz wystąpiło z formalnym pismem do Kancelarii Prezydenta RP podkreślając znaczenie rekonesansów.

⁷⁰ Objętych badaniem w zakresie przygotowania protokołarno-logistycznego wizyt.

⁷¹ W tym wizyt Premiera i Prezydenta RP w Smoleńsku – Katyniu w dniach 7 i 10 kwietnia 2010 r.

⁷² Ocena działań Ministerstwa w zakresie planowania rekonesansów wynika z niewykonywania zadań przypisanych MSZ, tj. niedokonywania szacowania ryzyka w związku z wyjazdami oraz niewskazywania zasadności przeprowadzania rekonesansów w poszczególnych przypadkach. Zgodnie z Protokołem dyplomatycznym oraz dobrymi praktykami określonymi w mapie procesu przygotowania wizyt, przed wizytami Prezydenta/ Premiera powinny być przeprowadzane w państwach odwiedzanych rekonesanse. Podmiotami odpowiedzialnymi za opracowanie planu i przeprowadzenie rekonesansów są w szczególności: właściwa kancelaria, MSZ (Protokół Dyplomatyczny i placówka dyplomatyczna) oraz BOR. Celem rekonesansów jest omówienie programu politycznego wizyty i jej szczegółów protokołarnych, określenie składu i wielkości delegacji, uzgodnienie technicznych aspektów wizyty (bezpieczeństwa rezydencji i przejazdów, warunków współpracy służb ochrony).

3.2.3.4 Realizacja innych obowiązków w ramach przygotowania wizyt

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej przygotowania 41 wizyt zagranicznych Prezydenta i Premiera z lat 2005 - 2010⁷³ ustalono, że w trakcie przygotowania większości ww. wizyt nie realizowano także innych, kluczowych zadań wynikających z obowiązujących w MSZ regulacji (instrukcje, wewnętrzne regulaminy organizacyjne) oraz z wypracowanych „dobrych praktyk”, bądź nie zapewniono „śladu rewizyjnego” pozwalającego na zweryfikowanie dokonanych czynności⁷⁴. Stwierdzone braki w realizacji zadań dotyczyły zarówno wyjazdów organizowanych ad hoc, jak i wizyt przygotowywanych z długim wyprzedzeniem. Ustalono, że:

- 18 wizyt nie zostało poprzedzonych przeprowadzeniem konsultacji merytorycznych z właściwymi placówkami dyplomatycznymi, bądź z zainteresowanymi resortami, co było niezgodne z § 4 Instrukcji Nr 2 oraz z wypracowanymi w tym zakresie w latach 2005-2010 „dobrymi praktykami”;
- w przypadku 6 wizyt nie przestrzegano wypracowanych w MSZ „dobrych praktyk” dotyczących przeprowadzenia konsultacji z właściwymi placówkami dyplomatycznymi odnośnie aspektów protokolarnych tych wizyt;

⁷³ Badaniem objęto łącznie 41 wizyt, z czego 38 skontrolowano pod kątem przygotowań protokolarnologicznych i merytorycznych. W przypadku trzech pozostałych wizyt MSZ nie uczestniczył w ich przygotowaniu protokolarnym. Ponadto w Ministerstwie nie dysponowano dokumentacją dot. merytorycznego przygotowania jednej z trzech ww. wizyt.

⁷⁴ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Spraw Zagranicznych poinformował, iż w celu zapewnienia rzetelności dokumentowania procesu organizacyjnego i merytorycznego przygotowania wizyt w Protokole Dyplomatycznym MSZ ujednolicone zostały zasady archiwizowania dokumentów dotyczących przygotowania programów wizyt. Uczestniczący w grupach przygotowawczych przedstawiciele MSZ zobowiązani zostali do sporządzania każdorazowo notatek z ustaleń protokolarnych oraz spotkań dotyczących przygotowywanych wizyt.

- w przypadku 30 wizyt kierownictwo departamentów merytorycznych MSZ przygotowujących wizyty oraz nadzorujący ich Członkowie Kierownictwa Ministerstwa nie dopełnili obowiązku określonego w § 5 Instrukcji Nr 2 oraz wynikającego z przyjętych „dobrych praktyk”, dotyczącego zwoływania przed wizytami spotkań koordynacyjnych z przedstawicielami innych podmiotów uczestniczących w przygotowaniu wizyt (w szczególności z przedstawicielami właściwych Kancelarii). W przypadku ww. wizyt MSZ nie dysponowało dokumentami uzasadniającymi rezygnację ze zwołania spotkań koordynacyjnych. Brak było także dokumentacji wskazującej kiedy, przez kogo i w jakiej formie zostały dokonane ustalenia, określone w § 5 ust. 2 lit. a) – g) Instrukcji Nr 2, będące celem spotkań koordynacyjnych. Ponadto w przypadku pięciu wizyt, które zostały poprzedzone spotkaniami koordynacyjnymi, MSZ nie dysponował żadnymi dokumentami potwierdzającymi ustalenia dokonane w trakcie tych spotkań;
- w przypadku 36 wizyt MSZ nie dysponowało żadnymi dokumentami dotyczącymi udziału pracowników MSZ w spotkaniach koordynacyjnych przeprowadzanych w Kancelariach Prezydenta i Premiera w sprawie uzgodnień protokolarnych przed wizytami, w wyniku czego nie było możliwe zweryfikowanie zastosowania wykazanych w tym zakresie „dobrych praktyk”;
- w przypadku 19 wizyt dokumenty dotyczące ich merytorycznego przygotowania nie zostały opracowane, były niekompletne lub brak było dokumentów poświadczających ich zatwierdzenie przez upoważnione osoby, co było niezgodne z postanowieniami § 3 ust. 1, rozdziałów III – VII oraz załączników Nr 2-6 do Instrukcji Nr 2, a także z wypracowanymi w tym zakresie „dobrymi praktykami”;

- w przypadku ośmiu wizyt MSZ nie dysponowało dokumentacją potwierdzającą zatwierdzenie programów wizyt przez Kancelarie Prezydenta i Premiera, co było niezgodne z wypracowanymi w tym zakresie „dobrymi praktykami”;
- w przypadku 30 wizyt nie była prowadzona, w formie określonej w Instrukcji Nr 2 (§ 12 i załącznik Nr 7) oraz zgodnie z wypracowanymi w tym zakresie „dobrymi praktykami”, ewaluacja rezultatów tych wizyt, tj. nie zostały sporządzone przez odpowiedzialne departamenty MSZ oraz przedstawione do akceptacji przez nadzorujących Członków Kierownictwa MSZ notatki po wizytach.

W przypadku większości wymienionych powyżej nieprawidłowości, kierownicy odpowiedzialnych komórek organizacyjnych MSZ⁷⁵, wobec braku śladu rewizyjnego prowadzonych czynności, nie potrafili wyjaśnić przyczyn braku realizacji zadań. Wskazywali natomiast na: krótki czas na przygotowanie wizyt, brak jednolitych i precyzyjnych procedur obowiązujących w całym okresie objętym kontrolą, niezgodność obowiązujących regulacji z przyjętą praktyką działania (w szczególności w zakresie organizowania spotkań koordynacyjnych oraz dokonywania ewaluacji wyników wizyt), brak normatywnego charakteru wypracowanych „dobrych praktyk”. Z udzielonych wyjaśnień wynika również, że w rzeczywistości większość przygotowań była realizowana na roboczo, w trakcie osobistych spotkań i rozmów telefonicznych.

Wskazane powyżej nieprawidłowości, w szczególności dotyczące nieorganizowania spotkań koordynacyjnych, skutkowały gorszym przepływem informacji pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w przygotowywaniu wizyt, zaś braki w dokumentowaniu przygoto-

wań do wizyt utrudniały Kierownictwu MSZ ocenę prawidłowości i sprawności ich organizacji i realizacji.

3.2.3.5 Przygotowanie wizyty Prezydenta RP 10 kwietnia 2010 r.

Brak procedur i precyzyjnego podziału zadań przyczynił się do powstania nieprawidłowości w przygotowaniu wizyty Prezydenta RP w Smoleńsku – Katyniu 10 kwietnia 2010 r. Wnioski w sprawie uzyskania zezwoleń na przelot nad terytorium Republiki Białorusi oraz na przelot i lądowanie na terytorium Federacji Rosyjskiej (zawierające również prośbę o udostępnienie aktualnych schematów i procedur lotniska w Smoleńsku oraz o przysłanie przed wylotem rosyjskiego nawigatora do Warszawy) zostały wysłane przez SSRL SZ RP do Ambasady RP w Moskwie 18 marca 2010 r. W okresie od 22 marca 2010 r. do dnia wizyty Prezydenta RP właściwe komórki organizacyjne Ministerstwa⁷⁶ oraz nadzorujący ich pracę Członkowie Kierownictwa MSZ nie monitorowali działań Ambasady i nie posiadali wiedzy o ostatecznych decyzjach w tym zakresie. Decyzje, w tym decyzja o rezygnacji strony polskiej z obecności rosyjskiego nawigatora, zostały podjęte w toku nieformalnych, telefonicznych konsultacji między pracownikiem Ambasady a MSZ Federacji Rosyjskiej oraz pracownikami SSRL SZ RP i 36 SPLT. Nie została przy tym dokonana formalna zmiana noty Ambasady RP w tej kwestii⁷⁷. MSZ do 10 kwietnia 2010 r. nie otrzymało

⁷⁵ W przygotowanie wizyt objętych badaniem zaangażowany był Protokół Dyplomatyczny MSZ oraz pięć departamentów merytorycznych MSZ i ich poprzednicy prawni.

⁷⁶ Tj. Protokół Dyplomatyczny - odpowiedzialny zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym za pośredniczenie w uzyskiwaniu zezwoleń dyplomatycznych dla samolotów specjalnych oraz Departament Wschodni – sprawujący nadzór merytoryczny nad Ambasadą RP w Moskwie.

⁷⁷ W okresie od przekazania oficjalnej noty Ambasady RP dotyczącej omawianych zagadnień, do dnia planowanej wizyty, wszystkie działania prowadzone były przez pracowników MSZ ad hoc, bez zachowania stosownej, ze względu na rangę prowadzonej sprawy, formy pisemnej. Pracownicy MSZ realizowali przypisane im obowiązki poprzez nieformalne rozmowy telefoniczne (także ze stroną rosyjską) oraz przy wykorzystaniu

również odpowiedzi, w formie noty, na prośbę o zgodę na przelot i lądowanie na terytorium Federacji Rosyjskiej. Podkreślić także należy, że po jej otrzymaniu w MSZ istniały wątpliwości, czy zgoda na przelot samolotów nad terytorium Rosji odnosiła się również do lądowania na lotnisku w Smoleńsku⁷⁸. Zaniechanie działań monitorujących w opisanym powyżej zakresie świadczy o niedochowaniu przez pracowników i kierownictwo Protokołu Dyplomatycznego i Departamentu Wschodniego MSZ należytej staranności przy przygotowywaniu wizyty zagranicznej Prezydenta RP oraz o nieskutecznym nadzorze ze strony nadzorujących ich pracę członków kierownictwa MSZ. Ponadto, zdaniem NIK, istotne uzgodnienia dotyczące wizyt zagranicznych najważniejszych osób w państwie, powinny być każdorazowo i z odpowiednim wyprzedzeniem dokumentowane oraz formalnie potwierdzane przez właściwe instytucje państwa przyjmującego⁷⁹.

poczty elektronicznej, bez wglądu do dokumentów źródłowych potwierdzających uzyskiwane i przekazywane informacje. Powyższe potwierdza w szczególności fakt dokonania rezygnacji z rosyjskiego nawigatora (o przydzielenie którego wystąpiono oficjalną notą Ambasady RP) przez pracownika ambasady, który nie dysponował dokumentami uprawniającymi go do dokonania takiej czynności, a otrzymał jedynie ustne polecenie w tym zakresie w trakcie rozmowy telefonicznej z osobami w 36 SPLT lub SSRL SZ RP (składając wyjaśnienia kontrolującym nie potrafił on określić danych personalnych ani miejsca zatrudnienia tych osób).

⁷⁸ Treść noty odnosiła się wyłącznie do przelotu nad terytorium Federacji Rosyjskiej po trasie Warszawa-Smoleńsk-Warszawa – nie zaznaczono w niej wyraźnie, że obejmuje ona również zgodę na lądowanie Smoleńsk-Północny.

⁷⁹ W przypadku wystąpienia notą dyplomatyczną MSZ powinien oczekiwać odpowiedzi również w formie noty dyplomatycznej.

3.2.3.6 Realizacja przez MSZ zadań w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych związanych z wizytami zagranicznymi najważniejszych osób w państwie

NIK oceniła pozytywnie realizację zadań MSZ w zakresie zapewnienia przez Ministerstwo bezwłocznego i skutecznego działania w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych związanych z wizytami najważniejszych osób w państwie. MSZ utworzyło odpowiednie struktury organizacyjne umożliwiające zarządzanie sytuacjami kryzysowymi – m.in. powołano Centrum Operacyjne, które było odpowiedzialne za pozyskiwanie, weryfikowanie, gromadzenie oraz przetwarzanie informacji dotyczących sytuacji kryzysowych. Opracowano również procedury dotyczące reagowania na sytuacje nadzwyczajne oraz zapewniono sprawny i bezpieczny system komunikacji zarówno wewnątrz MSZ, jak i z podmiotami zewnętrznymi.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniu służb MSZ w przypadku dwóch zbadanych sytuacji nadzwyczajnych powstałych w trakcie wizyt Prezydenta RP w Gruzji 23 listopada 2008 r. oraz w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 r. Działania pracowników MSZ były rzetelne, adekwatne do zaistniałej sytuacji i zgodne z procedurami. Zapewniono sprawny i bezpieczny przepływ informacji, zarówno wewnątrz MSZ, jak i z innymi podmiotami zaangażowanymi w realizację wizyt.

W związku z katastrofą samolotu rządowego TU-154 pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r., pracownicy Centrum Operacyjnego zweryfikowali informacje wskazujące na możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowej, na bieżąco informowali Ministra Spraw Zagranicznych oraz właściwe komórki organizacyjne MSZ, a także Rządowe Centrum Bezpieczeństwa i Agencję Wywiadu o szczegółach sytuacji kryzysowej. Powołany w MSZ Zespół Zarządzania Kryzysowego ustalił m.in. politykę informacyjną MSZ, procedury zastępstw i za-

dania komórek organizacyjnych MSZ oraz zasady współpracy z instytucjami zewnętrznymi.

W związku z incydentem, który miał miejsce w trakcie wizyty Prezydenta RP w Gruzji 23 listopada 2008 r., dyżurni Centrum Operacyjnego MSZ m.in. weryfikowali treść informacji przekazywanych przez media i przekazywali je do właściwych kompetencyjnie komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz innych instytucji administracji państwowej odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe (m.in. KPRP, KPRM, MSWiA, RCB).

3.2.4 Ministerstwo Obrony Narodowej, Dowództwo Sił Powietrznych, 36 SPLT

3.2.4.1 Organizacja lotów

W kontrolowanym okresie, kwestie organizacji lotów najważniejszych osób w państwie z wykorzystaniem lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP regulowało przede wszystkim Porozumienie w sprawie wojskowego specjalnego transportu lotniczego z 15 grudnia 2004 r., zawarte pomiędzy Szefem Kancelarii Prezydenta, Szefem Kancelarii Sejmu, Szefem Kancelarii Senatu, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministrem Obrony Narodowej. Zgodnie z § 4 Porozumienia, za wydzielenie statków powietrznych na potrzeby transportu osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie oraz określenie zasad i sposobu zabezpieczenia i wykonywania lotów odpowiadał Dowódca Sił Powietrznych. Jednostką wyznaczoną do realizacji tych zadań był 36 SPLT, bezpośrednio podporządkowany DSP.

Zasady wykonywania lotów z najważniejszymi osobami w państwie były uregulowane w „Instrukcji zabezpieczenia wykonywania lotów statków powietrznych oznaczonych symbolem WAŻNY nad terytorium RP”⁸⁰, a od 25 czerwca 2009 r. w „Instrukcji organizacji lotów statków powietrznych o statusie HE-

AD”⁸¹. Zasadniczymi dokumentami regulującymi zasady wykonywania lotów w Siłach Powietrznych RP był „Regulamin Lotów Lotnictwa Wojskowego RP (RL-2000)”⁸², a od 1 stycznia 2007 r. „Regulamin Lotów Lotnictwa Sił Zbrojnych RP (RL-2006)”⁸³, a także Instrukcja Bezpieczeństwa Lotów Lotnictwa Sił Zbrojnych RP⁸⁴. Zasady współpracy z Biurem Ochrony Rządu (BOR) regulowało zawarte pomiędzy Dowódcą Sił Powietrznych a Szefem BOR porozumienie z 18 marca 2008 r. w sprawie określenia zasad współpracy podczas organizacji i wykonywania zadań lotniczych z osobami uprawnionymi do korzystania z ochrony BOR.

W ocenie NIK, obowiązujące w kontrolowanym okresie regulacje, pomimo dokonywanych uzupełnień i nowelizacji⁸⁵, nie uwzględniały w dostatecznym stopniu specyfiki realizowanych przez 36 SPLT zadań, a tym samym nie gwarantowały właściwej organizacji lotów oraz bezpieczeństwa osobom korzystającym z wojskowego specjalnego transportu lotniczego. Przewóz najważniejszych osób w państwie, ze względu na ich znaczenie dla bezpieczeństwa kraju, powinien być poddany szczególnym rygorom. Tymczasem, w obowiązujących wówczas przepisach i porozumieniach, nie uregulowano lub uregulowano w sposób niewystarczający m.in. kwestie:

- sprawdzenia lotniska startu lub lądowania, w sytuacji pojawienia się jakichkolwiek wątpliwości co do możliwości bezpiecznej realizacji operacji lotniczych;
- wykonywania lotów według procedur ICAO;

⁸¹ Decyzja Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 czerwca 2009 r. (sygn. WLOP nr 408/2009).

⁸² Decyzja nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 lutego 2001 r.

⁸³ Decyzja nr 412/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 października 2006 r.

⁸⁴ Decyzja nr 336/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 listopada 2004 r. (syg. WLOP 346/2004).

⁸⁵ Działanie w tym zakresie podejmowało m.in. DSP.

⁸⁰ Rozkaz Dowódcy Wojsk Lotniczych i Ochrony Powietrznej z dnia 21 maja 2004 r. (sygn. WLOP 341/2004).

- zasad współpracy w ramach załogi oraz możliwości wykonywania lotów na wielu typach statków powietrznych;
- ograniczeń co do możliwości przebywania na pokładzie tego samego statku powietrznego określonych osób;
- współpracy z BOR w organizacji i zabezpieczeniu lotów.

Za powyższe nieprawidłowości odpowiedzialność (z tytułu nadzoru) ponosi Minister Obrony Narodowej. Należy jednakże zauważyć, że wszystkie powyższe akty na etapie ich powstawania były konsultowane z DSP⁸⁶, a w większości z nich DSP było również ich faktycznym autorem, bądź inicjowało ich powstanie. Do zadań DSP należało ponadto podejmowanie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonowania lotnictwa Sił Zbrojnych, w tym zbieranie wniosków i doświadczeń, a także kierowanie opracowaniem programów, instrukcji i wytycznych.

Negatywny wpływ na właściwą organizację lotów miało również zbyt późne przekazywanie zapotrzebowań na wykorzystanie WSTL do 36 SPLT lub przekazywanie zapotrzebowań nie zawierających wszystkich niezbędnych do właściwego przygotowania lotu danych (np. liczby osób uczestniczących w locie, wskazania lotniska startu i lądowania). Utrudniało to właściwe przygotowanie załóg (np. zaplanowanie lotu, zebranie niezbędnych informacji o trasie przelotu i lotnisku docelowym, brak możliwości przeprowadzenia rekonesansu) oraz statków powietrznych do lotu (np. dokonania komisijnego oblotu maszyny, przygotowania samolotów zapasowych, ustawienie właściwej konfiguracji samolotu), a także dopełnienie niezbędnych formalności (np. uzyskanie zgód przelotowych).

Ustalono ponadto, iż w okresie objętym kontrolą 36 SPLT realizował loty o statusie

HEAD, mimo iż Dowódca Sił Powietrznych nie określił typów statków powietrznych przeznaczonych do wykonywania lotów o statusie HEAD, co było niedopełnieniem obowiązku wynikającego z Instrukcji HEAD.

3.2.4.2 Reagowanie na negatywne zjawiska zachodzące w 36 SPLT

Kolejni Ministrowie Obrony Narodowej oraz Dowódcy Sił Powietrznych nie wypracowali spójnej koncepcji funkcjonowania 36 SPLT w zakresie kadrowym, szkoleniowym i sprzętowym. Reagowali oni wprawdzie na sygnalizowane problemy w działalności pułku, ale działania te były niewystarczające, gdyż miały charakter doraźny i nie uwzględniały w dostatecznym stopniu istotnych problemów związanych z dużą rotacją kadr, obniżeniem poziomu wyszkolenia załóg, a także eksploatacją przestarzałej i awaryjnej techniki lotniczej⁸⁷. Sytuacja istniejąca w 36 SPLT miała negatywny wpływ na realizację nałożonych na pułk zadań, a tym samym bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie.

Sytuacja kadrowa 36 SPLT

Dla 36 SPLT nie określono odrębnych zasad i kryteriów naboru pilotów, nawigatorów i inżynierów pokładowych. Nabór odbywał się na ogólnych zasadach kadrowych przyjętych w Siłach Zbrojnych RP, uregulowanych tzw. ustawą pragmatyczną⁸⁸, a decyzję o doświadczeniach do 36 SPLT podejmował dowódca pułku⁸⁹. Powodowało to, że do pułku

⁸⁷ Według DSP, możliwość podjęcie skutecznych działań była w pewnym stopniu ograniczona sytuacją kadrową wśród personelu latającego w całych Siłach Powietrznych (możliwości w zakresie ukończenia 36 SPLT pilotami z zasobów kadrowych Sił Powietrznych były niewielkie), specyfiką zadań wykonywanych przez 36 SPLT oraz typami statków powietrznych będących na wyposażeniu jednostki.

⁸⁸ Określającą zasady naboru w stosunku do całości Sił Zbrojnych RP.

⁸⁹ W przypadku absolwentów Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie byli oni kierowani do jednostki bezpośrednio po ukończeniu WSOSP przez

⁸⁶ Do 1 lipca 2004 r. jako Wojska Lotnicze i Obrony Kraju.

trafiali piloci z niewielkim doświadczeniem, którzy po stosunkowo krótkim czasie szkolenia w jednostce, byli kierowani do realizacji zadań w zakresie transportu najważniejszych osób w państwie. W ocenie NIK, niezależnie od konieczności zapewnienia odpowiedniego poziomu kadry w całych Siłach Powietrznych, nabór pilotów, nawigatorów i inżynierów pokładowych do 36 SPLT powinien być podlegać szczególnym rygorom, ze względu na znaczenie zadań realizowanych przez pułk dla bezpieczeństwa państwa.

Liczba etatów personelu latającego (samoloty i śmigłowce) przewidziana dla 36 SPLT była w kontrolowanym okresie stała i wynosiła 64 etaty. Natomiast faktyczna obsada stanowisk, za wyjątkiem 2005 r., była niższa i wynosiła: 2006 r. – 56 osób (87%), 2007 r. – 58 (90%), 2008 r. – 44 (69%), 2009 r. – 52 (81%), 2010 r. – 54 (84%). Jednocześnie, w latach 2005 – 2010, szeregi 36 SPLT opuściło łącznie 34 członków załóg, w tym wielu posiadających uprawnienia instruktorskie. Oznaczało to ubytek ponad 50% personelu latającego. Sytuacja ta skutkowała nadmiernym obciążeniem zadaniami pozostających do dyspozycji załóg, a także negatywnie wpływała na realizację procesu szkolenia. Głównymi przyczynami fluktuacji kadr w 36 SPLT było:

- nieokreślenie ścieżki kariery dla pilotów wojskowych (brak podwyżek płac oraz możliwości awansu),
- trudne warunki realizacji zadań (wysłużony sprzęt lotniczy oraz specyfika służby w 36 SPLT),
- otwarcie się rynku przewozów lotniczych dla doświadczonego personelu latającego,

organ kadrowy DSP, bez wcześniejszych uzgodnień z dowódcą 36 splt. Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, iż obecnie trwają prace nad stosownym dokumentem w tej sprawie (ma on obejmować członków załóg eskadry śmigłowców, funkcjonującej w ramach 1 BLT).

- stwierdzone przypadki naruszenia przez kadrę 36 SPLT przepisów karnych i dyscyplinarnych, w konsekwencji czego część żołnierzy zrezygnowała ze służby.

O trudnej sytuacji kadrowej dowódca pułku informował DSP w corocznych „Ocenach Sytuacji Kadrowej w 36 SPLT”. DSP nie podjęło jednak działań, które skutecznie zapobiegałyby występowaniu ww. niekorzystnych zjawisk, a podejmowane próby rozwiązania narastających problemów były spóźnione i nie zawsze skuteczne. Zdaniem NIK, negatywny wpływ na skuteczność podejmowanych przez DSP działań miały m.in. obowiązujące procedury podejmowania decyzji w MON – powodowały one opóźnienia w reagowaniu na pojawiające się zagrożenia.

System szkolenia pilotów 36 SPLT

Obowiązujący w kontrolowanym okresie w 36 SPLT „Program Szkolenia Lotnictwa Transportowego” opracowano jeszcze na początku lat 70 ubiegłego wieku⁹⁰. Program ten, pomimo wprowadzenia w 2006 i 2008 r. pewnych poprawek, był znacznie zdezaktualizowany w stosunku do wymagań współczesnego szkolenia lotniczego, a także nie odpowiadał obecnym wymogom w zakresie procedur oraz wyposażenia lotnisk. Stosowane w nim nazewnictwo nie było spójne z Regulaminem lotów 2006 oraz Instrukcją organizacji lotów. Nie odpowiadał on również specyfice realizowanych przez pułk zadań – wykonywaniu lotów pasażerskich z najważniejszymi osobami w państwie⁹¹. Wprowadzone po katastrofie

⁹⁰ Dotyczył on szkolenia realizowanego na samolotach. Program szkolenia lotniczego w lotnictwie śmigłowcowym (PSzL-95) został wprowadzony w 1995 r. i od tego czasu był uzupełniany i modyfikowany. Ostatnie poprawki do PSzL-95 zostały wprowadzone Rozkazem Dowódcy Sił Powietrznych Nr 70 z 28 kwietnia 2009 r. Jednakże należy zauważyć, iż program ten nie uwzględniał m.in. specyfiki szkolenia na śmigłowcach z załogą jednoosobową (był więc nieprzydatny dla realizacji szkoleń na użytkowanym przez pułk śmigłowcu Bell-412).

⁹¹ System szkolenia dla pułku powinien kłaść nacisk m.in.

samolotu CASA w 2008 r. poprawki nie miały charakteru kompleksowego i nie powodowały zmiany jakościowej w systemie szkolenia. Działania w celu przygotowania nowoczesnego programu i metodyki szkolenia lotniczego podjęto dopiero w grudniu 2009 r.⁹² Natomiast indywidualne programy szkolenia dla samolotów Tu-154 i Jak-40 opracowano w 2011 r., tuż przed wycofaniem tych maszyn z użytkowania.

Realizacja programów szkolenia i zaleceń zawartych w wytycznych przebiegała w warunkach zmniejszającego się w kolejnych latach nalotu szkoleniowego. Wynosił on: 2.183 godziny (77% planu) w 2005 r., 2.570 godzin (99,7%) w 2006 r., 1.957 (77%) w 2007 r., 1.615 (81%) w 2008 r., 1.430 (66%) w 2009 r., 1.358 (73%) w 2010 r. Sytuacja ta była spowodowana problemami kadrowymi, awariami sprzętu, a także priorytetowym traktowaniem lotów dyspozycyjnych⁹³. W związku z powyższym, szkolenie

na zwiększenie liczby i rodzajów ćwiczeń dotyczących sposobów wg różnych systemów podejścia do lądowania. Powinien on być dostosowany do standardów szkolenia obowiązujących w lotnictwie cywilnym.

⁹² Zwrócono się wówczas do Wojskowego Centrum Normalizacji, Jakości i Kodyfikacji o opracowanie stosownej normy obronnej. Zakończenie prac nad nowym programem szkolenia przewidziano na 30 czerwca 2012 r.

⁹³ Tendencja ta została zapoczątkowana w 2007 r., kiedy to zaplanowany nalot szkoleniowy wynosił w skali pułku 2516 godzin (2556 po zmianach), a wykonany wyniósł 1957 godzin, tj. 78% (77% po zmianach). Nalot dyspozycyjny zaplanowany wyniósł 3737 (nie wprowadzano zmian) i został zrealizowany w wysokości 3216 godzin (86%). W kolejnym roku było to dla lotów szkoleniowych 2795 (zaplanowany), 1990 (po zmianach) i 1615 (zrealizowany), a więc odpowiednio 58% oraz 81%. Dyspozycyjny 3025 (zaplanowany), 3150 (po zmianach), 2967 (wykonany), tj. odpowiednio 98% i 94%. W 2009 r. nalot szkoleniowy 2435 (zaplanowany), 2155 (po zmianach), 1430 (zrealizowany), a więc odpowiednio 58,7% i 66%. Dyspozycyjny 2675 (zaplanowany), 2510 (po zmianach), 2875 (wykonany), tj. odpowiednio 108% i 114%. Jeszcze większe różnice występowały dla poszczególnych typów statków powietrznych. Przykładowo, dla samolotu Tu-154M w 2007 r. limit nalotu dyspozycyjnego został przekroczony o 22% (zaplanowano 980 godzin, wykonano 1195 godzin) przy jednoczesnym niewykonaniu limitu nalotu szkoleniowego w 19% (225 godzin zamiast 280). Charakterystyczny w tym względzie był rok 2009 r., kiedy dla samolotów

było ukierunkowane głównie na podtrzymywanie nawyków. W ograniczonym zakresie natomiast prowadzone było szkolenie doskonalące i specjalistyczne.

Negatywnie oceniono także zaniechanie szkolenia pilotów 36 SFLT na symulatorach lotów samolotów Tu-154M i Jak-40. Należy zauważyć, iż DSP, zarówno w dokumentacji planistycznej, jak i sprawozdawczej ze szkolenia Sił Powietrznych, podkreślało istotną rolę, jaką w procesie szkolenia odgrywają treningi na tego rodzaju urządzeniach. Szkoleń na symulatorze lotu samolotu Jak-40 nie realizowano od 2003 r., ze względu na awarię posiadanego urządzenia treningowego. Natomiast szkoleń na symulatorze Tu-154M zaprzestano w 2008 r., gdyż zmiana firmy serwisującej samoloty spowodowała, że szkolenia nie mogły być realizowane na dotychczasowych zasadach⁹⁴. Wznowienie szkoleń na symulatorach nastąpiło po katastrofie w Smoleńsku.

Ponadto, w latach 2005-2007 nie prowadzono szkolenia w zakresie współpracy w załodze wieloosobowej oraz zarządzania zasobami załogi. Szkolenia takie zostały wprowadzone do planów w 2008 r., lecz dopiero w grudniu 2010 r. wprowadzono standardowe procedury operacyjne dla wieloosobowych załóg statków powietrznych.

TU-154M z zaplanowanych jedynie 45 godzin nalotu szkoleniowego zrealizowano 19 godzin nalotu (42% planu), natomiast limit dyspozycyjny został zrealizowany w liczbie ponad 492 godzin (94% planu). W przypadku samolotów Jak-40 nalot dyspozycyjny zrealizowano w liczbie ponad 1316 godzin (130% planu), przy wykonaniu nalotu szkoleniowego w liczbie ponad 367 godzin (60% planu). W odniesieniu do śmigłowców Mi-8 limit nalotu dyspozycyjnego zrealizowano w liczbie ponad 307 godzin (127% planu) przy jednoczesnym wykonaniu limitu nalotu szkoleniowego na poziomie niecałych 202 godzin (60% planu). Podobnie w przypadku śmigłowców W-3, gdzie limit nalotu dyspozycyjnego zrealizowano na poziomie ponad 359 godzin (119% planu) a nalotu szkoleniowego – na poziomie zaledwie niecałych 298 godzin (60%).

⁹⁴ Ostateczną decyzję o braku kontynuacji szkoleń podjął ówczesny Minister Obrony Narodowej.

W okresie objętym kontrolą odnotowano także spadek poziomu znajomości języka angielskiego wśród pilotów 36 SPLT. W 2007 r. 55% pilotów posiadało potwierdzenie znajomości tego języka na trzecim poziomie, natomiast w 2010 było to 35% (wyjątek pozytywny to 100% pilotów ze znajomością języka angielskiego na tym poziomie w grupie pilotów Tu-154M)⁹⁵. Ustalono również, że szkolenie załóg na samolotach Tu-154M i Jak-40 odbywało się z użyciem dokumentacji technicznej oraz instrukcji użytkownika w locie w języku rosyjskim, pomimo że znajomość tego języka wśród załóg statków powietrznych była niewystarczająca.

Obowiązujące w lotnictwie wojskowym przepisy nie nakładały na pilotów 36 SPLT obowiązku posiadania licencji pilotów cywilnych (CPL, PPL). Również system szkolenia wojskowego personelu latającego, chociaż uwzględniał potrzebę szkoleń z zakresu znajomości cywilnych przepisów lotniczych oraz umiejętności posługiwania się językiem angielskim, nie dawał możliwości uzyskania takich licencji⁹⁶. Należy podkreślić, że na potrzebę wdrożenia systemu nadawania licencji cywilnych w lotnictwie transportowym wskazywało zarówno DSP jak i Inspektorat Ministerstwa Obrony Narodowej do spraw Bezpieczeństwa Lotów („IMON

ds. BL” lub „Inspektorat”). Podejmowane w tym zakresie działania nie doprowadziły jednakże do zapewnienia zgodności procedur przygotowania i wykonywania lotów w Siłach Zbrojnych RP z procedurami ICAO⁹⁷ oraz do ich pełnego wdrożenia w lotnictwie wojskowym⁹⁸.

Zdaniem NIK główne błędy w procesie szkolenia pilotów 36 SPLT polegały na oparciu szkolenia na nieaktualnych programach szkolenia, zaprzestaniu szkoleń na symulatorach, nierzeczywistym wdrożeniu szkoleń w załodze wieloosobowej, a także ograniczeniu liczby godzin nalołów szkoleniowych, w tym faktycznie wykonywanych lotów w trudnych warunkach.

Sprzęt lotniczy wykorzystywany w 36 SPLT

W latach 2005 – 2010 w 36 SPLT narastały problemy związane z postępującą degradacją

⁹⁵ Poziom trzeci w Siłach Powietrznych odpowiada poziomowi czwartemu wg ICAO, który to poziom jest wymagany dla osób ubiegających się lub posiadających licencję cywilną.

⁹⁶ Dowództwo Sił Powietrznych, w porozumieniu z dowództwami Wojsk Lądowych i Marynarki Wojennej opracowało „Instrukcję kwalifikowania pilotów i nawigatorów w lotnictwie Sił Zbrojnych RP” (IKPN-2008) Sygn. WLOP 396/2008 (wprowadzona decyzją Nr 488/MON Ministra Obrony Narodowej z 3 listopada 2008 r., znowelizowana decyzją nr 44/MON Ministra Obrony Narodowej z 14 lutego 2011 r.). IKPN-2008 wprowadziła do użytku nowe dokumenty: „Licencja pilota” i „Licencja nawigatora” lotnictwa Sił Zbrojnych RP, które potwierdzają posiadanie określonych kwalifikacji lotniczych. Miały one służyć ujednocnieniu standardów kwalifikowania wojskowego personelu latającego ze standardami stosowanymi w lotnictwie cywilnym.

⁹⁷ Kontrola wykazała, iż na 10 losowo wybranych w ramach kontroli procedur wojskowych, 3 okazały się w pełni zgodne z procedurami ICAO, 3 częściowo zgodne, a 4 niezgodne. Zgodnie z opinią biegłego powołanego przez NIK: „w instrukcjach oraz regulaminach lotów lotnictwa Sił Zbrojnych RP obowiązujących w latach 2005-2010 nie zachowano porównywalności i zgodności z normami i zaleconymi warunkami postępowania przez ICAO w zakresie dotyczącym organizacji i bezpieczeństwa lotów”. Z uzyskanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, iż rozkazem Dowódcy Sił Powietrznych został powołany zespół, którego zadaniem jest sprawdzenie zgodności obowiązujących instrukcji, z przepisami ICAO oraz Unii Europejskiej.

⁹⁸ Wprowadzenie do stosowania w lotnictwie wojskowym uregulowań obowiązujących lotnictwo cywilne nie spowodowało zmiany w systemie szkolenia, które pozwoliłyby na właściwą implementację tychże norm. Szkolenie pilotów, nawigatorów i wojskowych kontrolerów lotu na temat procedur obowiązujących w lotnictwie cywilnym, w tym także łączności lotniczej, było prowadzone w Wyższej Szkole Oficerskiej Sił Powietrznych od 2006 r., jednakże ośrodek szkolenia WSOSP nie uzyskał uprawnień Urzędu Lotnictwa Cywilnego do szkolenia personelu latającego. Z uzyskanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, iż rozpoczęto szkolenia w ośrodkach cywilnych (w tym zagranicznych), m.in. w zakresie współpracy w załodze wieloosobowej, zarządzania zasobami załogi, czy zarządzania ryzykiem. Wydzielono również środki finansowe przeznaczone na realizację kursów teoretycznych na cywilne licencje pilota zawodowego. Kursy te są realizowane w cywilnych, certyfikowanych ośrodkach szkolenia lotniczego.

techniczną wykorzystywanego sprzętu lotniczego, o czym DSP informowało kolejnych Ministrów Obrony Narodowej, wskazując na konieczność podjęcia decyzji dotyczących zakupów śmigłowców oraz średnich i długodystansowych samolotów pasażerskich. Pomimo istnienia realnego zagrożenia dla realizacji zadań przewozu wojskowym transportem lotniczym najważniejszych osób w państwie, związanego głównie z przekroczeniem reśursów technicznych (całkowitych) nadanych statkom powietrznym przez producentów, wyposażeniem pokładowym nieodpowiadającym współczesnym międzynarodowym standardom i przepisom oraz ciągle wzrastającą liczbą przypadków niesprawności samolotów, zakupów tych nie udało się zrealizować⁹⁹. W ocenie NIK zasadniczą przyczyną niepodjęcia ostatecznej decyzji w sprawie zakupu samolotów był brak spójnej koncepcji funkcjonowania transportu lotniczego dla najważniejszych osób w państwie. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi jednak, zdaniem NIK, nie tylko MON, ale również podmioty, na rzecz których transport ten był realizowany.

Istotnym problemem były również przedłużające się remonty. W trakcie kontroli w 36 SPLT stwierdzono, że w wielu przypadkach czas oczekiwania na wykonanie remontów lub przeglądów okresowych przekraczał 200, 500, 800, a w jednym przypadku 1500 dni. Konsekwencją pogarszającego się stanu technicznego, a tym samym liczby pozostających do dyspozycji maszyn, były trudności z realizacją zaplanowanych zadań, w tym w szczególności szkoleniowych. Stwierdzono również przypadki wykonywania lotów, w tym o statusie „HEAD”, pomimo nie-

sprawności samolotu, spowodowanej brakiem części zamiennych¹⁰⁰.

Poważnym utrudnieniem we właściwym realizowaniu zadań przez 36 SPLT było duże różnicowanie sprzętu pozostającego na wyposażeniu pułku. W dniu zakończenia kontroli, na stanie 36 SPLT znajdowało się 6 różnych typów statków powietrznych¹⁰¹. Powodowało to problemy związane zarówno z wyszkoleniem załóg oraz ich obsługi, jak również z utrzymaniem maszyn w odpowiednim stanie technicznym i miało zasadniczy wpływ zarówno na bezpieczeństwo lotów, jak i na wysokość kosztów funkcjonowania pułku.

3.2.4.3 Nadzór nad bezpieczeństwem lotów realizowanych przez 36 SPLT

Nadzór MON oraz DSP nad realizacją przez 36 SPLT zadań w zakresie zapewnienia transportu lotniczego najważniejszych osób w państwie był niewystarczający¹⁰². Podejmowane przez te podmioty działania nie doprowadziły do wykrycia i usunięcia istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu 36 SPLT, które zostały ujawnione dopiero w trakcie kontroli NIK. Nieprawidłowości te miały bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo osób korzystających z wojskowego specjalnego transportu lotniczego. W ocenie NIK, nie podjęto również wystarczających działań celem wdrożenia rozwiązań, wynikających z doświadczeń związanych z bada-

⁹⁹ Odsetek niesprawnych statków powietrznych wynosił wg stanu na: 3 stycznia 2005 r. – 34,8%, 31 grudnia 2005 r. – 42,1%, 29 grudnia 2006 r. – 26,7%, 31 stycznia 2008 r. 57,1%, 31 grudnia 2008 r. – 52,6%, 30 grudnia 2009 r. – 38,1% a 31 grudnia 2010 r. – 47,6%.

¹⁰⁰ Np. niesprawności systemu nawigacyjnego w trakcie lotu 24 kwietnia 2005, czy niesprawności wskaźnika poziomu oleju silnika prawego oraz wyłączonej radiostacji ratowniczej z powodu zakłócania pracy odbiorników satelitarnych w trakcie lotu 28 lutego 2010 r.

¹⁰¹ Na ogólną liczbę 20 maszyn.

¹⁰² W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Obrony Narodowej poinformował o podjęciu systemowych działań mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa w lotnictwie wojskowym. Działania te mają m.in. obejmować: opracowanie i nowelizacje dokumentów normatywnych, wprowadzenie zmian w zakresie szkolenia lotniczego, odpowiednie zabezpieczenie działań lotniczych oraz szkoleń (w tym specjalistycznych i uzupełniających), zmiany etatowo-organizacyjne, poprawę stanu infrastruktury.

niem zaistniałych w lotnictwie wojskowym katastrof. Przykładowo, po zaistnieniu 23 stycznia 2008 r. katastrofie samolotu CASA C-295M, z kadrą dowódczą lotnictwa transportowego na pokładzie, Szef Sztabu Generalnego, rozkazem nr 135/Oper/SP wprowadził przy planowaniu lotów ograniczenia, co do jednoczesnej obecności na pokładzie dowódcy jednostki i jego zastępcy. Jednakże ani Minister Obrony Narodowej, ani Dowódca Sił Powietrznych, nie podjął żadnych działań, mających na celu wprowadzenie podobnych ograniczeń przy transporcie najważniejszych osób w państwie oraz najwyższej kadry dowódczej.

Nadzór realizowany przez MON

Nadzór nad bezpieczeństwem lotów w Siłach Zbrojnych RP, w tym 36 SPLT, był na szczelnie Ministerstwa sprawowany przez Inspektorat Ministerstwa Obrony Narodowej ds. Bezpieczeństwa Lotów w Poznaniu (IMON ds. BL)¹⁰³.

Roczne analizy stanu bezpieczeństwa lotów w lotnictwie Sił Zbrojnych RP, sporządzone przez IMON ds. BL w latach 2005 – 2010, wskazywały na systematyczne pogarszanie się sytuacji w tym zakresie¹⁰⁴. Natomiast sformułowane przez Inspektorat i kierowane do Szefa Sztabu Generalnego WP wnioski zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa lotów nie były właściwie wykorzystywane. Ocenę taką potwierdza fakt, iż niektóre wnioski regularnie ponawiano, w tym zwłaszcza dotyczące konieczności poprawy systemu szkolenia personelu latającego¹⁰⁵, potrzeby zmian w struk-

turach służby inżynieryjno-lotniczej oraz poprawy systemu szkolenia specjalistów służby meteorologicznej.

Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa lotów w 36 SPLT nie odbiegała znacząco od tendencji występujących w całym lotnictwie Sił Zbrojnych. Liczba zdarzeń lotniczych¹⁰⁶ zaistniałych w tym pułku, po odnotowaniu jej spadku w 2006 r. do 16 zdarzeń, zwiększała się w latach następnych, aż do 55 zdarzeń w pierwszych trzech kwartałach 2010 r.¹⁰⁷ Głównymi czynnikami, które miały negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa lotów były starzenie się sprzętu latającego, spadek poziomu wyszkolenia, duża rotacja personelu latającego oraz braki kadrowe w służbie inżynieryjno-lotniczej.

W kontrolowanym okresie Inspektorat przeprowadził w 36 SPLT jedną kontrolę problemową¹⁰⁸. Jej zakresem objęto m.in. działalność zespołu bezpieczeństwa lotów, realizację szkolenia lotniczego oraz działanie służby inżynieryjno-lotniczej w zakresie bezpieczeństwa lotów. W toku tej kontroli stwierdzono kilkanaście nieprawidłowości, w tym polegających na niedostatecznej analizie obszarów zagrożeń w procesie szkolenia lotniczego, niepodjęciu badania niektórych zdarzeń o charakterze incydentów lotniczych (powodujących zagrożenie dla bezpieczeństwa lotów) oraz niewystarczającym wykorzystywaniu materiałów Zespołu Obiektywnej Analizy Kontroli Lotów do oceny prawidłowości szkolenia lotniczego. Badania kontrolne przeprowadzono jednakże, ze względu na krótki czas ich realizacji, pobeż-

¹⁰³ Szczegółowy zakres działania IMON ds. BL został określony w § 5 ust. 1 Instrukcji bezpieczeństwa lotów lotnictwa Sił Zbrojnych RP.

¹⁰⁴ Od 2005 r. występuje stała tendencja wzrostowa incydentów lotniczych w lotnictwie wojskowym. Również wskaźnik wypadków ciężkich, świadczy zdaniem Inspektoratu o obniżeniu poziomu bezpieczeństwa lotów i konieczności wzmocnienia działań profilaktycznych.

¹⁰⁵ Wskazywano m.in. na zjawisko systematycznego obniżania się poziomu wiedzy teoretycznej i praktycznej oraz pomniejszenie roli dowódców najniższego szczebla w procesie szkolenia.

¹⁰⁶ Zdarzenie lotnicze – wypadek lub incydent lotniczy związany z eksploatacją statku powietrznego, który ma niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo lotu.

¹⁰⁷ Kontrola wykazała, że zarówno w Instrukcji Bezpieczeństwa Lotów, jak również w systemach informatycznych ewidencjonujących zdarzenia lotnicze nie ujednolicono kwestii kwalifikacji zdarzeń lotniczych w przypadku, gdy w czasie jednego lotu wystąpi kilka zdarzeń lotniczych. Zdaniem NIK może to powodować zniekształcenie statystyk w tym zakresie.

¹⁰⁸ W dniach od 31 marca 2008 r. do 4 kwietnia 2008 r.

nie – poddając analizie na ogół wyrywkowo wybrane dokumenty¹⁰⁹.

Nadzór nad realizacją zaleceń pokontrolnych skierowanych przez IMON ds. BL do dowódcy 36 SPLT był niedostateczny. Inspektorat, po otrzymaniu harmonogramu usunięcia nieprawidłowości, nie weryfikował bowiem na bieżąco jego faktycznej realizacji. Jak wynika z wyjaśnień Szefa IMON ds. BL, sprawdzenie sposobu wykonania zaleceń odbywało się dopiero w toku kolejnej kontroli problemowej danej jednostki, czyli w praktyce co cztery lata¹¹⁰. Zdaniem NIK, wpływ na taki stan rzeczy miały również przepisy Instrukcji bezpieczeństwa lotów lotnictwa Sił Zbrojnych RP, które nie nakładały na jednostkę kontrolowaną obowiązku meldowania Inspektoratowi o faktycznej, a nie tylko planowanej, realizacji zaleceń¹¹¹. W instrukcji tej nie uregulowano również kwestii konieczności wskazywania osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości mające wpływ na zaistnienie zdarzeń lotniczych, które pod względem przyczynowym zakwalifikowano, jako zależne od działalności człowieka.

W dniach od 7 do 10 grudnia 2010 IMON ds. BL przeprowadził, jedyną w okresie objętym badaniem, kontrolę problemową DSP. Kontrolą objęto ocenę ryzyka zagrożeń bezpieczeństwa lotów oraz poprawność bieżącej i powypadkowej profilaktyki obniżającej ryzyko zaistnienia wypadku lotniczego w szkoleniu lotniczym. DSP, w zakresie objętym kontrolą Inspektoratu, otrzymało ocenę ogólną bardzo dobrą.

¹⁰⁹ Przykładowo, realizację szkolenia lotniczego zbadano na podstawie jednego szkolenia lotniczego, na jednym tylko typie statku powietrznego (M-28 Bryza).

¹¹⁰ Zgodnie z § 19 ust. 1 Instrukcji bezpieczeństwa lotów lotnictwa Sił Zbrojnych RP kontrole problemowe w 36 SPLT był prowadzone co 4 lata.

¹¹¹ W okresie maj - październik 2010 r. określono tymczasowe zasady monitorowania realizacji wniosków pokontrolnych. Miały one obowiązywać do momentu wprowadzenia w życie nowej instrukcji bezpieczeństwa lotów. Z uzyskanych w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne informacji wynika, że rozpoczęto prace nad nowelizacją instrukcji.

Departament Kontroli MON, ani inne jednostki organizacyjne MON nie prowadziły w kontrolowanym okresie kontroli prawidłowości wykonywania przez DSP lub 36 SPLT zadań związanych z transportem najważniejszych osób w państwie.

Nadzór sprawowany przez DSP

Prowadzone przez DSP kontrole oraz inne działania nadzorcze nie doprowadziły do ujawnienia i usunięcia istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu pułku, mających istotne znaczenia dla bezpieczeństwa realizowanych zadań¹¹². Nieprawidłowości, te dotyczyły m.in.:

- fałszowania dokumentacji (np. zaliczania pilotom wykonywania lotów w gorszych warunkach niż występowały w rzeczywistości¹¹³ lub też wykonania ćwiczeń, które nie zostały zrealizowane¹¹⁴),

¹¹² Szczegółowej kontroli poddano jedynie dokumentację za okres sierpień – grudzień 2010 r., gdyż pozostała dokumentacja została zniszczona (nie podlega archiwizowaniu). Jednakże biorąc pod uwagę, iż wcześniejsze kontrole były prowadzone według tych samych procedur oraz fakt, iż nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w 36 splt występowały w całym objętym badaniem okresie, przedstawiona przez NIK ocena skuteczności nadzoru pozostaje aktualna w stosunku do całego okresu 2005-2010.

¹¹³ Dokonana przez NIK analiza realizacji zadań lotniczych wykazała, że w zakresie obejmującym zgodność ze stanem faktycznym danych prezentowanych przez załogi w książkach ewidencji lotów, rozkazach lotów, oraz prawidłowość realizacji ćwiczeń lotniczych wystąpiły istotne rozbieżności i odstępstwa od wymogów. Ustalono, że z 30 zbadanych przypadków, w 13 wystąpiły istotne rozbieżności między warunkami meteorologicznymi dla lotniska lądowania, wskazanymi przez załogi statków powietrznych w rozkazach lotów i księdze ewidencji lotów a danymi zawartymi w depeszach meteorologicznych dla lotnictwa, określającej aktualne warunki atmosferyczne METAR. Załogi statków powietrznych prezentowały warunki meteorologiczne zaniżone - trudniejsze - w stosunku do rzeczywistości panujących na danym lotnisku w momencie lądowania, przez co potwierdzały wykonanie zadań w warunkach atmosferycznych trudniejszych od faktycznie panujących.

¹¹⁴ W trakcie kontroli stwierdzono 6 przypadków, gdy piloci 36 SPLT realizowali ćwiczenia lotnicze niezgodnie, tj. niezgodnie w wymogami obowiązującego programu szkolenia. Realizowano ćwiczenia niezgodnie z obowiązującymi parametrami, co skutkowało brakiem wiedzy, co do możliwości realizacji przez pilota zadania w warunkach wymaganych programem szko-

- przebiegu procesu szkolenia załóg lotniczych¹¹⁵,
- organizacji lotów (m.in. przypadki nie odnotowywania informacji o zdarzeniach lotniczych i awariach),
- przekraczania czasu pracy załóg,
- wyznaczania do realizacji zadań osób nieposiadających stosownych uprawnień,
- niedokonywania oblotów przed lotami HEAD,
- niewyznaczania zapasowych statków powietrznych.

W ocenie NIK, niska skuteczność sprawowanego nadzoru wynikała m.in. z ograniczonego zakresu prowadzonych kontroli, co nie pozwalało na dokładne sprawdzenie funkcjonowania jednostki¹¹⁶.

Zadania w zakresie zapobiegania zdarzeniom lotniczym poprzez opracowywanie przedsięwzięć profilaktycznych realizowane były przez Oddział Bezpieczeństwa Lotów podporządkowany bezpośrednio Dowódcy Sił Powietrznych¹¹⁷.

lenia i w rezultacie zagrażało bezpieczeństwu realizacji zadań. Np. w dniu 5 maja 2008 r. załoga wykonała ćwiczenie nr 113 pomimo braku maksymalnego obciążenia samolotu, wykonaniu ćwiczenia poniżej założonego wymiaru czasowego oraz wykonaniu lądowania na lotnisku Okęcie, gdy wymogiem było lądowanie na obcym lotnisku. Ponadto wg dokumentacji lotniczej przedmiotowe ćwiczenie wykonano w zasłoniętej kabinie pomimo, iż już w momencie startu samolotu ujawniono została jego niesprawność polegająca na braku wskazań prędkościomierzy na przyrządach drugiego pilota i technika pokładowego.

¹¹⁵ Szczegółowo opisanych w punkcie 3.2.4.2. na str. 37 i kolejnych.

¹¹⁶ Z uzyskanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, iż we wszystkich jednostkach lotniczych dokonano weryfikacji wszelkich uprawnień i dopuszczeń pilotów oraz technicznego personelu latającego. Dodatkowo, w ramach prowadzonych nadzorów służbowych nad jednostkami lotniczymi, realizowane są sprawdzenia poprawności nadania uprawnień i dopuszczeń.

¹¹⁷ Zgodnie z Instrukcją Bezpieczeństwa Lotów Lotnictwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, do zadań służby bezpieczeństwa lotów na szczeblu dowództw (§6) należało m.in.: opracowywanie rocznych i półrocznych analiz stanu bezpieczeństwa lotów (pkt 15)

Kontrola wykazała, iż nie realizowano zaleceń wynikających z rocznych analiz o stanie bezpieczeństwa lotów. Dotyczyły one niedociągnięć w systemie szkolenia lotniczego m.in.:

- braku treningu w symulatorach,
- spływania treningów w kabinach statków powietrznych,
- zawężania i spływania procesu szkoleniowego poprzez ograniczanie lub całkowite zaniechanie realizacji szkolenia doskonałego i specjalistycznego w wyniku skupienia się na podtrzymywaniu nawyków i wykonaniu rocznej normy nalotu,
- nierytmiczności szkolenia w powietrzu,
- słabego przygotowania do lotów oraz stanu technicznego statków powietrznych (m.in. brak wystarczającej liczby sprzętu lotniczego do szkolenia w powietrzu spowodowany wyczerpaniem się rezerwów eksploatacyjnych oraz wysokim stopniem niesprawności statków powietrznych, brak ciągłości dostaw części zamiennych).

Wdrożenie systemu informatycznego analizy bezpieczeństwa lotów „Turawa”

System „Turawa” miał pozwolić na bieżącą analizę poziomu wyszkolenia personelu latającego i niezawodności techniki lotniczej, szczegółową identyfikację zagrożeń dla bezpieczeństwa lotów, analizę przyczyn wypadków lotniczych oraz efektów stosowanych działań profilaktycznych. Prace nad tym projektem podjęto w 2000 r., jednakże do dnia zakończenia kontroli system ten nie został wdrożony¹¹⁸. W ocenie NIK, sposób realizacji tego projektu odbiegał od wymogów rzetelnego i gospodarnego działania, a opóźnienie jego wdrożenia

oraz uczestniczenie w kontrolach problemowych podległych jednostek w zakresie bezpieczeństwa lotów (pkt 13).

¹¹⁸ Wedle informacji przekazanych przez Ministra Obrony Narodowej system Turawa został wdrożony w Siłach Zbrojnych w sierpniu 2011 r.

miało negatywny wpływ na stan bezpieczeństwa lotów.

Na prace badawczo-rozwojowe oraz wdrożeniowe wydano w latach 2000-2010 łącznie 4.910 tys. zł. Pierwotny termin wprowadzenia systemu do użytku określono na 15 grudnia 2002 r., a następnie na koniec października 2006 r. Przewlekłość w opracowywaniu systemu doprowadziła do tego, że zakupiony w 2000 r. na jego potrzeby sprzęt komputerowy, o pierwotnej wartości 445,9 tys. zł, stał się przestarzały i przeznaczono go do likwidacji. Opóźnienia w realizacji projektu były spowodowane:

- niezapewnieniem ciągłości finansowania prac w latach 2001 – 2002,
- opóźnieniem w przystąpieniu do opracowywania wymaganej dokumentacji bezpieczeństwa systemu przez organizatora systemu, tj. IMON ds. BL,
- długotrwałym, trwającym łącznie ok. 19 miesięcy, procesem uzgadniania dokumentacji bezpieczeństwa ze służbami ochrony państwa, tj. Wojskowymi Służbami Informacyjnymi, a następnie Służbą Kontrwywiadu Wojskowego.

3.2.4.4 Organizacja lotu Prezydenta RP do Smoleńska 10 kwietnia 2010 r.

Organizacja przez 36 SPLT lotów zrealizowanych 10 kwietnia 2010 r. z Warszawy na lotnisko Smoleńsk-Północny odbyła się niezgodnie z obowiązującymi procedurami¹¹⁹. W powyższych przypadkach zdecydowano się na realizację lotów, chociaż w tym czasie ww. lotnisko nie było ujęte w dostępnym w 36 SPLT rejestrze. Było to niezgodne z § 9 pkt 16 Regulaminu lotów określającym, że lotnisko wykreślone z rejestru lotnisk jest lotniskiem zamkniętym. Było to również naruszeniem § 1 pkt 5 In-

strukcji HEAD, zgodnie z którym operacje startów i lądowań statków powietrznych o statusie HEAD można wykonywać na samolotach z lotnisk czynnych. Jako przyczyny decyzji o realizacji tych lotów, były Dowódca 36 SPLT wskazał:

- zapotrzebowanie na te loty dysponentów lotów,
- uzyskanie zgody dyplomatycznej na przelot z lądowaniem na lotnisku Smoleńsk-Północny,
- brak sygnału ze strony rosyjskiej, że lotnisko jest nieczynne i zabronione jest wykonywanie na nim operacji startów i lądowań.

Zdaniem NIK, wskazane przez Dowódcę 36 SPLT przesłanki nie uprawniały do podjęcia decyzji o wykonaniu lotów na lotnisko Smoleńsk-Północny, gdyż obowiązujące przepisy zezwalały na wykonanie lotów samolotów o statusie HEAD wyłącznie na lotniska czynne.

Ponadto, w przypadku powyższych lotów załogi samolotów zdecydowały się na ich wykonanie pomimo nieotrzymania komunikatów meteorologicznych o warunkach pogodowych panujących na lotnisku Smoleńsk-Północny. Stwierdzono ponadto, że 31 marca 2010 r. Szef Sekcji Planowania i Ewidencji w Pionie Szkolenia 36 SPLT¹²⁰ wystąpił do Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego RP w Warszawie o anulowanie zamówienia na „liderów” rosyjskich mających uczestniczyć w lotach do Smoleńska, motywując to faktem znajomości języka rosyjskiego przez zaplanowanych na te loty pilotów. Zgodnie z wyjaśnieniami ówczesnego Dowódcy 36 SPLT, anulowanie zamówienia nastąpiło bez jego wiedzy.

¹¹⁹ Te same nieprawidłowości wystąpiły również w trakcie realizacji lotów 7 kwietnia 2010 r. w związku z wizytą Prezesa Rady Ministrów w Smoleńsku.

¹²⁰ Do którego zakresu obowiązków należał m.in. nadzór, koordynacja oraz udział w całości kształcenia działalności dotyczącej planowania lotów zagranicznych, a także koordynacja i nadzór nad przygotowaniem załóg do wylotów zagranicznych.

3.2.5 Biuro Ochrony Rządu

3.2.5.1 Opracowanie procedur gwarantujących właściwą organizację ochrony

Procedury obowiązujące w BOR nie zapewniały właściwej organizacji działań ochronnych i były jedną z istotnych przyczyn stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości. Przepisy wewnętrzne nie tworzyły spójnego systemu, nie regulowały wszystkich istotnych z punktu widzenia prowadzenia działań ochronnych obszarów, były częściowo zdezaktualizowane, a ponadto wywoływały szereg wątpliwości interpretacyjnych wśród osób zobowiązanych do ich stosowania.

Zasadniczą przyczyną wskazanych powyżej nieprawidłowości był brak właściwie zorganizowanego nadzoru, zapewniającego m.in. szybką identyfikację zmian obowiązujących przepisów oraz sygnalizującego niewłaściwe funkcjonowanie procedur wewnętrznych. W BOR nie działał również prawidłowo system wewnętrznego obiegu informacji, który pozwalałby na gromadzenie i wykorzystywanie doświadczeń w zakresie przygotowania i realizacji działań ochronnych. W efekcie nie prowadzono analiz w zakresie obowiązujących procedur, które pozwoliłyby na weryfikację ich przydatności oraz zidentyfikowanie ewentualnych luk lub sytuacji, w których obowiązujące przepisy nie mogą być stosowane z powodu zmiany uwarunkowań zewnętrznych (tzn. niezależnych od BOR)¹²¹.

3.2.5.2 Przygotowanie BOR do zapewnienia bezpieczeństwa ochranianym osobom

Proces analizowania zagrożeń i planowania działań ochronnych był realizowany niezgodnie z obowiązującymi w BOR przepisami we-

wnętrznymi¹²². Proces ten, według wyjaśnień osób odpowiedzialnych, był w dużej mierze prowadzony w formie bezpośrednich ustaleń pomiędzy szefami poszczególnych oddziałów oraz poprzez odprawy koordynacyjne. Działania te nie znalazły odzwierciedlenia w dokumentacji, która zgodnie z obowiązującymi procedurami powinna być sporządzona. W ocenie NIK, brak analiz zagrożeń oraz aktualnych planów ochrony znacząco utrudniał właściwe przygotowanie i realizację działań ochronnych.

Zasadniczymi przyczynami stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie rozpoznawania zagrożeń i planowania działań ochronnych były:

- nieznajomość przez osoby bezpośrednio odpowiedzialne za realizację zadań obowiązujących procedur,
- niewłaściwe wywiązywanie się przez te osoby z nałożonych obowiązków,
- brak właściwego nadzoru nad realizacją zadań przez te osoby¹²³.

Istotnym czynnikiem, wpływającym negatywnie na proces analizowania zagrożeń i planowania działań ochronnych był również brak informacji od organizatora lub koordynatora wizyty o terminie, programie wizyty oraz składzie delegacji lub ich zbyt późne przekazywanie¹²⁴.

BOR był natomiast przygotowany do zapewnienia bezpieczeństwa osobom ochranianym pod względem kadrowym i sprzętowym. Funkcjonariusze BOR spełniali wymogi określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4 września 2002 r.

¹²¹ Zgodnie z uzyskanymi informacjami Szef BOR podjął działania celem kompleksowego uregulowania kwestii zapewnienia bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie.

¹²² Szczegółowy zakres nieprawidłowości został opisany w niejawnych wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa BOR.

¹²³ W trakcie kontroli NIK Szef BOR podjął działania organizacyjne i kadrowe, zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do osób odpowiedzialnych.

¹²⁴ Kwestia ta została omówiona w pkt 3.2.1. Informacji na str. 22.

w sprawie wymagań, jakim powinien odpowiadać funkcjonariusz BOR na stanowisku Szefa Komórki lub innym stanowisku służbowym¹²⁵. Również posiadany przez BOR sprzęt umożliwiał realizację zadań określonych w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o BOR.

3.2.5.3 Realizacja działań ochronnych

Dokumentacja prowadzona przez BOR w zakresie bezpośredniej realizacji przedsięwzięć ochronnych nie pozwalała na weryfikację prawidłowości działań Biura w tym przedmiocie. Istniejąca dokumentacja nie zawierała dowodów wskazujących na nieprawidłowe działania BOR w tym zakresie, ale zasadniczo miała ona charakter ogólny i zdaniem NIK nie może być podstawą do dokonania rzetelnej oceny prawidłowości realizacji zadań ochronnych. Ustalenie stanu faktycznego było również możliwe z wykorzystaniem innych środków dowodowych, takich jak wyjaśnienia czy przesłuchania świadków.

W związku z powyższym szczegółowej analizie poddano trzy wybrane wizyty osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, które ze względu na ich przebieg zostały stosunkowo dobrze udokumentowane. W jej wyniku stwierdzono, iż brak właściwej współpracy pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za przygotowanie i realizację wizyty osoby ochranianej (właściwą Kancelarią, MSZ, BOR), a także z służbami państw obcych spowodował, iż mogło dojść do zagrożenia bezpieczeństwa osób ochranianych¹²⁶.

Natomiast w przypadku pozostałych wizyt działania kontrolne ograniczono do sprawdzenia poprawności formalnej, tj. stopnia komplet-

ności dokumentacji w stosunku do wynikającej z procedur mapy procesu¹²⁷. Analiza zawartości teczek wizyt krajowych i zagranicznych wykazała: dla wizyt zagranicznych stopień kompletności dokumentacji wynosił 73%¹²⁸, dla wizyt krajowych 44%¹²⁹. Ponadto stwierdzono, iż kategoria działań ochronnych przyjmowana była niezgodnie z obowiązującymi Instrukcjami działań ochronnych, co jednakże nie miało bezpośredniego wpływu na siły i środki użyte przez BOR do realizacji tych zadań.

Przyczyną nieprawidłowości w zakresie realizacji działań ochronnych był brak należytego nadzoru nad realizacją procedur ze strony kierownictwa BOR, który pozwoliłby na wykrycie przypadków naruszeń obowiązujących przepisów wewnętrznych, a w przypadku stwierdzenia nieadekwatności procedur do specyfiki realizowanych zadań, na ich zmianę. Kompleksową ocenę przez kierownictwo BOR jakości procedur i poziomu ich realizacji przez funkcjonariuszy utrudniały duże zmiany kadrowe w Biurze, w szczególności na stanowiskach szefów komórek bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację ww. zadań. W ocenie NIK, obowiązujący w BOR system dokumentowania prowadzonych działań nie zapewniał kierownictwu BOR pełnych i obiektywnych informacji o prawidłowości realizowanych zadań.

¹²⁵ Dz. U. Nr 165, poz. 1357. Badaniem objęto osoby wykonujące zadania w ramach ochrony osób i obiektów oraz rozpoznania pirotechnicznego i radiologicznego. Badania dokonano na wybranej próbie.

¹²⁶ Szczegółowy przebieg wizyt został opisany w niejawnych wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa BOR.

¹²⁷ Opracowanej przez kontrolerów NIK na podstawie obowiązujących w BOR przepisów, a uzgodnionej w dniu 10 stycznia 2011 r. z Zastępcą Szefa BOR – Szefem Działów Ochronnych.

¹²⁸ Średni stopień kompletności został wyliczony jako średnia arytmetyczna ze stopnia kompletności wszystkich teczek. Z kolei stopień kompletności danej teczki to stosunek liczby zawartych w niej dokumentów do liczby dokumentów, które powinny się w niej znajdować zgodnie z mapą procesu.

¹²⁹ Kwestie te zostały szczegółowo opisane w niejawnych wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa BOR.

3.2.5.4 Zabezpieczenie wizyty Prezydenta RP w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 r.

W ramach badania zabezpieczenia wizyty Prezydenta RP w Smoleńsku 10 kwietnia 2010 r. NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji form działań ochronnych określonych w niejawnej Decyzji nr Pf-38 Ministra SWiA w sprawie objęcia ochroną osób ze względu na dobro państwa oraz zakresu działań ochronnych realizowanych przez Biuro Ochrony Rządu oraz naruszenie obowiązujących procedur wewnętrznych¹³⁰. Ponadto SzeF BOR, wbrew obowiązкови określoneму w § 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25 listopada 2008 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni¹³¹, nie nadał również lotowi statusu HEAD¹³². Stwierdzone w trakcie badania tej wizyty nieprawidłowości występowały także w odniesieniu do większości innych kontrolowanych wizyt.

Ustalono ponadto, iż BOR w ramach przeprowadzonego rekonesansu nie dokonał sprawdzenia stanu bezpieczeństwa lotniska w Smoleńsku. Obowiązek sprawdzenia stanu bezpieczeństwa lotniska, w sytuacji, gdy nie jest ono lotniskiem czynnym, nie wynikał z obowiązujących w BOR procedur, nie był również przewidziany w zawartym pomiędzy BOR a Dowództwem Sił Powietrznych porozumieniu z 18 marca 2008 r. Dowództwo 36 SPLT nie zwracało się do BOR o uwzględnienie, w ra-

mach prowadzonego rekonesansu, sprawdzenia stanu lotniska w Smoleńsku¹³³.

Instrukcja HEAD przewiduje, że organizacja przylotu/odlotu oraz niezbędnego zabezpieczenia logistycznego statku powietrznego wykonującego lot o statusie HEAD należy do zarządzającego lotniskiem czynnym lub lądowiskiem (§ 1 ust. 6). W przypadku lądowania na terenie innym niż stałe lotniska i lądowiska w zakresie organizacji bezpieczeństwa miejsca lądowania lub startu oraz zabezpieczenia ratowniczo gaśniczego oraz za organizację ochrony statku powietrznego w czasie postoju odpowiada BOR (§ 1 ust. 7). Operacje startów i lądowań statków powietrznych o statusie HEAD można wykonywać:

- na samolotach i śmigłowcach – z lotnisk czynnych¹³⁴,
- na śmigłowcach z lądowisk¹³⁵ oraz innych miejsc startów i lądowań¹³⁶, po uprzednim uzgodnieniu i odpowiednim zabezpieczeniu miejsca lądowania przez miejscowe władze samorządowe lub wojskowe.

BOR nie zabezpieczał własnymi siłami i środkami lotniska w Smoleńsku, zdejając się w tym zakresie w całości na stronę rosyjską.

¹³⁰ Kwestie te zostały przedstawione w niejawnych wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa BOR.

¹³¹ Dz. U. Nr 210, poz. 1324. Rozporządzenie weszło w życie 28 listopada 2008 r.

¹³² Status lotu - wskazówka informująca, czy dany statek powietrzny wymaga specjalnego traktowania, czy nie przez organy służb ruchu lotniczego. Według informacji uzyskanych z PAŻP, pomimo nienadania przez Szefa BOR oficjalnego statusu lotu HEAD, lot ten był traktowany jako lot o statusie HEAD na podstawie zgłoszenia dokonanego przez 36 SPLT.

¹³³ Z wyjaśnień pracowników ambasady RP w Moskwie wynika, że żaden z podmiotów uczestniczących w rekonesansie przed wizytami 7 i 10 kwietnia nie zwrócił się do polskich służb dyplomatycznych z wnioskiem o umożliwienie lustracji stanu lotniska Smoleńsk - Północny.

¹³⁴ Lotnisko – wydzielony obszar na lądzie, wodzie lub innej powierzchni w całości lub części przeznaczony do wykonywania startów, lądowań i naziemnego lub nawodnego ruchu statków powietrznych, wraz ze znajdującymi się w jego granicach obiektami i urządzeniami budowlanymi o charakterze trwałym. Lotnisko wpisane jest do rejestru lotnisk.

¹³⁵ Lądowisko – wydzielony, ujęty w ewidencji lądowisk obszar na lądzie, wodzie lub innej powierzchni w całości lub części przeznaczony do wykonywania startów, lądowań i ruchu statków powietrznych na tych obszarach.

¹³⁶ Inne miejsce startów i lądowań – inne niż lotnisko i lądowisko miejsce do wykorzystania w sytuacjach o których mowa w § 11 ust. 22 RL-2006.

W trakcie przygotowań uznano bowiem, że ze względu na wojskowy charakter lotniska oraz siły i środki użyte przez służby rosyjskie, wszyscy funkcjonariusze grupy przygotowawczej BOR będą prowadzili działania ochronne na pozostałych miejscach czasowego pobytu osoby ochranianej¹³⁷. Zgodnie z planem działań ochronnych Prezydentowi, w trakcie pobytu na lotnisku, mieli towarzyszyć funkcjonariusze ochrony bezpośredniej BOR oraz funkcjonariusze służb rosyjskich¹³⁸. Kolumna samochodowa miała być zapewniona przez stronę rosyjską i zostać podstawiona bezpośrednio pod samolot. Ochrona samolotu specjalnego w miejscu bazowania miała być realizowana przez służby rosyjskie.

W ramach czynności kontrolnych NIK porównała zabezpieczenie powyższej wizyty do wizyt odbytych w Smoleńsku przez Prezydenta RP w dniu 17 września 2007 r. oraz Premiera RP w dniu 7 kwietnia 2010 r., pod kątem użytych przez stronę polską sił i środków oraz zakresu prowadzonych działań. Ustalono, że sposób organizacji wizyt był zbliżony, przy czym największe siły i środki BOR zostały użyte do zabezpieczenia wizyty Prezydenta RP w dniu 10 kwietnia 2010 r.¹³⁹ Należy jednakże zauważyć, iż w przypadku wizyt zagranicznych bezpieczeństwo osób chronionych zależy przede

wszystkim od sił i środków użytych przez służby kraju gospodarza, uczestniczące w zabezpieczeniu wizyty. Wedle dokumentów BOR, strona rosyjska zapewniła, iż ochrona podczas wizyty 10 kwietnia 2010 r., pomimo że wizyta ta była traktowana przez stronę rosyjską jako „nieoficjalna”, będzie realizowana w takim samym zakresie jak podczas wizyty Premiera RP 7 kwietnia 2010 r. NIK nie posiada instrumentów kontrolnych, które pozwoliłyby zweryfikować, w jakim zakresie służby rosyjskie zrealizowały zabezpieczenie poszczególnych wizyt.

Kwestia realizacji zadań ochronnych w stosunku do Szefa Sztabu Generalnego WP oraz innych osób podlegających ochronie przez Żandarmerię Wojskową została szczegółowo omówiona w Informacji „Funkcjonowanie Żandarmerii Wojskowej”¹⁴⁰.

3.2.5.5 Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej

Formy i zakres działań prowadzonych w ramach realizowanej przez kierownictwo BOR kontroli zarządczej były niewystarczające. Oparcie się w tym zakresie niemal wyłącznie na ustnie składanych meldunkach osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań, jak wskazują wyniki kontroli, nie zapewniało kierownictwu BOR pełnych i obiektywnych informacji w przedmiocie prawidłowości ich realizacji. Powyższe potwierdzały m.in. wyjaśnienia złożone przez Szefa BOR oraz Szefa Działań Ochronnych na okoliczność ujawnionych przez NIK nieprawidłowości, z których wynika, iż kierownictwo BOR nie posiadało wiedzy o istotnych nieprawidłowościach w podległych komórkach, pomimo że miały one charakter systematyczny i długotrwały.

Realizowane przez kierownictwo BOR działania w ramach systemu kontroli zarządczej nie znajdowały wsparcia w czynnościach wyko-

¹³⁷ Analogicznie, jak w trakcie wizyty Premiera RP w dniu 7.04.2010 r.

¹³⁸ W chwili katastrofy na lotnisku znajdował się również jeden funkcjonariusz BOR, oddelegowany do MSZ (w ramach ochrony ambasadora RP w Moskwie). Nie wykonywał on formalnie żadnych zadań w ramach realizowanych działań ochronnych (ze względu na oddelegowanie nie podlegał on wówczas Szefowi BOR, lecz Ministrowi Spraw Zagranicznych). Ze złożonych przez tego funkcjonariusza zeznań wynika, iż na prośbę nadzorującego działania ochronne funkcjonariusza BOR miał sprawdzić, czy skład kolumny samochodowej, podstawionej przez służby rosyjskie, jest zgodny z wcześniejszymi ustaleniami.

¹³⁹ Szczegółowe informacje dotyczące liczby funkcjonariuszy oraz zastosowanych form ochrony zostały opisane w niejawnych wystąpieniach skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa BOR.

¹⁴⁰ Nr ewid. 18/2012/P11/082/KON. Informacja ta zostanie wkrótce przekazana do Sejmu RP.

nywanych w ramach audytu wewnętrznego oraz kontroli wewnętrznej. Komórki kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego przeprowadziły łącznie w latach 2005-2010 w kontrolowanym przez NIK zakresie tylko jedną kontrolę, koncentrując swoje działania na innych obszarach funkcjonowania BOR.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było błędne zidentyfikowanie obszarów zagrożonych nieprawidłowościami i tym samym ukierunkowanie działań kontroli i audytu wewnętrznego na kwestie niezwiązane z realizacją podstawowego zadania BOR, jakim jest ochrona osób¹⁴¹. Również częste zmiany na stanowisku Szefa BOR oraz Szefa Działów Ochronnych miały negatywny wpływ na możliwość realizacji skutecznego nadzoru¹⁴².

3.2.5.6 Współpraca z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie organizacji wizyt

NIK oceniła pozytywnie współpracę pomiędzy BOR a Policją, Strażą Graniczną oraz Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie organizacji wizyt osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, prowadzonych z wykorzystaniem lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych. Nieprawidłowości wystąpiły natomiast w zakresie współpracy pomiędzy BOR a KPRP, KPRM, MSZ oraz DSP. Dotyczyły one przede wszystkim przepływu informacji. Brak niezbędnych informacji, lub przekazywanie ich z opóźnieniem utrudniało dokonanie niezbędnych analiz zagrożeń, a także właściwe zaplanowanie działań ochronnych.

Zasadniczą przyczyną stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości był brak po-

rozumień precyzyjnie określających zasady i zakres współpracy poszczególnych podmiotów, a w przypadku zawartych porozumień brak nadzoru nad ich realizacją. Jakkolwiek zasadniczy wpływ na wystąpienie powyższych nieprawidłowości miały działania innych podmiotów, to kierownictwo BOR nie podjęło wystarczających starań celem ich usunięcia. Działania w tym zakresie były z reguły prowadzone nieformalnie, a ich efektem była krótkotrwała poprawa sytuacji. Brak informacji od organizatora lub koordynatora wizyty o terminie, programie wizyty oraz składzie delegacji lub ich zbyt późne przekazywanie negatywnie wpływało na proces analizowania zagrożeń i planowania działań ochronnych prowadzony przez BOR.

3.2.6 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

3.2.6.1 Sprawowanie przez Ministrów SWiA nadzoru nad BOR

Kolejni Ministrowie Spraw Wewnętrznych i Administracji nie wywiązywali się rzetelnie z obowiązku nadzoru i kontroli nad BOR. Działania podejmowane w tym zakresie nie były wystarczające, ponieważ nie zapewniały Ministrom SWiA pełnej wiedzy na temat realizacji podstawowych zadań tej formacji oraz nie doprowadziły do ujawnienia istotnych nieprawidłowości w zakresie rozpoznawania zagrożeń i planowania działań ochronnych w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, pomimo że miały one charakter systemowy i występowały w całym okresie objętym kontrolą. NIK nie podzieliła argumentacji zawartej w złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach, według których działania nadzorcze w obszarze objętym kontrolą były niezasadne, ze względu na brak skarg i informacji o nieprawidłowościach oraz ze względu na potrzebę objęcia nadzorem i kontrolą innych zagadnień będących w kompetencji Ministerstwa. NIK zwróciła uwagę na fakt, że ochrona osób

¹⁴¹ Do podstawowych zadań BOR, zgodnie z art. 1 ustawy o Biurze Ochrony Rządu, należy również ochrona obiektów i urządzeń.

¹⁴² W latach 2005-2010 funkcję Szefa BOR pełniło 5 osób, a Szefa Działów Ochronnych 4 osoby. W trakcie kontroli NIK Szef BOR podjął działania celem zmiany funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli wewnętrznej.

pełniących kierownicze stanowiska w państwie była podstawowym zadaniem ustawowym BOR i powinna być podlegać szczególnemu nadzorowi Ministra SWiA.

3.2.6.2 Ograniczenia w realizacji działań ochronnych w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie

W ocenie NIK, konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych, w celu kompleksowego uregulowania kwestii związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie. Regulacje te powinny obejmować między innymi kwestie uprawnień i obowiązków osób ochraniających, a także standardów bezpieczeństwa obowiązujących zarówno funkcjonariuszy BOR odpowiedzialnych za ochronę, jak i osoby ochraniające oraz przedstawicieli podmiotów realizujących zadania na rzecz osób ochraniających. Standardy te powinny dotyczyć nie tylko organizacji wizyt najważniejszych osób w państwie, ale również zapewnienia im bezpieczeństwa w innych sytuacjach.

W trakcie kontroli stwierdzono przypadki odstępowania przez BOR od ochrony na żądanie Marszałków Sejmu i Senatu, Prezesa Rady Ministrów, Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrów Spraw Zagranicznych. Analizie poddano dokumentację dotyczącą dziewięciu osób zajmujących ww. stanowiska w okresie objętym kontrolą, stwierdzając liczne przypadki odstąpienia od ochrony¹⁴³. Ujawniono również przypadki niewłaści-

¹⁴³ Kwestie te zostały szczegółowo opisane w niejawnych wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa BOR.

wej współpracy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację wizyt, mogące mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo osób ochraniających¹⁴⁴

W ocenie NIK, istniejąca obecnie praktyka odstępowania od ochrony na żądanie osób chronionych, w sytuacji, gdy dotyczy to osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie lub osób posiadających w związku ze sprawowanym urzędem informacje o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania kraju, może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Akceptacja dla występujących sytuacji, gdy dana osoba jest chroniona przez część dnia (np. jedynie w godzinach pracy) lub przez część roku (np. z wyłączeniem wakacji, prywatnych wyjazdów, kampanii wyborczej¹⁴⁵) powoduje, że cel dla którego została ustanowiona ochrona i dla którego podatnicy ponoszą wysokie koszty z tym związane, nie może być skutecznie zrealizowany. Przepisy powszechnie obowiązujące powinny określać, czy w takiej sytuacji osobie ochraniającej przysługuje ochrona w takim samym zakresie, jak w czasie wykonywania obowiązków służbowych.

¹⁴⁴ Zobacz opis zawarty w pkt 3.2.5.3. na str. 47 i 3.2.5.6. na str. 50.

¹⁴⁵ Brak precyzyjnych uregulowań w tym zakresie powoduje, że osoby ochraniające niejednokrotnie decydują się na ograniczenie lub rezygnację z ochrony w takich sytuacjach.

4.1 Przygotowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała dotychczas kontroli wykonywania zadań w zakresie organizacji wyjazdów i zapewnienia bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie, korzystającym z lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP. Kontrola została zrealizowana w formie projektowej, a jej przebiegiem kierował Komitet Sterujący złożony z przedstawicieli szeregu jednostek organizacyjnych NIK, na którego czele stał Prezes NIK. Wybór tej formy realizacji kontroli był podyktowany zakresem niezbędnych do zbadania zagadnień, które mieściły się we właściwości kilku departamentów NIK, potrzebą zapewnienia właściwej koordynacji prowadzonych w poszczególnych jednostkach kontroli oraz koniecznością zapewnienia pełnego zobiektywizowania jej wyników - wszystkie zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych były rozpatrywane przez Kolegium NIK.

Program kontroli opracowano w grudniu 2010 r., na podstawie analizy stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności, dokumentów uzyskanych w ramach przygotowania do kontroli z poszczególnych jednostek oraz doniesień medialnych, wskazujących na możliwość wystąpienia nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie.

Kontrolą objęto wszystkie jednostki zaangażowane w przygotowanie i realizację wizyt najważniejszych osób w państwie, prowadzonych z wykorzystaniem lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP. Badań nie prowadzono jedynie w Kancelarii Prezydenta RP oraz Kancelariach Marszałków Sejmu i Senatu, ze względu na zakres kompetencji kontrolnych NIK oraz fakt, iż kwestie będące w zakresie ich właściwości możliwe były do zbadania w jednostkach objętych kontrolą (przede wszystkim KPRM), bądź z wykorzystaniem art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Badanie zostało przeprowadzone w formie kontroli wykonania zadań i kontroli prawidłowości, w oparciu o standardy kontroli oraz zalecenia metodyczne obowiązujące w NIK. Kontrola miała charakter krzyżowy¹⁴⁶, co oznacza, że informacje i wyjaśnienia uzyskane w jednej jednostce, były weryfikowane w innych podmiotach objętych badaniami. Kontrolę przeprowadzono w oparciu o następującą próbę¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Kontrola o charakterze krzyżowym oznacza, że jest ona prowadzona równolegle we wszystkich jednostkach kontrolowanych, a jej wyniki na bieżąco są weryfikowane i konfrontowane z ustaleniami poczynionymi w innych jednostkach.

¹⁴⁷ Liczba spraw objętych badaniem w poszczególnych jednostkach jest różna w stosunku do próby planowej, ze względu na różny zakres działania poszczególnych podmiotów. Przykładowo – MSZ uczestniczy jedynie w organizacji wizyt zagranicznych Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów.

Sposób doboru próby i jej wielkość	Liczba spraw zbadanych			
	KPRM	36 SPLT	BOR	MSZ
Dobór losowy (wspólna próba 48 wizyt, z czego 23 zagraniczne i 25 krajowych)*	48	48	40	10
Dobór celowy 1) 4 loty wytypowane do badania (dwa do Smoleńska w 2010 r., po jednym Prezydentów Kwaśniewskiego i Komorowskiego)* 2) 25 lotów z incydentami** 3) 4 loty samolotami EuroLot S.A. (czarter)	17	29	15	10
Dobór selektywny (próba dobierana indywidualnie przez poszczególne zespoły kontrolne)	29 (losowo – 24) (celowo – 5)	1 (celowo)	1 (celowo)	21 (wszystkie losowo)
Suma	94	78	56	41

* wybór z rejestru prowadzonego przez KPRM obejmującego 1584 pozycje

** wybór z rejestru prowadzonego przez 36 SPLT obejmującego 201 pozycje

Bezpośrednie badania kontrolne zostały uzupełnione poprzez zasięgnięcie informacji i uzyskanie wyjaśnień, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w jednostkach niekontrolowanych, tj. w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu; Szefostwie Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trakcie kontroli przeanalizowano i częściowo wykorzystano ustalenia audytu wewnętrznego i kontroli wewnętrznej w poszczególnych jednostkach.

W ramach kontroli MON, DŚP i 36 SPLT, na podstawie art. 49 ust 1 ustawy o NIK, powołano biegłego z dziedziny praktyki lotniczej Pana Karola Lewandowskiego (pilota PLL LOT, byłego pilota 36 SPLT i byłego Starszego Inspektora d.s. Bezpieczeństwa Lotów Klucza Dowództwa 36 SPLT) do zbadania zagadnień wymagających specjalistycznej wiedzy lotniczej.

Zastrzeżenie do protokołu kontroli złożył Szef KPRM, Minister Spraw Zagranicznych oraz Dowódca 36 SPLT. Szef KPRM pismem z 7 grudnia 2011 r. odmówił podpisania protokołu kontroli.

We wszystkich jednostkach kontrolowanych przeprowadzono narady pokontrolne na podstawie art. 58 ustawy o NIK, mające na celu omówienie stwierdzonych nieprawidłowości.

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK sformułowała łącznie 35 wniosków pokontrolnych, zmierzających do usunięcia najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt dobrej współpracy Szefa i funkcjonariuszy BOR z zespołem kontrolującym. W trakcie realizacji czynności kontrolnych Szef BOR podjął działania mające na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, dokonując zmian organizacyjnych i kadrowych oraz wyciągając konsekwencje służbowe wobec osób odpowiedzial-

nych. Trudności natomiast wystąpiły podczas realizacji kontroli w KPRM.

W wystąpieniu do Szefa KPRM NIK sformułowała 3 wnioski pokontrolne. W dniu 3 stycznia 2012 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów złożył 12 zastrzeżeń do wystąpienia, z których jedno zostało przez Kolegium NIK uwzględnione¹⁴⁹. Szef KPRM poinformował o przyjęciu wniosków do realizacji¹⁵⁰.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Zagranicznych NIK sformułowała 5 wniosków pokontrolnych. Minister Spraw Zagranicznych 2 grudnia 2011 r. złożył 4 zastrzeżenia do wystąpienia, z których jedno zostało przez Kolegium NIK uwzględnione. Minister Spraw Zagranicznych poinformował o przyjęciu wniosków do realizacji.

W wystąpieniu pokontrolnym kierowanym do Ministra Obrony Narodowej sformułowano 9 wniosków pokontrolnych. Nie złożono zastrzeżeń do wystąpienia. Minister Obrony Narodowej poinformował o przyjęciu wniosków do realizacji.

¹⁴⁹ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Szef KPRM zarzucił Kolegium NIK, iż dokonało nierzetelnej analizy zgłoszonych zastrzeżeń. NIK nie podziela tych zarzutów. Kolegium NIK jest organem ustawowo powołanym do obiektywnego i niezależnego rozstrzygnięcia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, złożonym z członków kierownictwa NIK oraz przedstawicieli nauk prawnych i ekonomicznych. Uchwały Kolegium podejmowane są w drodze głosowania. Zgodnie z ustawą rozstrzygnięcia Kolegium NIK są ostateczne.

¹⁵⁰ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Szef KPRM podniósł, iż wnioski pokontrolne NIK odnosiły się do nieaktualnego, w chwili ich formułowania stanu organizacyjno-prawnego. NIK nie podziela tego stanowiska. Wnioski NIK dotyczyły prawidłowej realizacji przez KPRM zadań określonych w jej wewnętrznych regulacjach w zakresie organizacji wizyt osób zajmujących kierownicze stanowiska w KPRM (niewynikających wprost z Porozumienia z 2004 r.), realizacji obowiązków w zakresie prowadzenia ewidencji lotów (utrzymanych również w porozumieniu z 2011 r.), a także podjęcia, we współpracy z innymi podmiotami uczestniczącymi w organizacji wizyt, działań mających na celu opracowanie procedur postępowania w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych, gwarantujących należyta współpracę i koordynację działań w takich przypadkach. Stanowisko NIK znajduje potwierdzenie w samej treści informacji o realizacji poszczególnych wniosków pokontrolnych, zawartych w piśmie Szefa KPRM.

W wystąpieniu do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji NIK sformułowała 2 wnioski pokontrolne. Nie złożono zastrzeżeń do wystąpienia. Minister Spraw Wewnętrznych poinformował o przyjęciu wniosków do realizacji.

W wystąpieniu do Dowódcy Sił Powietrznych sformułowano 6 wniosków pokontrolnych. Dowódca Sił Powietrznych 7 grudnia 2011 r. złożył zastrzeżenia do ww. wystąpienia, które zostały w całości odrzucone. Dowódca Sił Powietrznych poinformował o przyjęciu wszystkich wniosków NIK do realizacji.

W wystąpieniu do Szefa Biura Ochrony Rządu sformułowano 10 wniosków pokontrolnych. Nie złożono zastrzeżeń do wystąpienia. Szefa BOR poinformował, iż dwóch wniosków dotychczas nie zrealizowano, sześć jest w trakcie realizacji, a dwa zostały już zrealizowane w całości.

W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli w 36 SPLT odstąpiono od formułowania wniosków ze względu na planowane rozformowanie pułku.

Pełna treść wystąpień pokontrolnych (z wyjątkiem wystąpień kierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa BOR - ze względu na ich niejawną charakter) została opublikowana przez NIK pod adresem www.nik.gov.pl

Prezes NIK podjął decyzję o wyłączeniu obszarów dotyczących zagadnień logistyczno-finansowych do odrębnej kontroli. Materiały zebrane w trakcie niniejszego postępowania kontrolnego zostały przekazane do Departamentu Obrony Narodowej.

Całość dokumentacji związanej z kontrolą NIK przekazała do Prokuratury Okręgowej Warszawa Praga oraz Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Warszawie prowadzących śledztwa w związku z katastrofą z 10 kwietnia 2010 r. w Smoleńsku.

Wykaz ważniejszych pojęć i skrótów

36 SPLT – 36 Specjalny Pułku Lotnictwa Transportowego

BDG KPRM – Biuro Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

BLT – Baza Lotnictwa Transportowego

BOR – Biuro Ochrony Rządu

DSP – Dowództwo Sił Powietrznych

EuroLOT S.A. – operator świadczący usługi przewozowe między największymi polskimi portami lotniczymi, ale obsługujący również porty zagraniczne. Pełni funkcje dowozowe do połączeń zagranicznych Polskich Linii Lotniczych LOT

ICAO – Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (*International Civil Aviation Organization*)

IMON ds. BL - Inspektorat Ministerstwa Obrony Narodowej do spraw Bezpieczeństwa Lotów

KPRP – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

MON – Ministerstwo Obrony Narodowej

MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Nalot szkoleniowy – liczba godzin lotu szkoleniowego (faktycznego lub planowanego)

PAŻP – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej

PLL LOT S.A. – Polskie Linie Lotnicze LOT Spółka Akcyjna

PD MSZ – Protokół Dyplomatyczny MSZ

Porozumienie - porozumienie z 15 grudnia 2004 r. w sprawie wojskowego specjalnego transportu lotniczego, zawartym pomiędzy Kancelarią Prezydenta, Kancelarią Sejmu, Kancelarią Senatu, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwem Obrony Narodowej.

RCB – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

Resurs techniczny – miara zdolności użytkowej gwarantująca bezpieczeństwo eksploatacji

SSRL SZ RP – Szefostwo Służby Ruchu Lotniczego SZ RP

Status lotu - wskazówka informująca, czy dany statek powietrzny wymaga specjalnego traktowania, czy nie przez organy służb ruchu lotniczego

Technika lotnicza – środki techniczne umożliwiające bezpieczną eksploatację statków powietrznych

WSOSP – Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych w Dęblinie

WSTL – Wojskowy specjalny transport lotniczy

Zdarzenie lotnicze – wypadek lub incydent lotniczy związany z eksploatacją statku powietrznego, który ma niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo lotu

Oceny kontrolowanych jednostek

Lp.	Jednostka	Ocena	Uzasadnienie oceny - zasadnicze uchybienia i nieprawidłowości
1.	KPRM	pozytywna z nieprawidłowościami w zakresie realizacji zadań związanych z organizacją wyjazdów Prezesa i Wiceprezesów Rady Ministrów	We wszystkich zbadanych przypadkach wnioski w sprawie wyjazdu zagranicznego zostały sporządzone rzetelnie i zgodnie ze wzorem określonym w regulacjach wewnętrznych wydanych przez Szefa KPRM. Nieprawidłowości dotyczyły naruszenia terminów przy składaniu do Szefa KPRM wniosków w sprawie wyjazdu zagranicznego, składania do DSP i BOR wniosków w sprawie wykorzystania WSTL przed uzyskaniem akceptacji Szefa KPRM, nie przeprowadzania spotkań koordynacyjnych i misji przygotowawczych
		negatywna w zakresie realizacji zadań związanych z organizacją wyjazdów pozostałych osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie	Ocenę negatywną uzasadniają w szczególności: - niewywiązywanie się z obowiązku ustalania limitów dysponowania WSTL na potrzeby osób uprawnionych, - niesporządzanie w większości przypadków zamówień o potrzebie wykorzystania WSTL, - nierzetelne prowadzenie ewidencji zawiadomień, składanych zamówień i wykonanych lotów, - zlecenie usług w zakresie Wojskowego Specjalnego Transportu Lotniczego dla osób nieuprawnionych do korzystania z tego transportu, - bezpodstawna odmowa skorzystania z WSTL podmiotowi do tego uprawnionemu.
2.	MON	Negatywna	Negatywna ocena kontrolowanej działalności znajduje uzasadnienie m.in. w braku właściwego nadzoru nad działalnością DSP i 36 SPLT, zbyt późnym reagowaniu na negatywne zjawiska zachodzące w 36 SPLT oraz niewystarczającym monitorowaniu realizacji wniosków wpływających z analiz stanu bezpieczeństwa i kontroli jednostek lotniczych.
3.	MSWiA	Negatywna	Ocenę negatywną uzasadnia brak nadzoru Ministra SWiA nad BOR, w zakresie realizacji przez tę formację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie. Brak właściwego nadzoru ze strony MSWiA miał istotny wpływ na powstanie i wieloletnie utrzymywanie się nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli BOR.
4.	MSZ	Negatywna w zakresie przygotowania wizyt	Negatywną ocenę uzasadnia w szczególności fakt, że w Ministerstwie nie podjęto w okresie objętym kontrolą działań w celu wypracowania i stosowania w praktyce kompleksowych oraz spójnych procedur przygotowywania wyjazdów zagranicznych Prezydenta RP i Premiera w obszarach wymagających uzgodnień i współpracy z innymi podmiotami uczestniczącymi w organizacji wizyt i mających wpływ na ich bezpieczeństwo. Nie były również realizowane inne kluczowe zadania w zakresie przygotowywania wizyt, określone w wewnętrznych regulacjach prawnych Ministerstwa oraz wynikające z przyjętych „dobrych praktyk”.
		Pozytywna w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe	Pozytywną ocenę uzasadniają w szczególności: - utworzenie przez MSZ odpowiednich struktur organizacyjnych i kadrowych umożliwiających zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, w tym powołanie Centrum Operacyjnego odpowiedzialnego za pozyskiwanie, weryfikowanie, gromadzenie oraz przetwarzanie informacji dotyczących sytuacji kryzysowych; - opracowanie procedur dotyczących reagowania na sytuacje nadzwyczajne; - zgodne z procedurami działania pracowników w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych, tj. w trakcie wizyty Prezydenta RP w Gruzji 23 listopada 2008 r. oraz podczas katastrofy z 10 kwietnia 2010 r.

Lp.	Jednostka	Ocena	Uzasadnienie oceny - zasadnicze uchybienia i nieprawidłowości
5.	DSP	Negatywna	Negatywna ocena kontrolowanej działalności znajduje uzasadnienie m.in. w: braku skutecznego nadzoru nad działalnością 36 splt, zbyt późnym reagowaniu na negatywne zjawiska oraz zmiany zachodzące w pułku, niewystarczającym monitorowaniu realizacji wniosków wpływających z analiz stanu bezpieczeństwa i kontroli jednostek lotniczych.
6.	36 SPLT	Negatywna	Ocenę negatywną uzasadnia w szczególności podejmowanie w szeregu przypadków niezgodnych z obowiązującymi procedurami działań dotyczących organizacji lotów oraz zapewnienia bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie w trakcie realizacji lotów, a także nieprawidłowości w realizacji szkolenia lotniczego.
7.	BOR	odstąpiono od wydania oceny ogólnej	Pomimo stwierdzenia nieprawidłowości we wszystkich kontrolowanych obszarach, w tym w szczególności w zakresie rozpoznawania zagrożeń i planowania działań ochronnych, nie było możliwe określenie ich bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo osób ochraniających, w związku z brakiem wystarczających środków dowodowych w tym zakresie. W związku z powyższym, dokonano oceny w zakresie poszczególnych obszarów objętych kontrolą, wydając następujące oceny: - negatywną obowiązujących w BOR procedur zapewnienia bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie, - pozytywną przygotowania BOR do zapewnienia bezpieczeństwa osobom ochrańianym pod względem kadrowym i sprzętowym. - negatywną w zakresie przygotowania działań ochronnych w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, - negatywną systemu nadzoru i kontroli nad przygotowaniem i prowadzeniem działań ochronnych, w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, - pozytywną z nieprawidłowościami w przedmiocie współpracy BOR z organami państwa, służbami oraz innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie organizacji wizyt osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie.

Wykaz osób zajmujących w latach 2005-2011 stanowiska kierownicze w kontrolowanych jednostkach

Jednostka Kontrolowana	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność	Okres pełnienia obowiązków
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	Sławomir Cytrycki	od 2 maja 2004 r. do 31 października 2005 r.
	Mariusz Błaszczak	od 31 października 2005 r. do 4 listopada 2007 r.
	Tomasz Arabski	od 16 listopada 2007 r. nadal
Ministerstwo Obrony Narodowej	Jerzy Szmajdziński	od 19 października 2001r. do 30 października 2005 r.
	Radosław Sikorski	od 31 października 2005 r. do 6 lutego 2007 r.
	Aleksander Szczygło	od 7 lutego 2007 r. do 15 listopada 2007 r.
	Bogdan Klich	od 16 listopada 2007 r. do 2 sierpnia 2011 r.
	Tomasz Siemoniak	od 2 sierpnia 2011 r. Nadal
Dowództwo Sił Powietrznych	gen. broni pil. Ryszard Olszewski	od 3 kwietnia 2002 r. do 2 kwietnia 2005 r.
	gen. broni pil. Stanisław Targosz	od 3 kwietnia 2005 r. do 18 kwietnia 2007 r.
	gen. broni pil. Andrzej Błasiak	od 19 kwietnia 2007 r. do 10 kwietnia 2010 r.
	gen. broni pil. Lech Majewski	od 21 maja 2010 r. nadal
36 specjalny pułk lotnictwa transportowego	płk dypl. pil. Tomasz Pietrzak	od 25 lutego 2003 r. do 27 sierpnia 2008 r.
	płk dypl. pil. Ryszard Raczyński	od 25 sierpnia 2008 r. do 23 sierpnia 2010 r.
	płk mgr inż. pil. Mirosław Jemielniak	od 23 sierpnia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r.
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Ryszard Kalisz	od 2 maja 2004 r. do 31 października 2005 r.
	Ludwik Dorn	od 31 października 2005 r. do 7 lutego 2007 r.
	Janusz Kaczmarek	od 8 lutego 2007 r. do 8 sierpnia 2007 r.
	Władysław Stasiak	od 8 sierpnia 2007 r. do 16 listopada 2007 r.
	Grzegorz Schetyna	od 16 listopada 2007 r. do 13 października 2009 r.
	Jerzy Miller	od 14 października 2009 r. do 18 listopada 2011 r.

Biuro Ochrony Rządu	gen. dyw. Grzegorz Mozgawa	od 7 listopada 2001r. do 3 listopada 2005 r.
	płk Damian Jakubowski	od 3 listopada 2005 r. do 11 sierpnia 2006 r.
	płk Jan Teleon (p.o.)	od 12 sierpnia 2006 r. do 24 października 2006 r.
	płk Andrzej Pawlikowski	od 25 października 2006 r. do 27 listopada 2007 r.
	gen. dyw. Marian Janicki	od 27 listopada 2007 r. Nadal
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Włodzimierz Cimoszewicz	od 19 października 2001 r. do 5 stycznia 2005 r.
	Adam Daniel Rotfeld	od 5 stycznia 2005 r. do 31 października 2005 r.
	Stefan Meller	od 31 października 2005 r. do 9 maja 2006 r.
	Anna Fotyga	od 9 maja 2006 r. do 7 września 2007 r. oraz od 10 września 2007 r. do 16 listopada 2007 r.
	Radosław Sikorski	od 16 listopada 2007 r. Nadal

Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KPRM realizuje zadania w zakresie koordynacji i zlecenia usług przewozu wojskowym specjalnym transportem lotniczym najważniejszych osób w państwie. Zadania te zostały określone przede wszystkim w następujących dokumentach:

- Porozumieniu w sprawie wojskowego specjalnego transportu lotniczego, zawartym 15 grudnia 2004 r. (obowiązującym od 1 stycznia 2005 r.) pomiędzy Szefem Kancelarii Prezydenta RP, Szefem Kancelarii Sejmu, Szefem Kancelarii Senatu, Szefem KPRM oraz Ministrem Obrony Narodowej, zwanym dalej Porozumieniem,
- Decyzji Nr 184/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia do użytku w lotnictwie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej „Instrukcji organizacji lotów statków powietrznych o statusie HEAD” zwanej dalej Decyzją.

W Porozumieniu określono zasady właściwego dysponowania statkami powietrznymi wojskowego specjalnego transportu lotniczego oraz obsługi pasażerskiej Prezydenta RP, Marszałka Sejmu RP, Marszałka Senatu RP, Prezesa RM. Osoby te mogły, w ramach przyznanych limitów, wskazywać również inne osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe uprawnione do korzystania z wojskowego specjalnego transportu lotniczego dla celów związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych. Z wojskowego specjalnego transportu lotniczego w ramach przyznanych limitów mogli korzystać także członkowie oficjalnych delegacji oraz personel towarzyszący osobom, o których mowa powyżej, a także członkowie oficjalnych delegacji przybywających na zaproszenie tych osób. Strony Porozumienia mogły ustalić, każda w zakresie swojej właściwości, warunki korzystania w ramach przyznanych limitów z wojskowego specjalnego transportu lotniczego. Osoby wskazane w Porozumieniu jako uprawnione do korzystania z wojskowego specjalnego transportu lotniczego, mogły w lotach krajowych, w ramach limitów przyznanych stronom Porozumienia, korzystać z tego transportu dla celów niezwiązanych z wykonywaniem obowiązków służbowych, za zwrotem kosztów obejmujących:

- a) bezpośrednie koszty wykorzystania statku powietrznego, wyliczone na podstawie czasu lotu oraz norm budżetowych obejmujących koszt godziny lotu, paliwa oraz techniki lotniczej,
- b) poniesione opłaty lotniskowe i manipulacyjne, w tym za przygotowanie statku do startu i usługę tankowania.

Przewóz osób uprawnionych do korzystania z wojskowego specjalnego transportu lotniczego wykonywały w ramach służby publicznej statki powietrzne jednostki wojskowej wyznaczonej przez Dowódcę Sił Powietrznych (w okresie kontroli był to 36 SPLT). Sposób wydzielenia statków powietrznych zakwalifikowanych jako wojskowy specjalny transport lotniczy, zabezpieczenia i wykonywania lotów, a także sposób zabezpieczenia i wykonywania lotów z osobami uprawnionymi na mocy Porozumienia, miał określić Dowódca Sił Powietrznych. Koordynatorem realizacji Porozumienia był Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Do zakresu obowiązków Koordynatora należało coroczne ustalanie, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, na podstawie planów przekazanych przez strony Porozumienia, limitów dysponowania wojskowym specjalnym transportem lotniczym na potrzeby osób uprawnionych w ujęciu godzinowym i finansowym. Limity ustalane miały być w rozbiciu na poszczególne typy statków powietrznych w ramach środków zaplanowanych i przeznaczonych na ten cel w części budżetowej, której dysponentem był Minister Obrony Narodowej. O przyznanych

limitach Koordynator miał powiadamiać strony Porozumienia. Strony Porozumienia mogły dokonywać między sobą przesunięć przyznaných limitów, informując o tym Koordynatora. W przypadku wykorzystania ustalonego łącznego limitu Koordynator miał uzgadniać ze stronami Porozumienia wysokość dodatkowych, niezbędnych środków, informując o tym Ministra Obrony Narodowej.

Zawiadomienie o potrzebie wykorzystania wojskowego specjalnego transportu lotniczego powinno być składane w formie pisemnej do Koordynatora, i zawierać: datę i godzinę odlotu i powrotu, dysponenta i liczbę osób towarzyszących, lotnisko (lądowisko) startu i lądowania, rodzaj statku powietrznego. Zawiadomienie to należało przesyłać:

- a) z dwudniowym (dni robocze) wyprzedzeniem – w przypadku lotu krajowego,
- b) z wyprzedzeniem określonym zgodnie z wymaganiami obowiązującymi na terytorium państwa docelowego, możliwie nie krótszym niż dziesięć dni – w przypadku lotu zagranicznego.

W sytuacjach, w których nie było możliwe złożenie zawiadomienia z zachowaniem ww. terminów, zawiadomienie należało przekazać telefonicznie, z obowiązkiem późniejszego potwierdzenia na piśmie. Na podstawie złożonego zawiadomienia Koordynator powinien sporządzić zamówienie, a następnie przekazać je Dowódcy Sił Powietrznych i jednocześnie do wiadomości dowódcy jednostki wojskowej wykonującej transport, a także Szefowi BOR. W przypadku lotów zagranicznych zawiadomienia Straży Granicznej miały dokonywać bezpośrednio strony Porozumienia.

Porozumieniem wprowadzono także obowiązek prowadzenia przez KPRM ewidencję zawiadomień, składanych zamówień oraz ewidencję wykonanych lotów¹⁵¹.

Dokumentem określającym m.in. zasady i tryb korzystania z wojskowego specjalnego transportu lotniczego obowiązującym od 23 czerwca 2009 r. jest Decyzja Nr 184/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 czerwca 2009 r. Decyzja ta, w zakresie dotyczącym organizacji wizyt, była tożsama z Porozumieniem z 2004 r.

Zagadnienia dotyczące zadań KPRM związanych z koordynacją i zlecaniem usług w zakresie wykorzystania specjalnego transportu lotniczego przez osoby upoważnione oraz współdziałania z uprawnionymi organami i instytucjami przy realizacji powyższych zadań zostały określone w następujących wewnętrznych aktach prawnych i dokumentach KPRM:

- wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Biura Administracyjnego KPRM a następnie wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Biura Dyrektora Generalnego KPRM,
- zakresach obowiązków pracownika zatrudnionego w Wydziale Recepcyjno-Protokolarnym Biura Administracyjnego, a następnie Biura Dyrektora Generalnego.

Zadania w zakresie koordynacji i zlecenia usług w zakresie specjalnego transportu lotniczego realizowanych przez 36 SPLT i Biuro Ochrony Rządu zostały określone w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym Biura Administracyjnego, a następnie Biura Dyrektora Generalnego KPRM.

¹⁵¹ W dniu 8 lutego 2011 r. zostało zawarte nowe Porozumienie w sprawie wykonywania lotów z najważniejszymi osobami w państwie. Sygnatariuszami Porozumienia byli Szefowie Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Prezesa RM oraz Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Szef BOR i Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Zgodnie z zapisami Porozumienia ustalanie limitów dysponowania WSTL powierzono MON, który dokonuje tego w porozumieniu z Koordynatorem (Szefem KPRM). Zapotrzebowanie na lot statku powietrznego należącego do WSTL organizujący lot składa w formie pisemnej do Szefa KPRM, który to zapotrzebowanie niezwłocznie przekazuje Dowództwu Sił Powietrznych i do wiadomości dowódcy jednostki wojskowej wykonującej transport oraz do Szefa BOR. KPRM ma obowiązek prowadzić ewidencję zapotrzebowań i wykonanych lotów. Obecnie trwają prace nad nowym porozumieniem w tym zakresie.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Zadania MSZ wynikają z ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁵², rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych¹⁵³ oraz regulacji wewnętrznych. MSZ uczestniczy w przygotowaniu i realizacji wizyt zagranicznych Prezydenta RP i Premiera. Wizyty Marszałków Sejmu i Senatu nie są obsługiwane przez służby Ministerstwa. Ministerstwo zajmuje się przede wszystkim przygotowaniem strony merytorycznej i protokołarnej wizyty (sugestie dot. programu, agendy i też do rozmów, określenie politycznych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, charakterystyki rozmówców, oprawy medialnej, itp.).

Zagadnienia dotyczące roli MSZ w przygotowywaniu wizyt zagranicznych najważniejszych osób w państwie zostały określone w następujących wewnętrznych aktach prawnych Ministerstwa:

- Instrukcji Nr 2 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 22 kwietnia 2008 r. w sprawie rodzajów, trybu przygotowywania i struktury materiałów opracowywanych w resorcie spraw zagranicznych dla Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych w związku z wizytami międzynarodowymi (zwanej dalej Instrukcją Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 2008 r. w sprawie przygotowania wizyt zagranicznych)¹⁵⁴;
- regulaminie organizacyjnym MSZ¹⁵⁵;
- wewnętrznych regulaminach organizacyjnych komórek organizacyjnych Ministerstwa uczestniczących w realizacji zadań związanych z przygotowaniem i realizacją wyjazdów zagranicznych najważniejszych osób w państwie.

Zgodnie z § 1 ust. 1 Instrukcji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 2008 r. w sprawie przygotowania wizyt zagranicznych, regulacja ta ma zastosowanie do wizyt międzynarodowych Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych. Pod pojęciem wizyty międzynarodowej należy rozumieć – oficjalną lub roboczą wizytę międzynarodową, uzgodnioną z odpowiednim wyprzedzeniem, odbywającą się w Polsce lub poza Polską (§ 2 pkt 3 ww. Instrukcji).

Podmiotami w ramach MSZ odpowiedzialnymi za przygotowanie wizyt międzynarodowych są w szczególności: Protokół Dyplomatyczny, departament kierunkowy, członek Kierownictwa Ministerstwa nadzorujący prace departamentu kierunkowego (w randze sekretarza lub podsekretarza stanu), właściwa placówka dyplomatyczna.

Protokół Dyplomatyczny Ministerstwa przygotowuje oraz uczestniczy w realizacji programów wizyt oficjalnych i roboczych składanych za granicą przez Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych (§ 73 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa oraz § 4 pkt 1 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu). Do zadań ww. komórki organizacyjnej należy również:

- opracowywanie okresowych planów wizyt składanych za granicą przez Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych (§ 4 pkt 3 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego);

¹⁵² Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

¹⁵³ Dz. U. Nr 248, poz. 1492.

¹⁵⁴ Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 101. W okresie wcześniejszym przedmiotowa problematyka nie była regulowana w wewnętrznym akcie prawnym.

¹⁵⁵ Nadanym zarządzeniem Nr 30 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MSZ Nr 7, poz. 111).

- przygotowanie i prowadzenie korespondencji protokolarnej dotyczącej wizyt oficjalnych oraz utrzymywanie w tym zakresie kontaktów z przedstawicielami misji dyplomatycznych w Warszawie (§ 4 pkt 5 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego);
- współpraca w przygotowaniu wizyt oficjalnych głów państw, szefów rządów, ministrów spraw zagranicznych z Kancelariami: Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz z właściwymi komórkami organizacyjnymi ministerstwa, zainteresowanych ministerstw, centralnych urzędów i instytucji, a także władz terenowych (§ 4 pkt 6 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego).

Departament kierunkowy będący właściwą terytorialnie lub funkcjonalnie komórką organizacyjną Ministerstwa odpowiada za przygotowanie lub zebranie materiałów na użytek danej wizyty (§2 pkt 1 Instrukcji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 2008 r. w sprawie przygotowania wizyt zagranicznych).

Członek Kierownictwa Ministerstwa nadzorujący prace departamentu kierunkowego dokonuje zatwierdzenia dokumentów tworzonych przez ww. komórkę organizacyjną w trakcie przygotowań do wizyt zagranicznych oraz po ich zakończeniu oraz odpowiada za organizację tzw. spotkań koordynacyjnych (§ 5 oraz rozdziały III – VII Instrukcji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 2008 r. w sprawie przygotowania wizyt zagranicznych).

Właściwa placówka dyplomatyczna opracowuje sugestie dotyczące programu wizyty i agendy rozmów oraz współpracuje z departamentem kierunkowym w przygotowaniu wizyty (§ 4 Instrukcji Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 2008 r. w sprawie przygotowania wizyt zagranicznych).

Zgodnie z Protokołem dyplomatycznym wizyty oficjalne głów państw i szefów rządów poprzedzane są tzw. misjami przygotowawczymi (rekonesansami) przeprowadzanymi w kraju odwiedzanym, parę tygodni przed terminem planowanej wizyty. Udział w misji powinny brać osoby przygotowujące wizytę, tj.:

- Dyrektor Departamentu Protokołu Dyplomatycznego MSZ lub jego Zastępca;
- Dyrektor departamentu kierunkowego MSZ przygotowującego wizytę;
- Przedstawiciele Kancelarii Prezydenta RP lub Prezesa Rady Ministrów;
- Szef lub przedstawiciel Biura Ochrony Rządu (BOR);
- przedstawiciele ambasady w państwie odwiedzanym.

Celem misji jest omówienie programu politycznego wizyty i jej szczegółów protokolarnych, określenie składu i wielkość delegacji, omówienie technicznych aspektów wizyty (bezpieczeństwa rezydencji i przejazdów, warunków współpracy służb ochrony). W trakcie misji przygotowawczej powinna zostać również przeprowadzona wizja lokalna wszystkich obiektów zaplanowanych do odwiedzenia podczas planowanej wizyty. W oparciu o ustalenia misji przygotowawczej i dalszych prac tworzony jest precyzyjny, godzinowy program wizyty określający m.in.: skład delegacji (w rozbiciu na delegację oficjalną, osoby towarzyszące, gości, dziennikarzy, oficerów ochrony), punkty programu dla poszczególnych gości, miejsca w samolocie, kolumnie samochodowej i hotelu.

Resort Obrony Narodowej

Obowiązki Ministra Obrony Narodowej związane z organizacją lotów i zapewnieniem bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie, korzystającym z lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP, zostały określone m.in. w: ustawie z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra

Obrony Narodowej¹⁵⁶ (art. 2 pkt 2a, 7, 8, 10, 16, 18). Zgodnie z ww. przepisami do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy: formowanie, przeformowanie i rozformowywanie jednostek wojskowych oraz nadawanie im etatów, określanie celów, kierunków i zadań szkolnictwa wojskowego, kierowanie sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych, kierowanie sprawami zaspokajania potrzeb materiałowych, technicznych i finansowych Sił Zbrojnych, kierowanie gospodarką finansową resortu obrony narodowej, kierowanie działalnością gospodarczą w Siłach Zbrojnych.

Innymi aktami prawnymi regulującymi przedmiotowe kwestie były m.in.:

- 1) rozporządzenie Rady Ministrów z 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej¹⁵⁷ (§ 1 pkt 6, 8, 9, 10, 12, 13, § 2 pkt 13), zgodnie z którym do zakresu działania Ministra Obrony Narodowej należy w szczególności realizacja zadań w dziedzinie: kierowania w czasie pokoju całokształtem działalności Sił Zbrojnych oraz przygotowywania propozycji dotyczących ich rozwoju i struktury; kierowania zaspokajaniem potrzeb materiałowych technicznych i finansowych Sił Zbrojnych; kierowania sprawami kadrowymi i pracowniczymi w resorcie obrony narodowej; określania celów, kierunków i zadań szkolnictwa wojskowego; kierowania działalnością gospodarczą w resorcie obrony narodowej; kierowania gospodarką finansową resortu obrony narodowej; organizowania i prowadzenia kontroli jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej;
- 2) statut Ministerstwa Obrony Narodowej, nadany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów¹⁵⁸, określający jego organizację wewnętrzną;
- 3) regulamin organizacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej, określony zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej¹⁵⁹,

Na podstawie art. 13a ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶⁰ do zakresu działania Dowództwa Sił Powietrznych w szczególności należy:

- 1) dowodzenie związkami organizacyjnymi i jednostkami wojskowymi Sił Powietrznych niewydzielonymi w podporządkowanie Dowódcy Operacyjnego Sił Zbrojnych;
- 2) planowanie oraz realizacja mobilizacyjnego i operacyjnego rozwinięcia Sił Powietrznych;
- 3) szkolenie podległych związków organizacyjnych i jednostek wojskowych;
- 4) przygotowanie sił i środków Sił Powietrznych do działań bojowych oraz w sytuacjach przewidzianych w ustawach i ratyfikowanych umowach międzynarodowych.

Zgodnie z art. 13a ust. 5 Dowódca Sił Powietrznych wykonuje swoje zadania przy pomocy Dowództwa Sił Powietrznych (DSP). Szczegółowy zakres działania oraz struktura organizacyjna DSP zostały określone przez Ministra Obrony Narodowej w Zarządzeniu Nr Z-6/MON z 15 lutego 2008 r.¹⁶¹

Loty z najważniejszymi osobami w państwie od dnia 15 lipca 2004 r. realizowane były przez 36 SPLT na podstawie „Instrukcji zabezpieczenia i wykonywania lotów statków powietrznych oznaczonych symbolem „Ważny” nad terytorium RP „Tymczasowa”¹⁶² (zwanej dalej „instrukcją Ważny”). In-

¹⁵⁶ Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 ze zm.

¹⁵⁷ Dz.U. z 1996 r. Nr 94, poz. 426.

¹⁵⁸ M.P. z 2006. Nr 76, poz.768 ze zm.

¹⁵⁹ Dz. Urz. .MON z 2006 r. Nr 21, poz. 27 ze zm.

¹⁶⁰ Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.

¹⁶¹ Dz. Urz. MON z 2008 r. nr 7, poz. 69. Załącznik niejawnny.

¹⁶² Wprowadzona rozkazem Nr 82 Dowódcy Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej z 21 maja 2004 r.

strukcja ta zawierała regulacje dotyczące wymogów w zakresie samych statków powietrznych jak też obowiązki personelu lotniczego i latającego, lotnisk i lądowisk, a także modele procesu decyzyjnego i informacyjnego przy organizacji lotów i obiegu informacji przy ich zabezpieczeniu.

Minister Obrony Narodowej w dniu 9 czerwca 2009 r. wprowadził w miejsce poprzedniej instrukcji „Instrukcję organizacji lotów statków powietrznych o statusie HEAD”¹⁶³ (zwanej dalej „Instrukcją HEAD”). Instrukcja lotów o statusie HEAD zawiera regulacje w sprawach analogicznych jak poprzedzając ją akt prawny, przy czym przepisy w niej zawarte mają bardziej precyzyjny i rozbudowany charakter¹⁶⁴.

Poza instrukcjami źródłem prawa w kontrolowanym zakresie były regulaminy lotów. Od początkowego okresu objętego kontrolą do 1 stycznia 2007 r. loty odbywały się w oparciu o Regulamin lotów lotnictwa wojskowego Rzeczypospolitej Polskiej RL-2000¹⁶⁵. Od dnia 1 stycznia 2007 r. obowiązywał Regulamin lotów lotnictwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej RL-2006¹⁶⁶.

Biuro Ochrony Rządu

Zadaniem BOR jest ochrona osób określonych w art. 2 ust. 1 ustawy z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu¹⁶⁷, w tym m.in. Prezydenta RP, Marszałków Sejmu i Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów.

Biuro Ochrony Rządu jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją, wykonującą zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urzędzeń (art. 1 ust. 1 ustawy o BOR). BOR kieruje Szef tej jednostki, który podlega ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych (art. 6 ust. 1)¹⁶⁸. Szef BOR zapewnia sprawne oraz efektywne wykonywanie zadań BOR, w szczególności poprzez: organizowanie ochrony, prowadzenie polityki kadrowej, szkolenie oraz doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy, a także współdziałanie z centralnymi organami administracji rządowej podległymi ministrowi właściwemu ds. wewnętrznych, jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi, podległymi oraz nadzorowanymi przez ministra właściwego ds. spraw wewnętrznych lub Ministra Obrony Narodowej oraz innymi organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie działań realizowanych przez BOR i te organy (art. 7). Szczegółowa struktura organizacyjna BOR, o której mowa w art. 9 ustawy, została określona w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 11 kwietnia 2008 r. w sprawie wprowadzenia etatu P w BOR (syg. PF-2).

Zgodnie z art. 11 ustawy o BOR, w celu zapewnienia ochrony BOR, w szczególności:

- planuje zabezpieczenie osób, obiektów i urzędzeń,
- rozpoznaje i analizuje potencjalne zagrożenia,
- zapobiega powstaniu zagrożeń,
- koordynuje realizację działań ochronnych,

¹⁶³ Decyzja Nr 184/MON Ministra Obrony Narodowej z 9 czerwca 2009 r.

¹⁶⁴ Stanowiła ona m.in., że loty statków powietrznych oznaczonych symbolem „Ważny” można wykonywać na:

- a) samolotach i śmigłowcach – na lotniskach stałych, na których działają organy służby ruchu lotniczego wyposażone w środki lotniczej łączności radiowej i ubezpieczenia lotów,
- b) śmigłowcach – w terenie przygodnym (w tym w miejscowościach) po uprzednim uzgodnieniu miejsca lądowania z miejscowymi władzami samorządowymi lub wojskowymi.

Lot statku powietrznego oznaczony symbolem „Ważny” nie mógł być wykonywany poniżej minimalnych warunków atmosferycznych ustalonych dla dowódcy załogi, typu statku powietrznego oraz lotniska.

¹⁶⁵ Wprowadzony decyzją Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 lutego 2001 r. Nr 28/MON sygn. WLOP 311/2001

¹⁶⁶ Wprowadzony decyzją Ministra Obrony Narodowej z 13 października 2006 r.

¹⁶⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.

¹⁶⁸ Obecnie Ministrowi Spraw Wewnętrznych.

- wykonuje bezpośrednią ochronę,
- zabezpiecza obiekty i urządzenia,
- doskonalili metody pracy.

Szczegółowe zasady zapewnienia ochrony dla osób i obiektów, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy zostały określone w „Instrukcji działań ochronnych”. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie wersje tego dokumentu. Pierwsza, obowiązywała od dnia 9 sierpnia 2002 r. do dnia 31 stycznia 2010 r. (PF-472/02). W dniu 1 lutego 2010 r. została wprowadzona zarządzeniem Szefa BOR w sprawie wprowadzenia instrukcji działań ochronnych w BOR (Z-8/10) nowa „Instrukcja działań ochronnych” (DEWD Z-66/W5/09)¹⁶⁹.

W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie, w trakcie wizyt, prowadzonych z wykorzystaniem lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych Szef BOR w dniu 18 marca 2008 r. zawarł z Dowódcą Sił Powietrznych porozumienie dotyczące zasad współpracy pomiędzy Dowództwem SP a BOR podczas organizacji i wykonywania zadań lotniczych z osobami uprawnionymi do korzystania z ochrony BOR. Z treści porozumienia wynika, iż „organizatorem” lotów jest dowódca 36 SPLT. Określa ono także zakres uprawnień i obowiązków BOR i 36 SPLT w związku z pobytem ochraniających osób (i osób im towarzyszących) na pokładzie samolotu oraz terenie lotniska.

¹⁶⁹ Oba dokumenty mają charakter niejawni.

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 r. nr 10, poz. 56 ze zm.).
2. Ustawa Prawo Lotnicze i akty wykonawcze Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2006 r. nr 100, poz. 696 ze zm.).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 94, poz. 426).
4. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.).
5. Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago 7 grudnia 1944 r. z załącznikami (dostępna m.in. na str. internetowej Urzędu Lotnictwa Cywilnego) – Dz. U. z 1959 r. Nr 35 poz. 212 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 Nr 163, poz. 1712 ze zm.)
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności przez funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu oraz korzystania przez nich z pomocy innych podmiotów (Dz. U. Nr 57, poz. 519).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4 października 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinni odpowiadać funkcjonariusze BOR na stanowisko szefa komórki organizacyjnej lub innym stanowisku służbowym (Dz. U. Nr 165, poz. 1357 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 maja 2002 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu (Dz. U. Nr 78, poz. 711).
10. Regulamin Lotów Lotnictwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (RL 2006) MON Dowództwo Sił Powietrznych WLOP 370/2006 ze zmianami.
11. Zarządzenie nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 10 czerwca 2009 r. w sprawie nadania statutu Biuru Ochrony Rządu (Dz. Urz. MSWiA Nr 6, poz. 34).
12. Zarządzenie Szefa Biura Ochrony Rządu z dnia 9 sierpnia 2002 r. w sprawie wprowadzenie w życie instrukcji działań ochronnych (*starej*) (PF-5).
13. Zarządzenie Szefa BOR z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji działań ochronnych BOR (*nowej*) (Z-66/W5/09).
14. Zarządzenie Szefa BOR z dnia 14 października 2010 r. w sprawie wprowadzenia w BOR procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych (Z-31/10).
15. Zarządzenie Szefa BOR z dnia 1 kwietnia 2009 r. w sprawie podporządkowania komórek organizacyjnych BOR (Z-13/09).
16. Zarządzenie Szefa BOR z dnia 25 sierpnia 2009 r. w sprawie alarmowania, ostrzegania i powiadamiania w BOR (Z-33/09).
17. Zarządzenie Szefa BOR z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji pełnienia służby na terenie Pawilonu Rządowego oraz Strefy Ochranianej Wojskowego Portu Lotniczego Warszawa – Okęcie (Z-2/10).
18. Zarządzenie Szefa BOR z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawie prowadzenia teczek tematycznych grup ochronnych, obiektów chronionych przez BOR i teczek osób ochraniających państw obcych.

19. Zarządzenie Szefa BOR z dnia 17 września 2009 r. w sprawie stosowania przez funkcjonariuszy BOR protokołów zatrzymania oraz kontroli osobistej, przeglądu zawartości bagażu, sprawdzenia ładunku.
20. Porozumienie z dnia 18 kwietnia 2006 r. w sprawie zasad współpracy pracowników 1 Bazy Lotniczej i funkcjonariuszy BOR w terminalu WPL.
21. Porozumienie w sprawie ustalenia szczegółowych zasad współpracy z Komendantem Głównym Żandarmerii Wojskowej (216/L/06).
22. Porozumienie zawarte z Komendantem Głównym Policji w 4 czerwca 2007 r. w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscu pobytu osób ochronianych przez BOR.
23. Porozumienie z dnia 18 marca 2008 r. w sprawie zasad współpracy pomiędzy Dowództwem Sił Powietrznych a BOR podczas organizacji i wykonywania zadań lotniczych z osobami uprawnionymi do korzystania z ochrony BOR.
24. Porozumienie z dnia 18 czerwca 2009 r. o współdziałaniu Służby Kontrwywiadu Wojskowego i BOR.
25. Porozumienie z dnia 22 października 2010 r. o współpracy pomiędzy Polską Agencją Żeglugi Powietrznej a BOR w sprawie wymiany informacji o zdarzeniach mających wpływ na płynność i bezpieczeństwo wykonywania operacji lotniczych statków powietrznych o statusie HEAD.
26. Porozumieniem z dnia 15 grudnia 2004 r. zawarte pomiędzy Szefem Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Szefem Kancelarii Sejmu, Szefem Kancelarii Senatu, Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministrem Obrony Narodowej w sprawie wojskowego specjalnego transportu lotniczego.
27. Porozumienie z dnia 8 lutego 2011 r. w sprawie wykonywania lotów z najważniejszymi osobami w państwie zawarte pomiędzy Szefami Kancelarii Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Prezesa RM oraz Ministrem Obrony Narodowej, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Szefem BOR i Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego.
28. Zarządzenie Nr 14 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie służbowych wyjazdów zagranicznych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Dyrektora Generalnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz osób im towarzyszących (oraz poprzedzające je zarządzenia nr 3 z 26 stycznia 2004 r. oraz nr 19 z 29 listopada 2006 r., o tym samym tytule).
29. Instrukcje organizacji lotów w Lotnictwie Sił Zbrojnych RP obowiązujących z w latach 2005-2010.
30. Instrukcje bezpieczeństwa lotów Lotnictwa Sił Zbrojnych RP obowiązujące w latach 2005-2010.
31. Instrukcje wykonywania lotów próbnych w Lotnictwie Sił Zbrojnych RP obowiązujące w latach 2005-2010.
32. Instrukcja zabezpieczenia i wykonywania lotów statków powietrznych oznaczonych symbolem „Ważny” na terytorium RP (WLOP 341/2004).
33. Instrukcje organizacji lotów statków powietrznych o statusie HEAD obowiązująca w latach 2005-2010 (WLOP 408/2009).
34. Instrukcje ruchu lotniczego obowiązujące w latach 2005-2010.
35. Regulaminy lotów lotnictwa Sił Zbrojnych RP obowiązujące w latach 2005-2010.
36. Instrukcje organizacji ubezpieczenia lotów w lotnictwie Sił Zbrojnych RP obowiązujące w latach 2005-2010.

37. Instrukcje postępowania personelu pokładowego w samolotach i śmigłowcach jednostki lotniczej obowiązujące w latach 2005-2010.
38. Instrukcje meteorologicznego zabezpieczenia lotów w Lotnictwie Sił Zbrojnych RP w latach 2005-2010.
39. Instrukcja zabezpieczenia i wykonywania lotów statków powietrznych oznaczonych symbolem „WAŻNY” nad terytorium RP (WLOP 341/2004).
40. Instrukcja organizacji lotów statków powietrznych o statusie „HEAD” (WLOP 408/2009).
41. Zasady szkolenia i kontroli technicznego personelu latającego oraz dopuszczenia specjalistów służby inżynierijno-lotniczej do wykonywania lotów w składzie załogi statku powietrznego, obowiązujące w latach 2005-2010.

Zagadnienia objęte kontrolą ujęte zostały dodatkowo w innych uregulowaniach wewnętrznych, zarządzeniach, decyzjach, rozkazach i innych dokumentach wewnętrznych obowiązujących w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą.

Wykaz organów, 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. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
6. Sejmowa Komisja Obrony Narodowej
7. Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
8. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Senacka Komisja Obrony Narodowej
10. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
11. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych
12. Minister Obrony Narodowej
13. Minister Spraw Wewnętrznych
14. Minister Spraw Zagranicznych
15. Minister Sprawiedliwości
16. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
17. Prokurator Generalny
18. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
19. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
20. Szef Biura Ochrony Rządu
21. Dowódca Sił Powietrznych