



Nr ewid. 113/2012/P/11/062/KIN

Informacja o wynikach kontroli

**OCHRONA
CYWILNEGO RUCHU LOTNICZEGO W POLSCE,
JAKO ELEMENT BEZPIECZEŃSTWA
LOTNICTWA CYWILNEGO**

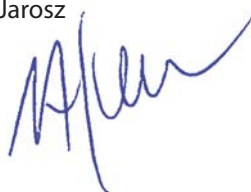
MISJA

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

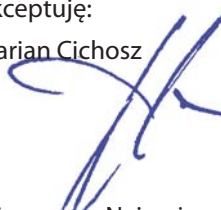
WIZJA

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

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury:
Stanisław Jarosz

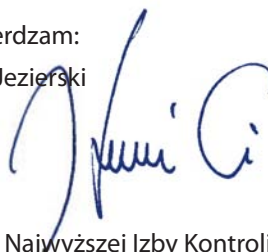


Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jeziński



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 18 kwietnia 2012

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

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE	8
1.1. Temat i numer kontroli.....	8
1.2. Ogólne tło badanej problematyki	8
1.3. Cel kontroli	8
1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli	9
1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli.....	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	10
2.2. Synteza wyników kontroli.....	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	15
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	16
3.1.1. Stan prawny	16
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	16
3.2. Istotne ustalenia kontroli	19
3.2.1. Dostosowanie przepisów krajowych regulujących ochronę lotnictwa cywilnego do przepisów międzynarodowych	19
3.2.2. Realizacja Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego	24
3.2.2.1. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.....	24
3.2.2.2. Zarządzający lotniskami i Polska Agencja Żeglugi Powietrznej.....	29
3.2.3. Realizacja Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.....	34
3.2.3.1. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.....	34
3.2.3.2. Zarządzający lotniskami i Polska Agencja Żeglugi Powietrznej.....	36
3.2.4. Realizacja Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego	37
3.2.4.1. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.....	37
3.2.4.2. Zarządzający lotniskami i Polska Agencja Żeglugi Powietrznej.....	40
3.2.5. Utrzymanie i ochrona lotniczych urządzeń naziemnych	44
3.2.5.1. Prezes ULC.....	44
3.2.5.2. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	45
3.2.5.3. Zarządzający lotniskami	45
3.2.6. Przeszkody lotnicze	47
4. INFORMACJE DODATKOWE	53
4.1. Przygotowanie kontroli	53
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	53
5. ZAŁĄCZNIKI	77

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

AIP Polska - zbiór informacji lotniczych o charakterze trwałym, zawierający dane o lotniskach, drogach lotniczych i obowiązujących procedurach, które mają istotne znaczenie dla żeglugi w FIR Warszawa, w tym o przeszkodach lotniczych.

CCTV - telewizja przemysłowa o zamkniętym obwodzie (closed-circuit television).

Departament LOB – Departament Ochrony i Ułatwień w Lotnictwie Cywilnym ULC.

Departament LOŻ – Departament Żeglugi Powietrznej ULC.

Departament LTL – Departament Lotnisk ULC.

FIR Warszawa – polski obszar powietrzny.

ICAO – Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.

Instrukcja Operacyjna Lotniska (INOP) – dokument wewnętrzny, wymagany przepisem art. 82 pkt 1 Prawa lotniczego, określający wykonywanie wszystkich operacji i procesów na lotnisku, za które odpowiedzialny jest zarządzający lotniskiem. Zawiera on wszystkie potrzebne informacje na temat położenia lotniska, obiektów, urządzeń, służb, wyposażenia, procedur operacyjnych, organizacji i zarządzania lotniskiem, w tym systemu zarządzania bezpieczeństwem.

Komendant SG – Komendant Główny Straży Granicznej.

Kontrola bezpieczeństwa – zespół czynności dokonywanych przez operatorów kontroli bezpieczeństwa, polegających na sprawdzeniu, czy: osoba, jej bagaż kabinowy (wnoszony na pokład samolotu) lub inne przedmioty wnoszone przez nią do strefy zastrzeżonej lotniska, bagaż rejestrowany (bagaż transportowany w lukach bagażowych statku powietrznego), ładunki i poczta przeznaczone do przewozu statkami powietrznymi, pojazdy wjeżdżające do strefy zastrzeżonej – spełniają wymogi bezpieczeństwa. W odniesieniu do osób – dotyczy to kontroli pod kątem zakazu wstępu na pokłady statków powietrznych oraz możliwości wniesienia przez te osoby do strefy zastrzeżonej materiałów zakazanych. W odniesieniu do bagaży, ładunków, poczty i pojazdów – dotyczy to kontroli pod kątem wniesienia lub wwiezienia do strefy zastrzeżonej materiałów zakazanych.

Kontrola dostępu – zespół działań, metod i środków podejmowanych przez służbę ochrony lotniska w celu zapewnienia, że osoby nieuprawnione nie dostaną się do wyznaczonych obszarów lotniska.

KPKJ – Krajowy Program Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.

KPOLC – Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego.

KPS – Krajowy Program Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.

Lotnictwo ogólne (general aviation) - obejmuje cały ruch lotniczy (prywatny i komercyjny) z wyłączeniem lotów rozkładowych oraz państwowych i wojskowych.

LUN – lotnicze urządzenia naziemne, do których zalicza się urządzenia: radiolokacyjne, radiokomunikacyjne i radionawigacyjne, lotniskowe wzrokowe pomoce nawigacyjne oraz automatyczne systemy pomiarowe parametrów meteorologicznych.

Lotniskowe wzrokowe pomoce nawigacyjne – urządzenia LUN, do których zalicza się: systemy oświetlenia podejść do lądowania, systemy oświetlenia dróg startowych i kołowania, precyzyjne wskaźniki ścieżki schodzenia oraz sterowanie systemami oświetlenia nawigacyjnego.

Minister Infrastruktury lub Minister – minister właściwy do spraw transportu, odpowiedzialny za sprawy lotnictwa cywilnego (od dnia 18 listopada 2011 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej).

NOTAM - (*NO*tice *To AirMen*) – wydawana na żądanie zwięzła depesza Kierownictwa Lotów (ATM - *Air Traffic Management*), rozpowszechniana za pomocą środków telekomunikacyjnych, zawierająca informacje (nt. ustanowienia, stanu lub zmian urządzeń lotniczych, służb, procedur, a także o niebezpieczeństwie), których znajomość we właściwym czasie jest istotna dla personelu związanego z operacjami lotniczymi.

Operator kontroli bezpieczeństwa – osoba przeprowadzająca kontrolę bezpieczeństwa, wpisana przez Prezesa ULC na listę operatorów kontroli bezpieczeństwa.

PAŻP – Polska Agencja Żeglugi Powietrznej.

Powierzchnia ograniczająca lotniska – obszar terenu pozostający w zasięgu powierzchni ustalających dopuszczalne gabaryty zabudowy i obiektów naturalnych w obszarze okołolotniskowym.

Port lotniczy – lotnisko użytku publicznego wykorzystywane do lotów handlowych, spełniające warunki określone w art. 2 pkt 18 lit. a Prawa lotniczego.

Prezes ULC – Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Przeszkoda lotnicza – określony w art. 87 ust. 2 Prawa lotniczego obiekt budowlany lub naturalny, stanowiący zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych.

ROiULC - Rada Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego.

SES - Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna.

SG – Straż Graniczna.

SOL – Straż Ochrony Lotniska.

Strefa zastrzeżona – obszar położony w granicach lotniska lub poza nim, do którego wstęp jest możliwy wyłącznie po poddaniu się kontroli bezpieczeństwa.

System TIP - Projekcja Wirtualnych Obrazów Zagrożeń (oprogramowanie urządzeń rentgenowskich).

Szef ABW – Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

UE – Unia Europejska.

ULC – Urząd Lotnictwa Cywilnego.

Urządzenia radionawigacyjne - urządzenia przeznaczone do prowadzenia statku powietrznego określoną trasą do punktu przeznaczenia. Należą do nich: radiolatarnie bezkierunkowe NDB (Non Directional Bacon), radiolatarnie ogólnokierunkowe VOR i DVOR (VHF Omnidirectional Range i Doppler VHF Omnidirectional Range), radioodległościomierze DME (Distance Measuring Equipment) oraz systemy radiolatarni ILS (Instrument Landing System).

Urządzenia radiolokacyjne – urządzenia przeznaczone do określania pozycji statku powietrznego w przestrzeni powietrznej przy pomocy współrzędnych płaskich (odległości i azymutu). Należą do nich: radary pierwotne PSR (Position Search Radar), radary pierwotne kontroli zbliżania ASR (Approach Surveillance Radar) i radary wtórne SSR (Secondary Surveillance Radar).

Urządzenia radiokomunikacyjne – urządzenia przeznaczone do łączności organów kontroli ruchu lotniczego z załogami statków powietrznych oraz nadajniki służb informacji lotniczej i komunikatów operacyjnych. Należą do nich wszystkie radiostacje bardzo wysokiej częstotliwości (VHF) używane w lotnictwie cywilnym.

Zarejestrowany agent – przewoźnik lotniczy, agent, spedytor lub inny podmiot zapewniający kontrolę w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (kontrolę bezpieczeństwa) w odniesieniu do ładunku lub poczty przeznaczonych do przewozu statkami powietrznymi.

Zarządzający lotniskiem lub Zarządzający portem lotniczym – podmiot gospodarczy wpisany jako zarządzający do rejestru lotnisk cywilnych.

Zintegrowany Pakiet Informacji Lotniczej – AIS (Aeronautical Information Service) – zbiór wszelkich informacji z dziedziny lotnictwa cywilnego. W jego skład wchodzi: Zbiór Informacji Lotniczych Polska – AIP Polska (Aeronautical Information Publication), suplementy do AIP Polska oraz Biuletyn Informacji Lotniczej (AIC).

ZOL – zespół ochrony lotniska.

Wykaz alfabetyczny skrótów aktów prawnych

Kodeks spółek - ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).

Konwencja Chicagowska – Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r., Nr 35, poz. 212 ze zm.).

KPOLC – załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (Dz. U. Nr 116, poz. 803 ze zm.).

Prawo lotnicze – ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zm.).

Rozporządzenie o KPKJ – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 25, poz. 208).

Rozporządzenie o KPOLC – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (Dz. U. Nr 116, poz. 803 ze zm.).

Rozporządzenie o KPS – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 122, poz. 1011).

Rozporządzenie o programach ochrony – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie programów ochrony, obowiązków szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 168, poz. 1638 ze zm.).

Rozporządzenie o przeszkodach lotniczych – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 ze zm.).

Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 – rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (Dz.Urz.U.E.L.2002.355.1; Dz.U.U.E-sp.07-7-181).

Rozporządzenie (WE) nr 300/2008 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 (Dz.U.U.E.L.2008.97.72).

Rozporządzenie (WE) nr 185/2010 – rozporządzenie Komisji (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiającym szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2010.55.1).

Ustawa o lasach – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.).

Ustawa o PAŻP – ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. Nr 249, poz. 1829).

Ustawa o PPL – ustawa z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. Nr 33, poz. 185 ze zm.).

Ustawa zmieniająca Prawo lotnicze – ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015).

Załącznik nr 17 – Załącznik nr 17 do Konwencji Chicagowskiej – Ochrona Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego przed Aktami Bezprawnej Ingerencji, wydanie ósme, kwiecień 2006 r.

Załącznik nr 14 – Załącznik nr 14 do Konwencji Chicagowskiej – Tom I Projektowanie i eksploatacja lotnisk, wydanie piąte, lipiec 2009 r.

1.1 Temat i numer kontroli

- Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako element bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.
- P/11/062.

1.2 Ogólne tło badanej problematyki

W związku z atakami terrorystycznymi na World Trade Center i Pentagon, dokonanymi we wrześniu 2001 r. z użyciem cywilnych statków powietrznych, sygnatariusze Konwencji Chicagowskiej oraz władze Unii Europejskiej uznały za konieczne zmianę przepisów w obszarze ochrony lotnictwa cywilnego. Znalazło to wyraz w preambule rozporządzenia (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiającego wspólne zasady w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego¹ (rozporządzenie (WE) 2320/2002) – o treści „(1) Zbrodnie popełnione w Nowym Jorku i Waszyngtonie dnia 11 września 2001 r. pokazują, że terroryzm jest jednym z największych zagrożeń dla ideałów demokracji i wolności oraz pokojowych wartości, które są podstawową istotą Unii Europejskiej”. Znaczący wpływ na zmianę przepisów z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego miało również utworzenie w Unii Europejskiej Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES). Polska przestrzeń powietrzna (FIR Warszawa) jest jej integralną częścią. Powyższe zmiany organizacyjno-prawne spowodowały konieczność nowego podejścia krajowych władz lotniczych i podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą do spraw związanych z bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym, w kierunku zaostrzenia norm prawnych chroniących tą przestrzeń, a także ich ujednoczenia i bezwzględne przestrzegania.

Jednym z najistotniejszych elementów zapewniających bezpieczeństwo w FIR Warszawa jest rzetelnie sprawowana ochrona lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji. W uogólnieniu, ochrona ta obejmuje wydzielone z użytku ogólnego obszary lotnisk komunikacyjnych, do których dostęp mają wyłącznie osoby upoważnione w związku z realizowanymi przez nie naziemnymi i powietrznymi operacjami lotniczymi. Obejmuje ona także tereny działania podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą, związaną z obsługą statków powietrznych, łącznie z używanymi przez nie środkami technicznymi, a także pokłady statków powietrznych, realizujących przewozy osób, ładunków i poczty. Ochronie podlegają również podmioty zarządzające ruchem lotniczym.

Zadania związane z ochroną lotnictwa cywilnego, w okresie objętym kontrolą, wykonywali m.in.: minister właściwy do spraw transportu (Minister Infrastruktury), Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (Prezes ULC), podmioty zarządzające lotniskami oraz organ zarządzania ruchem lotniczym - Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP)².

1.3 Cel kontroli

Ocena działalności organów administracji publicznej, instytucji zapewniającej służby ruchu lotniczego i podmiotów zarządzających lotniskami międzynarodowymi, w zakresie ochrony cywilnego ruchu lotniczego, jako elementu bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

¹ Dz.Urz.UE.L.2002.355.1; Dz.U.UE.-sp.07-7-181; zm. rozporządzenie (WE) nr 849/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (Dz.U.UE.L.2004.158.1; Dz.U.UE-sp.07-8-197).

² Poza wymienionymi organami i podmiotami, zadania związane z ochroną lotnictwa cywilnego sprawują: minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, minister właściwy do spraw rolnictwa, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, wojewodowie, przewoźnicy lotniczy, inne niż zarządzający lotniskami podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą oraz podmioty zapewniające meteorologiczną osłonę lotnictwa cywilnego – nie objęte niniejszą kontrolą.

1.4 Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli, to:

1. Dostosowanie, przez Ministra Infrastruktury³ oraz Prezesa ULC, przepisów regulujących ochronę lotnictwa cywilnego w Polsce do przepisów Unii Europejskiej.
2. Sprawowanie przez Prezesa ULC nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów prawnych i decyzji w sprawach ochrony lotnictwa cywilnego.
3. Realizacja Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego przez Ministra Infrastruktury, Prezesa ULC, PAŻP oraz podmioty zarządzające lotniskami.
4. Realizacja Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przez Ministra Infrastruktury, Prezesa ULC, PAŻP oraz podmioty zarządzające lotniskami.
5. Realizacja Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przez Ministra Infrastruktury, Prezesa ULC, PAŻP oraz podmioty zarządzające lotniskami.
6. Utrzymanie i ochrona lotniczych urządzeń naziemnych przez Prezesa ULC, PAŻP oraz podmioty zarządzające lotniskami.
7. Wywiązywanie się PAŻP oraz podmiotów zarządzających lotniskami z zadań związanych z przeszkodami lotniczymi.

Kontrole przeprowadzono w: Ministerstwie Infrastruktury (od dnia 18 listopada 2011 r. Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), Urzędzie Lotnictwa Cywilnego (ULC), PAŻP oraz w dziewięciu podmiotach zarządzających lotniskami: im. L. Wałęsy w Gdańsku⁴, Katowice-Pyrzowice, Kraków-Balice, Poznań-Ławica, Rzeszów-Jasionka, Szczecin-Goleniów, Wrocław-Strachowice oraz im. F. Chopina w Warszawie⁵.

Kontrole w Ministerstwie Infrastruktury, ULC, PAŻP oraz w Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty lotnicze” w Warszawie (PPL), zarządzającym lotniskiem im. F. Chopina w Warszawie przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości – stosownie do przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶ (ustawa o NIK). Kontrole w pozostałych ośmiu podmiotach zarządzających lotniskami międzynarodowymi przeprowadzono pod względem legalności i gospodarności na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, stanowi załącznik nr 1 do Informacji.

1.5 Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli

Kontrolą objęto okres od 2009 r. do 31 października 2011 r. Kontrolę przeprowadzono w dniach od 7 czerwca 2011 r. do 28 listopada 2011 r.

³ Minister Infrastruktury pełnił swoją funkcję do dnia 18 listopada 2011 r., tj. do dnia zniesienia Ministerstwa Infrastruktury na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. Nr 250, poz. 1500). Od dnia 18 listopada 2011 r. zadania te realizuje Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej utworzono z dniem 18 listopada 2011 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. Nr 250, poz. 1503).

⁴ Do dnia 14 kwietnia 2011 r. lotnisko Gdańsk-Rębiechowo.

⁵ Do dnia 14 kwietnia 2011 r. lotnisko Warszawa-Okęcie.

⁶ Tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK negatywnie⁷ ocenia działania legislacyjne ministra właściwego do spraw transportu, jako naczelnego organu administracji rządowej i nadzorcze Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, jako centralnego organu administracji rządowej, dotyczące zagadnień ochrony lotnictwa cywilnego, w szczególności w zakresie trzech krajowych programów: ochrony lotnictwa cywilnego, kontroli jakości i szkolenia.

Minister i Prezes ULC nie doprowadzili do dostosowania przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze⁸ (Prawo lotnicze) i jej aktów wykonawczych, do zgodności z regulacjami prawnymi Unii Europejskiej. Przepisy unijne wprowadzono z dniem 29 kwietnia 2010 r., jednak do dnia opracowania niniejszej informacji, tj. blisko od dwóch lat, akty wykonawcze do Prawa lotniczego nie zostały zaktualizowane. W rezultacie tych zaniedbań, nastąpił dualizm prawa krajowego i unijnego. Jednocześnie obowiązywały niezaktualizowane przepisy wykonawcze do Prawa lotniczego oraz rozporządzenia Unii Europejskiej, stosowane wprost w krajowym porządku prawnym. Rodziło to nieprawidłowości związane z interpretacją prawa przez Urząd Lotnictwa Cywilnego. Zaniedbania w tym zakresie stworzyły ponadto zagrożenie dla Polski sankcjami ze strony władz UE.

NIK negatywnie ocenia nadzór Prezesa ULC nad ochroną lotnictwa cywilnego, realizowaną przez podmioty gospodarcze wykonujące lotniczą działalność gospodarczą, w szczególności przez zarządzających lotniskami. Spośród trzech krajowych programów, realizację i nadzór nad dwoma z nich, tj. Krajowym Programem Ochrony Lotnictwa Cywilnego i Krajowym Programem Szkolenia, Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie.

W wyniku nieprawidłowości w zakresie stanowienia prawa i nadzoru, zadania w zakresie ochrony realizowane były przez zarządzających lotniskami w sposób niedostateczny, niekiedy z rażącym naruszeniem prawa. Szczególną uwagę zwraca dopuszczanie przez te podmioty do wykonywania kontroli bezpieczeństwa pasażerów, bagażu, ładunków i poczty przez osoby nie posiadające wymaganych uprawnień.

Skala nieprawidłowości stwierdzonych przy realizacji zadań z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego przez kontrolowane jednostki, zdaniem NIK, może mieć wpływ na pogorszenie stanu bezpieczeństwa cywilnego ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Minister wraz z Prezesem ULC nie dostosował polskiego prawa do nowych norm unijnych regulujących zagadnienia ochrony lotnictwa cywilnego. Prace nad nowelizacją prawa lotniczego rozpoczęte w styczniu 2006 r., trwały do połowy 2011 r. W międzyczasie Unia Europejska rozporządzeniami (WE) nr: 300/2008⁹, 272/2009¹⁰ i 185/2010¹¹, zmieniła zasady ochrony lotnictwa

⁷ Oceniając działalność kontrolowanych podmiotów zastosowano czterostopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna pomimo stwierdzonych uchybień, pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁸ Tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zm.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 (Dz.U.U.E.L.2008.97.72 ze zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 272/2009 z dnia 2 kwietnia 2009 r. uzupełniające wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego określone w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U.U.E.L.2009.91.7 ze zm.).

¹¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2010.55.1 ze zm.).

cywilnego. Normy te obowiązują Polskę od dnia 29 kwietnia 2010 r. Pomimo, że prace nad nowelizacją Prawa lotniczego zostały zakończone w dniu 30 czerwca 2011 r.¹², to jednak nie zostały wydane jednocześnie akty wykonawcze do tej ustawy, uwzględniające nowe uregulowania w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. W szczególności, nie zostały dostosowane do tych przepisów trzy krajowe programy: ochrony lotnictwa cywilnego, kontroli jakości i szkolenia. Stan ten spowodował, iż w krajowym porządku prawnym od dnia 29 kwietnia 2010 r. obowiązywały równolegle nowe uregulowania unijne oraz niezaktualizowane przepisy krajowe. Sprzyjało to występowaniu licznych nieprawidłowości w realizacji wymienionych programów, mających negatywny wpływ na poziom ochrony lotnictwa cywilnego. Stan ten spowodował również poważne zagrożenie dla Polski nałożeniem przez UE sankcji karnych, przewidzianych w takich sytuacjach (str. 19-22).

2. Zmiana ustawy Prawo lotnicze, uchwalona w czerwcu 2011 r., wprowadziła do ochrony lotnictwa cywilnego przepisy niespójne z uregulowaniami Unii Europejskiej. Odnosiło się to do przepisów zawartych w art. 186b, regulujących zagadnienia kontroli bezpieczeństwa ładunków i poczty. Wprawdzie Minister, reprezentujący Rząd w pracach parlamentarnych, przekazał do Sejmu RP zestawienie ww. niezgodności, nie przyniosło to jednak pożądanego skutku (str. 23).

3. Nadzór Prezesa ULC nad realizacją krajowego programu ochrony lotnictwa cywilnego przez przewoźników lotniczych, zarządzających lotniskami oraz inne podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą, był niewystarczający. Pomimo przeprowadzania licznych kontroli w zakresie realizacji zadań określonych w tym programie, kierowany przez niego Urząd nie sporządzał zbiorczych opracowań, zawierających syntetyczną ocenę stanu ochrony lotnictwa cywilnego, a przez to również ocenę skuteczności systemu ochrony lotnictwa cywilnego w Polsce. W rezultacie stan ten nie był również przedmiotem oceny w corocznych sprawozdaniach przekazywanych przez Prezesa ULC Ministrowi (str. 24).

3.1. Prezes ULC nie w pełni egzekwował od zarządzających lotniskami opracowywania i przesyłania do ULC rocznych sprawozdań ze stanu ochrony podmiotu. W efekcie nie sporządzał okresowych informacji o stanie ochrony lotnictwa cywilnego na głównych lotniskach komunikacyjnych kraju, jak również nie dokonywał oceny stanu zagrożenia aktami bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Nie opracował też wytycznych, na podstawie których zarządzający lotniskiem powinien prowadzić bieżącą ocenę stanu zagrożenia (str. 24-25).

3.2. Prezes ULC nie wyegzekwował w pełni od zarządzających lotniskami, przewoźników lotniczych oraz innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą, aktualizowania opracowanych przez te jednostki programów ochrony. Pomimo wprowadzenia przez Unię Europejską nowych norm regulujących ochronę lotnictwa cywilnego, spośród 72 programów ochrony, które winny podlegać aktualizacji, 24 w ogóle nie zostały zaktualizowane, zaś 27 programów zaktualizowano z opóźnieniem od 10 dni do 15 miesięcy od daty wprowadzenia tych norm, tj. od dnia 29 kwietnia 2010 r. (str. 26).

3.3. Pomimo niedostosowania przepisów prawa krajowego do unormowań unijnych, regulujących problematykę ochrony lotnictwa cywilnego, Prezes ULC nie opracował informacji o tym, które z przepisów KPOLC nadal obowiązują, a które należy zmienić. Działo się tak pomimo, że przedstawiciel ULC na posiedzeniu Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego, zobowiązał się do opracowania

¹² Data uchwalenia ustawy o zmianie Prawa lotniczego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015).

takiej informacji. Niezrealizowanie tego zamierzenia znacznie utrudniło nadzorowanym podmiotom prawidłową realizację zadań w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (str. 26).

3.4. Prezes ULC z naruszeniem przepisów obowiązującego krajowego programu ochrony lotnictwa cywilnego wyznaczył zarejestrowanych agentów oraz zarejestrowanego operatora pocztowego. Spośród 5 postępowań wyznaczających tych agentów, poddanych kontroli NIK, wszystkie przeprowadzono z naruszeniem przepisów prawa. Ustalenia kontroli wykazały, że podmioty, które uzyskały status zarejestrowanych agentów, nie były przygotowane do wykonywania kontroli bezpieczeństwa ładunków i poczty. Pomimo tego, Prezes ULC nadawał ten status występującym o nie podmiotom. W rezultacie kontrole bezpieczeństwa ładunków i poczty wykonywała, wbrew regulacjom unijnym, Straż Graniczna i Służba Ochrony Lotniska, a podmioty które powinny wykonywać te czynności nie ponosiły za nie kosztów i odpowiedzialności.

Kontrole bezpieczeństwa ładunków i przesyłek pocztowych wykonywane przez Poczta Polska S.A., jako zarejestrowanego operatora pocztowego, od dnia 29 kwietnia 2010 r., odbywały się z naruszeniem tych przepisów. Nadanie przez Prezesa ULC statusu zarejestrowanego operatora pocztowego w dniu 28 kwietnia 2010 r., na podstawie uchylonych w dniu 29 kwietnia 2010 r. przepisów, uniemożliwiało legalne wykonywanie kontroli bezpieczeństwa wszystkich przesyłek pocztowych przez Poczta Polska S.A. (str. 26-28).

4. Niewłaściwy nadzór Prezesa ULC miał istotny wpływ na dużą skalę nieprawidłowości stwierdzonych w podmiotach, objętych kontrolą NIK, w realizacji zadań określonych w krajowym programie ochrony lotnictwa cywilnego. Skontrolowane podmioty nie aktualizowały programów ochrony, jak również nie zawiadamiały Prezesa ULC o zmianach w treści tych programów, mimo istnienia takich wymogów. Zarządzający lotniskami niewłaściwie realizowali obowiązek zapoznania z programami ochrony wszystkich podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą na lub poza terenem lotniska, w zakresie ich dotyczącym. Nieskutecznie też realizowali obowiązek zapewnienia, że funkcjonujące na terenie zarządzanego lotniska podmioty działają zgodnie z ich aktualnymi programami ochrony. Uniemożliwiało to właściwą koordynację działań w zakresie ochrony poszczególnych podmiotów gospodarczych operujących na terenach lotnisk (str. 29-30).

4.1. Spośród dziewięciu zarządzających lotniskami, siedmiu nieprawidłowo realizowało zadania związane z prowadzeniem zespołów ochrony lotnisk. Do zespołów tych powoływano osoby nie spełniające wymagań określonych w przepisach, zaś protokoły z posiedzeń nie były przysyłane Prezesowi ULC, bądź przysyłano je z opóźnieniem w stosunku do wymogów prawa – do czego przyczyniał się brak zainteresowania tego organu ich otrzymaniem (str. 30-31).

4.2. Większość zarządzających lotniskami (pięciu spośród dziewięciu skontrolowanych) niezgodnie z obowiązującymi przepisami realizowało zadania związane z dostępem do stref zastrzeżonych. Wskazują na to przede wszystkim ujawnione w toku kontroli przypadki obecności w strefach zastrzeżonych lotnisk osób i pojazdów nieuprawnionych – wobec których nie zastosowano wymaganej przepisami kontroli bezpieczeństwa na granicy stref ogólnodostępnej i zastrzeżonej. Występowały również przypadki wydawania przepustek do stref zastrzeżonych osobom, które nie odbyły wymaganych przepisami przeszkoleń ze świadomości ochrony lotnictwa (str. 31-32).

4.3. W sześciu portach lotniczych stwierdzono nieprawidłowości w wykonywaniu kontroli bezpieczeństwa osób, bagażu rejestrowego i kabinowego. Polegały one na nieprawidłowej obsadzie stanowisk kontroli osobowej i bagażowej w stosunku do obowiązujących norm oraz przekraczaniu czasu pracy przez operatorów kontroli bezpieczeństwa obsługujących urządzenia rentgenowskie.

Występowały również przypadki obsługi tych urzędzeń przez osoby nieuprawnione. Nieprawidłowości te stanowiły potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu lotniczego w przestrzeni powietrznej kraju (str. 32-34).

5. Prezes ULC rzetelnie realizował zadania określone w krajowym programie kontroli jakości, dotyczące: opracowywania corocznych ramowych harmonogramów czynności kontrolnych, nadzoru nad wykonywaniem wewnętrznych audytów przez podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą, prowadzenia listy audytorów kontroli jakości, zapewnienia poufności planowanych działań audytowych oraz wyników audytów, egzekwowania przedkładania przez podmioty gospodarcze harmonogramów wewnętrznych audytów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, sprawozdań i raportów końcowych.

ULC przeprowadził w nadzorowanych podmiotach, w badanym okresie, średnio ponad 150 kontroli rocznie. Kontrole te były skoncentrowane na kluczowych zagadnieniach ochrony portów lotniczych, ochrony statków powietrznych oraz pasażerów i bagażu (str. 34-36).

5.1. W ocenie NIK, sposób i metodyka przeprowadzonych kontroli uniemożliwiała jednak ocenę efektywności stosowanych procedur, metod i środków ochrony lotnictwa cywilnego, jak również wskazywania procedur, metod i środków działania gwarantujących skuteczność systemu ochrony (str. 36).

5.2. Prezes ULC nie opracował wymaganych list kontrolnych, zawierających wskazanie rodzaju audytowanego podmiotu, zakresu tematycznego podlegającego kontroli oraz kategorii ocen audytowanych elementów systemu ochrony. Uniemożliwiała to ustalenie kryteriów oceny nieprawidłowości ujawnianych w toku przeprowadzanych audytów oraz stwarzało możliwość dowolnego ich interpretowania.

Kontrole jakości ochrony prowadzone były przez ULC w odstępstwie od zasad określonych w krajowym programie kontroli jakości. Polegały one między innymi na nieinformowaniu podmiotów audytowanych o terminach przeprowadzania kontroli z co najmniej miesięcznym wyprzedzeniem, niewyznaczeniu terminu audytu sprawdzającego oraz kierowaniu do przeprowadzenia audytu osób nieuprawnionych (str. 35).

6. Podstawowe zadania wynikające z krajowego programu kontroli jakości nie były prawidłowo realizowane przez objęte kontrolą NIK podmioty gospodarcze. Nieprawidłowości i uchybienia polegały m.in. na nieterminowym przesyłaniu do ULC informacji o wykonanych audytach przez dwóch zarządzających lotniskami. Dwa z dziewięciu podmiotów zarządzających lotniskami powierzało wykonywanie audytów osobom niespełniającym wymogów określonych tym programem (str. 36-37).

7. Nadzór Prezesa ULC nad realizacją krajowego programu szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego był niedostateczny. Całkowicie poza nadzorem pozostawał sposób i poziom wiedzy przekazywanej w ramach prowadzonych szkoleń. Prezes ULC w latach 2009-2010 nie przeprowadzał kontroli obejmujących: przegląd wyników i dokumentacji szkoleniowej, wizytację w trakcie szkoleń i egzaminów oraz rozmowy z uczestnikami procesów szkoleniowych, do czego zobowiązany był postanowieniami tego programu (str. 37).

7.1. W wyniku kontroli sprawdzających realizację zadań określonych w krajowym programie szkolenia, ULC przyznawał kategorie ocen stanu ochrony nieadekwatne do wagi stwierdzonych nieprawidłowości. W wyniku tego, pozytywne oceny działań szkoleniowych dla skontrolowanych podmiotów nie odzwierciedlały faktycznego stanu realizacji tego programu. Konsekwencją było niepodejmowanie przez Prezesa ULC działań weryfikujących ważność przeprowadzonych szkoleń

i wydanych na ich podstawie certyfikatów. Mogło to mieć wpływ na obniżenie poziomu ochrony lotnictwa cywilnego w kraju (str. 37-38).

7.2. Prezes ULC, wbrew uregulowaniom krajowego programu szkolenia, zwolnił podmioty gospodarcze z obowiązku uzgadniania z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego znowelizowanych, w związku z nowymi europejskimi normami, programów szkolenia świadomości ochrony lotnictwa, przed ich przekazaniem do akceptacji. W rezultacie, władze Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz cztery podmioty zarządzające lotniskami, przesłały do Prezesa ULC programy szkolenia świadomości bez stosownych uzgodnień (str. 38-39).

Prezes ULC nieprawidłowo realizował też obowiązek prowadzenia listy instruktorów ochrony lotnictwa cywilnego. Wpisywał bowiem na listę osoby nie spełniające kryteriów określonych w przepisach prawa (ze skontrolowanych 16 osób cztery przypadki), jak również nie wykreślał z niej osób, które przestały spełniać wymagane kryteria (16 osób) (str. 39).

8. Następstwem niewłaściwego nadzoru Prezesa ULC nad krajowym programem szkolenia była duża skala nieprawidłowości w realizacji tego programu, stwierdzona we wszystkich podmiotach objętych kontrolą NIK.

Zarządzający tymi podmiotami w ogóle, bądź nieterminowo objęli swoich pracowników szkoleniami kierunkowymi, specjalistycznymi oraz świadomości ochrony lotnictwa cywilnego. W rezultacie dopuścili 259 nieprzeszkolonych pracowników do wykonywania czynności służbowych z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego. Byli wśród nich operatorzy kontroli bezpieczeństwa oraz pracownicy pełniący funkcje nadzorcze nad prawidłowym realizowaniem kontroli bezpieczeństwa osób i ich bagażu oraz ładunków i poczty. Nieterminowo opracowywano programy szkoleń, jak również nieterminowo dostosowywano je do zmieniającego się prawa. Jedną z przyczyn tego stanu było nieopracowanie procedur nadzorczo-kontrolnych nad realizacją szkoleń. Skala nieprawidłowości w zakresie realizacji postanowień tego programu spowodowała, iż kontrolerzy NIK poinformowali dwóch zarządzających lotniskami (w Bydgoszczy i Poznaniu), w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, o stwierdzonych zagrożeniach. Mogły one mieć bezpośredni wpływ na pogorszenie poziomu ochrony lotnictwa cywilnego w kraju (str. 40-44).

9. Prezes ULC prawidłowo sprawował nadzór nad podmiotami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie lotniczych urządzeń naziemnych. Realizując to zadanie opracował i wdrożył w czerwcu 2010 r. program nadzoru bieżącego nad służbami żeglugi powietrznej, a także plany kontroli funkcjonowania lotniczych urządzeń naziemnych. Pomocnym w tym nadzorze był rejestr urządzeń naziemnych, który Prezes ULC prowadził zgodnie z obowiązującymi przepisami (str. 44).

10. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej, odpowiedzialna za funkcjonowanie lotniczych urządzeń naziemnych, służących prowadzeniu ruchu lotniczego w przestrzeni powietrznej, zapewniła należyte utrzymanie i ochronę obiektów, w których urządzenia te były zainstalowane. Agencja sprawowała nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem tych urządzeń poprzez okresowe kontrole, wykonywane przy użyciu przygotowanych do tego typu zadań statków powietrznych. Podobnie na dobrym poziomie utrzymywane były urządzenia naziemne znajdujące się pod nadzorem zarządzających lotniskami, objętych kontrolą NIK (str. 45-46).

11. Prezes ULC niewystarczająco nadzorował i kontrolował zadania związane z identyfikacją i ewidencją przeszkód lotniczych. Wprawdzie w połowie 2008 r. wdrożył elektroniczny system informacji przestrzennej o przeszkodach lotniczych, jednak do dnia zakończenia kontroli nie zdołał w pełni zweryfikować danych dotyczących 821 przeszkód trasowych, z ogółem 1251 zarejestrowanych.

Prezes ULC nie posiadał pełnej, udokumentowanej wiedzy co do liczby wszystkich przeszkód lotniczych, występujących w kraju. Nie podejmował również skutecznych działań zmierzających do ustalenia dokładnych danych poszczególnych przeszkód i opublikowania ich w Zbiorze Informacji Lotniczych. Nie przeprowadzał też kontroli mających na celu ujawnienie istnienia tych przeszkód. Nie informował również Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, w wyznaczonych przepisami terminach, o występowaniu przeszkód lotniczych.

Prezes ULC nie podjął również skutecznych działań, od połowy 2008 r., dla wyeliminowania oznakowania nocnego przeszkód lotniczych lampami niespełniającymi wymogów prawa (str. 47-51).

12. Kontrola wykazała słabość krajowego systemu prawnego w zakresie skutecznej i szybkiej likwidacji źródeł zagrożeń dla bezpieczeństwa żeglugi powietrznej ze strony istniejących przeszkód lotniczych. Stwierdzono bowiem, że procedury likwidacji tych przeszkód i innych obiektów przewyższających powierzchnie ograniczające lotnisk, były długotrwałe. Stan ten miał realny wpływ na zwiększenie zagrożeń dla bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego w polskiej przestrzeni powietrznej. (str. 51-52).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, pierwszoplanowym zadaniem Ministra, jako naczelnego organu administracji rządowej oraz Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, jako centralnego organu administracji rządowej – właściwych w sprawach lotnictwa cywilnego, powinno być zharmonizowanie prawa krajowego z prawem unijnym w obszarze ochrony lotnictwa cywilnego. W świetle ustalonych sprzeczności znowelizowanego w czerwcu 2011 r. Prawa lotniczego z prawem unijnym, istotnym jest też dokonanie przez Ministra przeglądu przepisów prawa, w części dotyczącej ochrony lotnictwa cywilnego. Na podstawie tego przeglądu, Minister powinien podjąć działania mające na celu doprowadzenie do pełnej spójności przepisów prawa krajowego z przepisami unijnymi w kontrolowanym obszarze.

Z uwagi na fakt, że dotychczasowe działania naczelnego i centralnego organu administracji rządowej nie doprowadziły do prawidłowego uregulowania kontrolowanej działalności, zdaniem NIK niezbędne jest objęcie bezpośrednim nadzorem tej problematyki przez Prezesa Rady Ministrów, co powinno doprowadzić do przyśpieszenia prac w tym zakresie i zlikwidowania dualizmu prawnego w kontrolowanym obszarze.

Zdaniem NIK, ustalenia kontroli wskazują na to, że Minister, we współpracy z Prezesem ULC, powinien również podjąć działania zmierzające do:

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

W rozdziale 4 Informacji omówione zostały najważniejsze wnioski pokontrolne skierowane do skontrolowanych podmiotów, zmierzające do poprawy stanu ochrony lotnictwa cywilnego, w tym należytego sprawowania nadzoru przez Ministra i Prezesa ULC nad kontrolowanym obszarem.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1 Stan prawny

Podstawowe zasady ochrony lotnictwa cywilnego określone są w Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.¹³ (Konwencja Chicagowska), a w szczególności w Załączniku nr 17 do Konwencji Chicagowskiej.

W krajowym porządku prawnym zasady ochrony lotnictwa cywilnego określone są w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze¹⁴ (Prawo lotnicze) i w aktach wykonawczych, wydanych na podstawie przepisów działu IX Prawa lotniczego *Ochrona lotnictwa cywilnego*.

Sprawy wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego w SES i w jej części składowej – FIR Warszawa, regulowało rozporządzenie (WE) nr 2320/2002¹⁵. Celem tego rozporządzenia było ustanowienie i wykonanie właściwych środków wspólnotowych w celu zapobieżenia aktom bezprawnej ingerencji przeciw lotnictwu cywilnemu. Dodatkowym celem tego rozporządzenia było zapewnienie podstawy do wspólnej wykładni odnośnych postanowień Konwencji Chicagowskiej, w szczególności ww. Załącznika nr 17. Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 zostało powołane bezpośrednio w przepisach Prawa lotniczego oraz w przepisach wykonawczych, ustanawiających krajowe programy związane z ochroną lotnictwa cywilnego, w tym przede wszystkim w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa¹⁶ (rozporządzenie o KPOLC).

Unia Europejska w obliczu zwiększonego zagrożenia lotnictwa cywilnego aktami bezprawnej ingerencji, wprowadziła w latach 2008-2010 nowe normy ochrony lotnictwa cywilnego. Normy te były sukcesywnie modyfikowane pod kątem ich zaostrzenia, doprecyzowania i dostosowania do pojawiających się nowych, do tej pory nie zidentyfikowanych źródeł zagrożeń. Podstawowymi aktami wprowadzającymi te normy były: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002¹⁷ (rozporządzenie (WE) nr 300/2008), rozporządzenie Komisji (WE) nr 272/2009 z dnia 2 kwietnia 2009 r. uzupełniające wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego określone w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁸ (rozporządzenie (WE) nr 272/2009 r.) oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹⁹ (rozporządzenie (WE) nr 185/2010). Powyższe normy, mimo iż obowiązują Polskę od dnia 29 kwietnia 2010 r., do dnia zakończenia kontroli nie zostały implementowane do przepisów krajowych. Szczegółową analizę stanu prawnego przedstawiono w załączniku nr 5.2 do Informacji.

3.1.2 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Ochrona lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji jest jednym z najważniejszych obowiązków władz państwowych. Dla jej zapewnienia, władze Polski (Rada Ministrów i Minister

¹³ Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.

¹⁴ Patrz przypis nr 8.

¹⁵ Patrz przypis nr 1.

¹⁶ Dz. U. Nr 116, poz. 803 ze zm.

¹⁷ Patrz przypis nr 9.

¹⁸ Patrz przypis nr 10.

¹⁹ Patrz przypis nr 11.

Infrastruktury - minister właściwy do spraw transportu²⁰) ustanowiły, na podstawie przepisów Unii Europejskiej, programy krajowe, w tym Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego (KPOLC)²¹, Krajowy Program Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (KPKJ)²² oraz Krajowy Program Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (KPS)²³. W programach tych określono m.in. podmioty odpowiedzialne za ochronę lotnictwa cywilnego oraz zakresy ich działań. Od kompleksowej i rzetelnej realizacji tych programów zależy, w dużej mierze, poziom bezpieczeństwa w przewozie cywilnym osób, ładunków i poczty, w tym na lotniskach i na pokładach samolotów. Za realizację zadań związanych z ochroną lotnictwa cywilnego odpowiadają m.in.: minister właściwy do spraw transportu oraz Prezes ULC, a także instytucja zapewniająca żeglugę powietrzną w Polsce. Przede wszystkim jednak za ochronę lotnictwa cywilnego odpowiadają zarządzający lotniskami. Ich służby bowiem, wspólnie z funkcjonariuszami Straży Granicznej (SG), przeprowadzają kontrole bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu, a także nadzorują kontrole bezpieczeństwa ładunków i poczty, przewożonych transportem lotniczym. W 2010 r. polskie porty lotnicze obsłużyły łącznie w ruchu handlowym 20.469 tys. pasażerów²⁴, co stanowiło wzrost o 8,1% w odniesieniu do 2009 r. Najszybciej rozwijały się regionalne porty lotnicze, w tym: Łódź-Lublinek – 32,5% wzrost liczby pasażerów, Wrocław-Strachowice – 20,7%, Rzeszów-Jasionka – 18,7%, im. L. Wałęsy w Gdańsku – 16,9%, a także najmniejszy port Zielona Góra-Babimost – 23,9%. Ogólnie wszystkie porty regionalne osiągnęły dynamikę przyrostu pasażerów na poziomie blisko 11%, co pozwoliło im zwiększyć udział w rynku z 56,3% w 2009 r. do 57,7% w 2010 r. W 2010 r. nastąpił znaczny wzrost przewozu ładunków przez polskie porty lotnicze. Wielkość ta wzrosła z 71.009 ton w 2009 r. do 80.932 ton w 2010 r., tj. o prawie 14%, po blisko 15% spadku w 2009 r. Za wspomniany wzrost odpowiada przewóz cargo, który osiągnął dynamikę 26,5% – przewóz poczty w tym samym czasie uległ zmniejszeniu o 9,7%.

W poniżej tabeli przedstawiono dane dotyczące przewozu pasażerów²⁵ oraz ładunków i poczty²⁶ (w tonach), na lotniskach zarządzanych przez podmioty objęte kontrolą i ogółem (w latach 2008 – 2010):

Nazwa lotniska	Lata			Zmiana (%)		
	2008	2009	2010	2009 / 2008	2010 / 2009	2010 / 2008
Warszawa im. F. Chopina						
Liczba pasażerów	9 436 958	8 280 345	8 666 552	-12,26	+4,66	-8,16
Ładunki i poczta	54 667	50 143	55 649	-8,28	+10,98	+1,80
Kraków-Balice						
Liczba pasażerów	2 895 262	2 658 841	2 839 124	-8,17	+6,78	-1,94
Ładunki i poczta	4 219	4 175	4 465	-1,04	+6,95	+5,83
Katowice-Pyrzowice						
Liczba pasażerów	2 406 591	2 301 161	2 366 410	-4,38	+2,84	-1,67
Ładunki i poczta	13 944	7 590	11 448	-45,57	+50,83	-17,90

²⁰ Patrz przypis nr 3.

²¹ KPOLC – patrz przypis nr 16.

²² KPKJ został ustanowiony przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 25, poz. 208).

²³ KPS został ustanowiony przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 122, poz. 1011).

²⁴ Według dokumentu „Analiza rynku lotniczego w Polsce w 2010 r.”, opracowanego przez ULC w maju 2011 r.

²⁵ Źródło – patrz przypis nr 24.

²⁶ Źródło: www.ulc.gov.pl/download/regulacyjny/statsytyka/cargo.

Wrocław-Strachowice						
Liczba pasażerów	1 480 463	1 324 483	1 598 693	-10,54	+20,70	+7,99
Ładunki i poczta	1 060	989	878	-6,70	-11,22	-17,17
Poznań-Ławica						
Liczba pasażerów	1 255 884	1 235 942	1 383 653	-1,59	+11,95	+10,17
Ładunki i poczta	2 749	2 150	2 396	-21,79	+11,44	-12,84
Gdańsk im. L. Wałęsy						
Liczba pasażerów	1 941 515	1 890 263	2 210 066	-2,61	+16,92	+13,83
Ładunki i poczta	4 610	4 017	4 487	-12,86	+11,70	- 2,67
Szczecin-Goleniów						
Liczba pasażerów	298 576	276 582	268 563	-7,37	-2,90	-10,05
Ładunki i poczta	1 113	874	729	-21,47	-16,60	-34,50
Bydgoszcz-Szwedero						
Liczba pasażerów	266 982	264 528	266 480	-0,92	+0,74	-0,19
Ładunki i poczta	483	520	414	+7,66	-20,38	-14,29
Rzeszów-Jasionka						
Liczba pasażerów	321 034	380 691	451 720	+18,57	+18,66	+40,71
Ładunki i poczta	561	557	466	-0,71	-16,34	-16,93
Liczba pasażerów ogółem	20 650 290	18 927 968	20 468 560	-8,25	+8,14	-0,88
Ładunki i poczta ogółem	83 406	71023	80932	-14,85	+13,95	-2,97

Obowiązek realizacji zadań z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego, w tym w szczególności ochrony sprawowanej na lotniskach, nie jest zależny od intensywności przewozów, określanej liczbą odprawionych pasażerów oraz przewiezionej masy towarowej i ładunków pocztowych. Niezależnie bowiem od obciążenia lotnisk komunikacyjnych, ochrona musi być sprawowana w trybie ciągłym. Wzrost liczby odprawianych pasażerów i podaży masy towarowej oraz ładunków pocztowych stanowi jedynie o większym obciążeniu służb sprawujących ochronę liczbą operacji lotniczych i czynności obsługowych, które muszą być objęte kontrolą bezpieczeństwa, wymaganą przez KPOLC. Do jej wykonywania niezbędne jest zatrudnienie, głównie przez zarządzających lotniskami, odpowiednio przygotowanego personelu naziemnego (w tym służby ochrony lotniska) i ciągłe jego szkolenie, w cyklach i zakresach określonych dla poszczególnych kategorii osób zatrudnionych. To z kolei generuje duże obciążenia dla budżetu podmiotów zarządzających lotniskami, z których większość stanowią spółki prawa handlowego (poza PPL zarządzającym lotniskami międzynarodowymi w Warszawie i Zielonej Górze).

Prezes ULC, jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach lotnictwa cywilnego, nadzorował w 2010 r.²⁷ m.in. podmioty zarządzające 54 lotniskami, w tym 20 lotniskami międzynarodowymi, dwie instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, 39 przewoźników polskich posiadających certyfikat usług lotniczych i 31 agentów obsługi naziemnej.

²⁷ Według „Sprawozdania z działalności Urzędu Lotnictwa Cywilnego w 2010 r.”.

Zorganizowaną ochroną, realizowaną na podstawie Prawa lotniczego i przepisów wykonawczych z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego, objęte były ogółem 72 podmioty²⁸, w tym: 12 zarządzających lotniskami, dwie instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej; 32 podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą (agenci handlingowi) oraz 26 przewoźników lotniczych.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Dostosowanie przepisów krajowych regulujących ochronę lotnictwa cywilnego do przepisów międzynarodowych

1. NIK negatywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, działania Ministra Infrastruktury związane z dostosowaniem przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze i jej aktów wykonawczych do zgodności z regulacjami prawnymi Unii Europejskiej, dotyczącymi ochrony lotnictwa cywilnego.

Minister Infrastruktury – naczelny organ administracji rządowej właściwy w sprawach lotnictwa cywilnego²⁹ – nie podjął skutecznych działań w celu dostosowania polskiego prawa do nowych norm ochrony lotnictwa cywilnego, wynikających z wiążących Polskę aktów prawa Unii Europejskiej.

W styczniu 2006 r. Minister zainicjował prace legislacyjne nad rządowym projektem ustawy zmieniającej ustawę z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze. W ich wyniku, w maju 2009 r. projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów, a w dniu 9 czerwca 2009 r. przekazany do Sejmu RP. W trakcie sejmowych prac nad tym projektem, w okresie maj 2008 r. – kwiecień 2009 r., Unia Europejska ustanowiła nowe normy ochrony lotnictwa cywilnego, obowiązujące Polskę od dnia 29 kwietnia 2010 r. Zmiany wprowadzono rozporządzeniem (WE) nr 300/2008³⁰ oraz rozporządzeniem (WE) nr 272/2009³¹. W marcu 2010 r. UE rozporządzeniem Komisji (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiającym szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego³², wprowadziła przepisy szczegółowe w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.

Wprowadzenie nowych norm ochrony lotnictwa cywilnego spowodowało konieczność wniesienia przez Radę Ministrów autopoprawki do przekazanego wcześniej Sejmowi RP projektu ustawy zmieniającej ustawę Prawo lotnicze, uwzględniającej te regulacje. Po zakończeniu, trwających blisko sześć miesięcy, prac nad projektem autopoprawki i uzgodnieniach międzyresortowych, Rada Ministrów przyjęła projekt w dniu 9 listopada 2010 r. i przekazała go w dniu 2 grudnia 2010 r. do Sejmu RP do dalszego procedowania. Przekazanie ww. projektu nastąpiło po upływie ośmiu miesięcy od wejścia w życie w Polsce nowych norm ochrony lotnictwa cywilnego oraz 20 miesięcy od ich ustanowienia przez UE. W rezultacie ustawa o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw została uchwalona w dniu 30 czerwca 2011 r.³³ i weszła w życie w dniu 18 września 2011 r. (ustawa zmieniająca Prawo lotnicze).

²⁸ Stan na dzień 25 lipca 2011 r.

²⁹ Minister Infrastruktury (minister właściwy do spraw transportu, od dnia 18 listopada 2011 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – patrz przypis nr 3) jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego stosownie do przepisu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (patrz przypis nr 8).

³⁰ Patrz przypis nr 9.

³¹ Patrz przypis nr 10.

³² Patrz przypis nr 11.

³³ Dz. U. Nr 170, poz. 1015.

2. Izba negatywnie ocenia działania Ministra Infrastruktury związane z wydawaniem aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze, uwzględniających nowe uregulowania unijne dotyczące ochrony lotnictwa cywilnego, obowiązujące od dnia 29 kwietnia 2010 r.

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, mimo prowadzonych w ULC prac nad projektami przepisów wykonawczych z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego, nie przedłożył ich Ministrowi w terminach pozwalających na przedłożenie Sejmowi RP wraz z projektem zmian w Prawie lotniczym.

Minister prowadził prace związane z wydaniem ww. aktów wykonawczych z naruszeniem § 127 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³⁴. Powołany przepis stanowi, że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydane.

Kontrola wykazała, że projekty aktów wykonawczych nie zostały przygotowane przez Ministra Infrastruktury w ww. terminach. Prace nad tymi aktami trwały równolegle do prac nad zmianą Prawa lotniczego, nie zostały jednak zakończone do dnia jej przyjęcia przez Radę Ministrów i przekazania Sejmowi RP. I tak:

- w dniu 2 grudnia 2010 r. do Sejmu RP został przekazany wraz z projektem autopoprawki do ustawy zmieniającej Prawo lotnicze, jedynie wstępny projekt nowego rozporządzenia, stanowiącego podstawę Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego³⁵. Projekt tego rozporządzenia, określający sposoby realizacji ochrony lotnictwa cywilnego, został opracowany przez ULC przy współpracy z Ministerstwem Infrastruktury. Prace nad tym rozporządzeniem w ULC trwały od lutego 2011 r. do czasu jego przekazania Ministerstwu w dniu 1 kwietnia 2011 r. Po przeprowadzeniu w dniu 2 czerwca 2011 r. konferencji uzgodnieniowej z udziałem podmiotów, które zgłosiły uwagi, ULC kontynuował prace nad jego treścią. Mimo, iż zmiana Prawa lotniczego została uchwalona przez Sejm RP w końcu czerwca 2011 r., dopiero w połowie września 2011 r. ULC, z inicjatywy Ministerstwa, skierował projekt tego rozporządzenia do ponownych konsultacji społecznych, ze względu m.in. na konieczność jego dostosowania do postanowień zawartych w nowouchwalonej zmianie ustawy Prawo lotnicze. Projekt ten został następnie przekazany w dniu 28 września 2011 r. przez Ministra Infrastruktury do ponownych uzgodnień międzyresortowych³⁶. Do dnia zakończenia kontroli powyższe rozporządzenie nie zostało wydane. W rezultacie nadal obowiązywały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa, odwołujące się do postanowień rozporządzenia (WE) nr 2320/2002 uchylonego z dniem 29 kwietnia 2010 r.;
- Prezes ULC w dniu 20 sierpnia 2010 r. przekazał do Ministerstwa jedynie materiały informacyjne na temat projektu zmian³⁷ rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. W związku z tym, Sekretarz Stanu w Ministerstwie, odpowiedzialny za sprawy lotnictwa cywilnego, w dniu 24 września 2010 r. polecił Prezesowi ULC przyśpieszenie prac nad ww. projektem. Prezes ULC, tłumacząc wydłużenie procesu opracowania projektu rozporządzenia dużą złożonością zagadnień w nim ujętych i ograniczonymi zasobami kadrowymi

³⁴ Dz. U. Nr 100. poz. 908. Przepis § 127 tego rozporządzenia stanowi, że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydane.

³⁵ Art. 187 Prawa lotniczego, zmieniony art. 1 pkt 125 ustawy zmieniającej Prawo lotnicze, w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r. stanowi, że „Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych ustala, po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego, Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego, określający sposoby realizacji ochrony lotnictwa cywilnego (...) z uwzględnieniem przepisów międzynarodowych oraz przepisów Unii Europejskiej dotyczących zasad ochrony lotnictwa cywilnego”.

³⁶ Pismo sygn. ML-21-020-135/11.

³⁷ Art. 189 ust. 2 Prawa lotniczego, zmieniony art. 1 pkt 128 ustawy zmieniającej Prawo lotnicze, w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r. stanowi, że „Minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, Krajowy Program Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa (...) z uwzględnieniem przepisów Unii Europejskiej w zakresie specyfikacji dla krajowych programów kontroli jakości w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego”.

ULC, poinformował Ministerstwo, że konsultacje społeczne i uzgodnienia wewnętrzne ULC powinien zakończyć w lutym 2011 r. Planowane na dzień 23 marca 2011 r. posiedzenie Kierownictwa Ministerstwa w sprawie założeń do zmiany ww. rozporządzenia nie odbyło się z powodu ponownego przekazania przez ULC niekompletnych materiałów. Dalsze prace nad projektem tego aktu były prowadzone przez ULC bez zaangażowania Departamentu Prawnego Ministerstwa. Do dnia zakończenia kontroli Minister Infrastruktury nie wydał tego rozporządzenia. W rezultacie nadal obowiązywały przepisy powołanego rozporządzenia o KPKJ, odwołujące się do postanowień rozporządzenia Komisji (WE) nr 1217/2003 z dnia 4 lipca 2003 r. ustanawiającego wspólne specyfikacje dla krajowych programów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego³⁸, uchylonego z dniem 29 kwietnia 2010 r.;

- w odniesieniu do projektu rozporządzenia, stanowiącego podstawę Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego stwierdzono, że Ministerstwo nie prowadziło prac nad opracowaniem projektu stosownego rozporządzenia, ujmującego kompleksowo nowe uregulowania unijne w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Prace te prowadzone były w ULC, przy czym Ministerstwo nie dysponowało materiałami wskazującymi na stan tych prac. W rezultacie nadal obowiązywały przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, odwołujące się do postanowień rozporządzenia (WE) nr 2320/2002, uchylonego z dniem 29 kwietnia 2010 r.;
- prace nad zmianą rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego³⁹, prowadzone były przez ULC. Zmiany te miały głównie na celu uwzględnienie podmiotów posiadających status zarejestrowanego agenta⁴⁰ w katalogu podmiotów, które są obowiązane do opracowania i wprowadzenia do stosowania programów ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji. Działania te podyktowane były m.in. wpływem licznych wniosków podmiotów chcących świadczyć usługę zarejestrowanego agenta. Projekt zmiany rozporządzenia, po dokonaniu konsultacji społecznych, został przez ULC w dniu 26 października 2010 r. przesłany do Ministerstwa w celu dalszego procedowania. Dopiero w dniu 4 lutego 2011 r. Minister Infrastruktury przekazał ww. projekt do uzgodnień międzyresortowych⁴¹. W wyniku rozbieżności stanowisk Ministerstwa i Rządowego Centrum Legislacji co do możliwości i celowości wydania projektowanego rozporządzenia, blisko siedem miesięcy później, w dniu 28 lipca 2011 r., Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego⁴², z mocą obowiązywania od dnia 31 sierpnia 2011 r.

Nieterminowe opracowanie aktów wykonawczych, w tym zwłaszcza przepisów stanowiących podstawę realizacji: Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego, Krajowego Programu Kontroli Jakości oraz Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego spowodowało, że w krajowym porządku prawnym od dnia 29 kwietnia 2010 r. obowiązywały równolegle nowe uregulowania unijne oraz przepisy krajowe, przyjęte przed ich wejściem w życie.

3. Długotrwałe prace nad dostosowaniem przepisów krajowych w zakresie Prawa lotniczego do przepisów unijnych i niezrealizowanie obowiązków określonych w przepisach UE spowodowały, że Komisja Europejska podjęła wobec Polski działania dyscyplinujące.

I tak:

- pismem z dnia 1 października 2010 r.⁴³ Komisja Europejska skierowała zarzuty formalne w związku z podejrzeniem niedopełnienia przez Polskę zobowiązań wynikających z przepisów art. 4 ust. 5 i art. 11

³⁸ Dz.U.UE.L.2003.169.44, Dz.U.UE.sp.07-7-345, sprostowanie Dz.U.UE.L.2010.201.50.

³⁹ Dz. U. Nr 168, poz. 1638, ze zm.

⁴⁰ Art. 3 pkt 26 rozporządzenia (WE) nr 300/2008 stanowi, że „zarejestrowany agent” to przewoźnik lotniczy, agent, spedytor lub inny podmiot zapewniający kontrole w zakresie ochrony w odniesieniu do ładunku lub poczty.

⁴¹ Pismo sygn. ML-2f-020-25/11.

⁴² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 168, poz. 1009).

⁴³ Pismo sygn. SG(2010)D/14980.

rozporządzenia (WE) nr 300/2008, poprzez niestosowanie w odniesieniu do 42 małych portów lotniczych wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa lub alternatywnych krajowych środków ochrony (nr naruszenia 2010/2107). Pismem z dnia 29 listopada 2010 r. Polska nie zgodziła się z ww. stanowiskiem, twierdząc, że w rozporządzeniu (WE) nr 2320/2002, a następnie w rozporządzeniu (WE) nr 300/2008 oraz w jego aktach wykonawczych nie ujęto definicji małych portów lotniczych. Polska odwołała się do protokołu z 51 posiedzenia Komitetu Ochrony Lotnictwa Cywilnego, według którego, w związku z brakiem ww. definicji, państwa członkowskie Unii powinny same określić, które miejsca są portami lotniczymi i w pełni podlegają wymogom rozporządzenia (WE) nr 300/2008.

Komisja nie zgodziła się ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Polskę. W dniu 17 lutego 2011 r. Komisja skierowała do Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy UE, na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, uzasadnioną opinię dotyczącą niestosowania w odniesieniu do 42 małych portów lotniczych wspólnych podstawowych norm w zakresie ochrony lotnictwa lub alternatywnych środków ochrony poprzez wyłączenie tych portów z działań związanych z krajową kontrolą jakości. Komisja stwierdziła, iż rozporządzenie (WE) nr 300/2008 stosuje się do wszystkich publicznych i prywatnych portów lotniczych i zwróciła się o podjęcie środków wymaganych do zastosowania się do ww. opinii, w terminie dwóch miesięcy od dnia jej otrzymania, tj. do dnia 17 kwietnia 2011 r. W odpowiedzi z kwietnia 2011 r. Ministerstwo poinformowało Komisję o podjętych działaniach zmierzających do wdrożenia rozwiązań prawnych, obejmujących powyższą tematykę, w ramach nowego KPOLC, do końca kwietnia 2011 r. Jak wynika z ustaleń kontroli, termin ten nie został dotrzymany przez Ministra Infrastruktury. Stosowny przepis nie został wydany do dnia zakończenia kontroli;

- Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu – DG MOVE), pismem z dnia 12 września 2011 r.⁴⁴, umieszczonym w systemie EU-PILOT, zwróciła Polsce uwagę na niewypełnienie obowiązku opracowania programu ochrony lotnictwa cywilnego, wymaganego przepisem art. 10 rozporządzenia (WE) nr 300/2008⁴⁵ i poinformowała, iż oczekuje na zaktualizowany program do dnia 30 września 2011 r. Komisja, wskazując na nieprzyjęcie przez Polskę uaktualnionego KPOLC, zaprosiła polskie władze do przyjęcia i przedłożenia tego programu w ww. terminie – z zastrzeżeniem, iż brak tego dokumentu spowoduje podjęcie przez Komisję postępowania w sprawie naruszenia prawa unijnego. Prezes ULC pismem z dnia 30 września 2011 r.⁴⁶ poinformował Sekretarza Stanu w Ministerstwie, odpowiedzialnego za sprawy lotnictwa cywilnego, że w dniach 28-29 września 2011 r. w Brukseli odbyło się kolejne posiedzenie Komitetu ds. Ochrony Lotnictwa Cywilnego, podczas którego przedstawiciele Komisji Europejskiej przekazali informację na temat konieczności pilnego dostarczenia przez stronę polską informacji na temat stanu prac nad wdrożeniem KPOLC. Komisja była zainteresowana postępem krajowych prac nad objęciem wymogami ochrony tzw. „małych portów lotniczych”, celem zakończenia prowadzonego obecnie postępowania przeciwko Polsce. Prezes ULC poinformował ww. Sekretarza Stanu, że Komisja zamierza w dniu 3 października 2011 r. wsząć dalsze kroki prawne w ramach prowadzonego postępowania przeciwko Polsce, w związku z nieotrzymaniem od Polski informacji na temat wdrożenia nowego KPOLC. Departament Prawny Ministerstwa pismem z dnia 30 września 2011 r.⁴⁷ poinformował Komisję Europejską m.in. o tym, iż zakończenie prac legislacyjnych związanych z wdrożeniem nowego KPOLC planowane jest na listopad 2011 r. W odpowiedzi na ww. pismo, Komisja Europejska w dniu 20 października 2011 r. zamieściła w systemie EU-Pilot informację, zgodnie z którą Komisja oczekuje przyjętej wersji nowego KPOLC najpóźniej w dniu 25 listopada 2011 r., pod rygorem wzięcia pod uwagę możliwości niezwłocznego rozpoczęcia postępowania przeciwko naruszeniu prawa unijnego. Do dnia zakończenia kontroli Minister Infrastruktury nie ustanowił jednak nowego KPOLC.

⁴⁴ Pismo sygn. 2104/11/MOVE.

⁴⁵ Art. 10 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 300/2008 stanowi, że „Każde państwo członkowskie sporządza, stosuje i utrzymuje w mocy krajowy program ochrony lotnictwa cywilnego. Program ten określa obowiązki w zakresie wdrażania wspólnych podstawowych norm, o których mowa w art. 4, i opisuje środki wymagane w tym celu przez operatorów i podmioty”.

⁴⁶ Pismo sygn. ULC-LOB-1/0730-0007/01/11.

⁴⁷ Pismo sygn. ML-4mp-0822-79/11.

4. Uchwalona w dniu 30 czerwca 2011 r. zmiana ustawy Prawo lotnicze⁴⁸ wprowadziła w zakresie ochrony lotnictwa uregulowania niezgodne z przepisami Unii Europejskiej.

Ustalenia kontroli wskazują, że przepis art. 186b wprowadzony do Prawa lotniczego ustawą zmieniającą Prawo lotnicze⁴⁹, odnoszący się do funkcjonowania na rynku lotniczym zarejestrowanych agentów, był niezgodny z obowiązującymi regulacjami unijnymi. I tak:

- art. 189b Prawa lotniczego stanowi, że: „1. Zadania związane z kontrolą bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym wykonuje:

1) zarządzający lotniskiem, w szczególności w zakresie kontroli osób, bagażu, ładunków, poczty, zaopatrzenia pokładowego i zaopatrzenia portu lotniczego:

a) w związku z przewozem lotniczym,

b) w obszarze przejść ze strefy ogólnodostępnej do strefy zastrzeżonej lotniska;

2) zarejestrowany agent oraz zarejestrowany dostawca zaopatrzenia pokładowego, w rozumieniu rozporządzenia nr 300/2008/WE (...)” –

– podczas gdy przepisy rozdziału 6 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 185/2010 pt. „Ładunek i poczta”, w tym pkt 6.1.1. stanowią, iż kontrolę bezpieczeństwa ładunków i poczty przeprowadza wyłącznie zarejestrowany agent.

Według ustaleń kontroli Minister Infrastruktury, reprezentujący Rząd RP w pracach parlamentarnych, podjął interwencję i przekazał do Sejmu RP zestawienie uwag do sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej ds. rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo lotnicze, w którym zwrócił uwagę na konieczność zmiany treści regulacji zawartej w art. 186. Interwencja ta nie odniosła jednak skutku.

4.1. Stwierdzono ponadto, że:

– art. 186b ust. 4 Prawa lotniczego, wprowadzony przez art. 1 pkt 124 ustawy zmieniającej Prawo lotnicze stanowi, że zarejestrowany agent realizuje zadania, o których mowa w art. 186b ust. 1 pkt 2, przez specjalistyczną uzbrojoną formację ochronną - podczas gdy w ww. ust. 1 pkt 2 brak jest określenia tych zadań;

– przepis art. 186b ust. 15 Prawa lotniczego stanowi, że „Komendant Główny Straży Granicznej w uzasadnionych przypadkach związanych z koniecznością zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego może, na wniosek Prezesa Urzędu, skierować funkcjonariuszy Straży Granicznej do wykonywania kontroli bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym”. Przepis art. 186b ust. 16 Prawa lotniczego stanowi, że koszty związane z wykonywaniem przez Straż Graniczną kontroli bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym, w sytuacjach, o których mowa w ust. 15, ponosi zarządzający lotniskiem. Powyższa regulacja powoduje, że podmioty zarządzające lotniskami ponoszą koszty kontroli bezpieczeństwa ładunków i poczty również w przypadku, gdy oddelegowani funkcjonariusze Straży Granicznej (SG) będą realizować kontrole bezpieczeństwa ładunków i poczty w zastępstwie lub na rzecz innych działających na danym lotnisku zarejestrowanych agentów, zobowiązanych do wykonywania tego rodzaju kontroli. NIK zauważa, że koszty tych kontroli powinny obciążać agentów, a nie zarządzającego lotniskiem.

⁴⁸ Prawo lotnicze zostało zmienione ustawą z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015). Zmiany dotyczące ochrony lotnictwa cywilnego weszły w życie z dniem 18 września 2011 r.

⁴⁹ Art. 18b został wprowadzony do Prawa lotniczego przez art. 1 pkt 124 ustawy zmieniającej Prawo lotnicze.

3.2.2 Realizacja Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego

3.2.2.1 Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawowanie przez Prezesa ULC nadzoru nad realizacją Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego, do którego zobowiązany był przepisem art. 21 ust. 2 pkt 21 Prawa lotniczego. Ocena ta wynika z ustaleń kontroli wskazujących na nierzetelne i nielegalne działania Prezesa ULC w zakresie realizacji zadań wynikających z tego programu.

W ocenie NIK, nadzór Prezesa ULC nad działalnością m.in. podmiotów zarządzających lotniskami, PAŻP oraz innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą, w zakresie zapewnienia ochrony lotnictwa, był niewystarczający. Do jego sprawowania zobowiązywał Prezesa ULC § 2 ust. 1 pkt 6 lit. e KPOLC.

Kontrola wykazała, że Departament Ochrony i Ułatwień w Lotnictwie Cywilnym (Departament LOB), właściwy w sprawach ochrony lotnictwa cywilnego, przeprowadzał kontrole realizacji postanowień KPOLC (opisane w rozdziale 3.2.3. informacji). Według Departamentu LOB, kontrole te były głównym narzędziem nadzoru Prezesa ULC nad realizacją zadań określonych w KPOLC.

Stwierdzono jednak, że ULC w ich wyniku nie sporządzał udokumentowanych analiz, sprawozdań lub informacji, zawierających ocenę realizacji przez kontrolowane grupy podmiotów (np. zarządzających lotniskami), zadań dotyczących ochrony lotnictwa, określonych w KPOLC. Analiza realizacji tych zadań nie była również przedmiotem oceny w corocznych sprawozdaniach, przekazywanych przez Prezesa ULC do ministra właściwego ds. transportu, stosownie do przepisu art. 21 ust. 3 Prawa lotniczego. Departament LOB nie przeprowadzał takich analiz, uzasadniając zaniechanie tego działania nieposiadaniem przez Polskę krajowego programu ochrony lotnictwa, spełniającego wymogi art. 10 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 300/2008⁵⁰, do czego – jego zdaniem przyczyniały się przedłużające się prace legislacyjne nad zmianą Prawa lotniczego i wynikające z tego niejasne podstawy prawne do jego opracowania. Departament ten, uwzględniając powyższy stan, a także niespójność prawa krajowego, w tym KPOLC, z przepisami UE przyjął, że jakiegokolwiek całościowe analizy dotyczące realizacji KPOLC obarczone byłyby ryzykiem braku celowości z punktu widzenia racjonalności gospodarowania czasem oraz ograniczonych zasobów ludzkich.

W ocenie NIK, powyższe argumenty nie usprawiedliwiały nieprzeprowadzania takich analiz, bowiem KPOLC był w okresie objętym kontrolą programem obowiązującym, a analizy te były niezbędne dla zapewnienia skutecznego stosowania jego postanowień, a także innych przepisów w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Stanowi o tym § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego⁵¹.

1.1. Prezes ULC nie w pełni egzekwował od zarządzających lotniskami obowiązku opracowywania i przesyłania do ULC rocznych sprawozdań ze stanu ochrony podmiotu.

Obowiązek sporządzania takich sprawozdań i przekazywania ich Prezesowi ULC do końca I kwartału roku kalendarzowego następującego po okresie sprawozdawczym, nakładał na te podmioty

⁵⁰ Art. 10 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 300/2008 stanowi, że każde państwo członkowskie sporządza, stosuje i utrzymuje w mocy krajowy program ochrony lotnictwa cywilnego. Program ten określa obowiązki w zakresie wdrażania wspólnych podstawowych norm, o których mowa w art. 4, i opisuje środki wymagane w tym celu przez operatorów i podmioty. Art. 4 tego rozporządzenia określa wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego.

⁵¹ Patrz przypis nr 22.

§ 2 ust. 1 pkt 9 lit. p KPOLC. Stwierdzono, że w latach 2009 – 2010 zarządzający lotniskami przekazali Prezesowi ULC siedem sprawozdań, na 24 wymagane, w tym dwa po upływie terminu. Analiza dokumentacji sprawozdawczej wykazała, że na 12 podmiotów zarządzających lotniskami, trzy z nich w pełni wywiązały się z tego obowiązku, a osiem w ogóle nie przesłało sprawozdań. Departament LOB nie egzekwował od ww. podmiotów realizacji tego zadania, uzasadniając to brakiem zapotrzebowań informacyjnych na dane o stanie ich ochrony, a także brakiem jasności co do tego, jakie dane powinny podlegać tej sprawozdawczości. Okoliczności te, w ocenie NIK, nie usprawiedliwiają odstępstwa od realizacji tego obowiązku.

Spośród 9 skontrolowanych podmiotów zarządzających lotniskami, pięć w ogóle nie sporządzało sprawozdań w całym okresie objętym kontrolą (zarządzający lotniskami w Bydgoszczy, Gdańsku, Poznaniu, Wrocławiu i Szczecinie). Zarządzający lotniskiem w Krakowie sporządził i przesłał sprawozdania za lata 2009-2010 dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 25 lipca 2011 r. (z opóźnieniem odpowiednio: blisko 16 miesięcy i 4 miesiące). Jedynie zarządzający lotniskami: Katowice-Pyrzowice, Rzeszów-Jasionka i im. F. Chopina w Warszawie dobrze wywiązywali się z tego obowiązku.

W rezultacie Departament LOB nie sporządzał również okresowych informacji o stanie ochrony lotnictwa cywilnego, do czego zobowiązywał go § 4 ust. 2 pkt 17 załącznika do Zarządzenia Nr 20 Dyrektora Generalnego ULC z dnia 31 października 2007 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego tego departamentu.

1.2. Prezes ULC nie dokonywał udokumentowanej oceny stopnia zagrożenia aktami bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Do przeprowadzania takiej oceny zobowiązywał Prezesa ULC § 96 ust. 1 KPOLC. Jej podstawą powinna być analiza ryzyka, prowadzona z uwzględnieniem informacji uzyskanych od określonych organów i instytucji. Departament LOB zaniechał przeprowadzania tej oceny przyjmując, iż wskazywany w KPOLC mechanizm oceny stopnia zagrożenia tymi aktami oraz analizy ryzyka wyczerpał swoje dotychczasowe uzasadnienie. Okoliczności te, w ocenie NIK, nie usprawiedliwiały odstępstwa od realizacji powyższego obowiązku. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że podstawową przyczyną nierealizowania tego zadania było zaniechanie przez Departament LOB dokumentowania analiz ryzyka, do czego przyczyniło się niewypracowanie trybu i narzędzi badawczych, niezbędnych do ich przeprowadzania.

1.2.1. Prezes ULC nie opracował wytycznych, na podstawie których zarządzający lotniskami powinni prowadzić bieżącą ocenę stanu zagrożenia.

Konieczność opracowania powyższych wytycznych wynikała z § 2 ust. 1 pkt 9 lit. o KPOLC. Zaniechanie ich opracowania Departament LOB tłumaczył tym, że za wytyczne należy uznać przepisy zawarte w krajowych programach z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego, w tym w: KPOLC, Krajowym Programie Kontroli Jakości oraz Krajowym Programie Szkolenia. Zdaniem NIK, takie tłumaczenie nie znajduje uzasadnienia w przepisach KPOLC.

1.3. W ocenie NIK, nadzór Prezesa ULC nad zarządzającymi lotniskami, w zakresie zapewnienia właściwego wyposażenia służb ochrony na lotniskach cywilnych w celu realizacji zadań wynikających z KPOLC, był niewystarczający.

Do sprawowania nadzoru w tym zakresie nad wymienionymi podmiotami zobowiązywał Prezesa ULC § 2 ust. 1 pkt 6 lit. f KPOLC. Stwierdzono wprawdzie, że w ramach audytów przeprowadzanych u zarządzających lotniskami na podstawie KPKJ, służby te były kontrolowane pod ww. kątem. Nie były jednak w wyniku tych kontroli sporządzane żadne analizy, obrazujące stan wyposażenia tych służb. Kontrolującym nie przedłożono żadnych udokumentowanych danych i informacji w tym zakresie.

1.4. Prezes ULC nie wyegzekwował od wszystkich zarządzających lotniskami, przewoźników lotniczych oraz innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą, dokonania z dniem 29 kwietnia 2010 r. aktualizacji opracowanych przez te jednostki programów ochrony, pod kątem wprowadzonych przez Unię Europejską nowych norm prawnych regulujących zasady ochrony lotnictwa cywilnego.

Nowe uregulowania w tym zakresie określone zostały w rozporządzeniach (WE) nr: 300/2008, 272/2009 oraz 185/2010. Stwierdzono, że spośród 72 podmiotów obowiązanych do opracowania programów ochrony⁵², które znajdowały się w ewidencji ULC, Prezes ULC nie wyegzekwował od 24 z nich aktualizacji programów ochrony w związku z wejściem w życie nowych norm unijnych. Programy 27 podmiotów zostały zaktualizowane z opóźnieniem trwającym od 10 dni do 15 miesięcy.

Spośród skontrolowanych przez NIK dziewięciu podmiotów zarządzających lotniskami oraz PAŻP, żaden z nich nie wprowadził do stosowania zaktualizowanego programu ochrony w terminie wejścia w życie nowych przepisów unijnych. I tak:

- zarządzający lotniskami w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie i Warszawie nie zaktualizowali programów ochrony do czasu zakończenia badań kontrolnych przez NIK (31 październik 2011 r.);
- zarządzający lotniskami we Wrocławiu, Szczecinie, Poznaniu i Rzeszowie zaktualizowali programy ochrony z opóźnieniem, wynoszącym odpowiednio: we Wrocławiu 13,5 miesiąca, w Szczecinie 10 miesięcy, w Poznaniu cztery miesiące, zaś w Rzeszowie 1,5 miesiąca. PAŻP zaktualizował program 15 miesięcy po terminie.

W świetle powyższego zaniedbania, NIK negatywnie ocenia nieopracowanie przez Departament LOB na rzecz zainteresowanych podmiotów informacji wskazujących na to, które regulacje KPOLC nadal obowiązują, a które zostały zmienione przez ww. rozporządzenia unijne.

O zamiarze opracowania takiej informacji Dyrektor Departamentu LOB poinformował Radę Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego na jej posiedzeniu w dniu 24 maja 2010 r. Departament LOB jednak odstąpił od powyższego zamiaru, tłumacząc to niewielką liczbą zapytań odnośnie stosowania czy też interpretacji nowych przepisów unijnych, a także uznaniem sporządzenia opracowania zbiorczej informacji o wpływie nowych przepisów UE na KPOLC, jako „nieracjonalność gospodarowania bardzo ograniczonym zasobem kadrowym LOB”.

W ocenie NIK, wobec niedostosowania do dnia zakończenia kontroli przepisów ustanawiających KPOLC, KPKJ i KPS do nowych norm unijnych, takie stanowisko ULC było nieuzasadnione.

1.5. NIK negatywnie ocenia przebieg procesu wyznaczania przez Prezesa ULC zarejestrowanych agentów – podmiotów odpowiedzialnych za kontrolę bezpieczeństwa ładunków i poczty odprawianej w cywilnym ruchu lotniczym.

Kontrola pięciu postępowań, spośród 15 zakończonych nadaniem przez Prezesa ULC w okresie od 27 lipca 2010 r. do 16 czerwca 2011 r. statusu zarejestrowanego agenta wykazała, że każde z nich było przeprowadzone z naruszeniem postanowień KPOLC. I tak:

- w dwóch przypadkach ULC nie wystąpił do Straży Granicznej o informację, czy istnieją przesłanki wykluczające wyznaczenie podmiotu, jako zarejestrowanego agenta, do czego był zobowiązany § 61 ust. 3 KPOLC. ULC wystąpił o te informacje dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 14 października 2011 r.⁵³;
- w trzech przypadkach ULC wystąpił do SG o informację, czy istnieją przesłanki wykluczające wyznaczenie podmiotu, jako zarejestrowanego agenta, przed dokonaniem wizji lokalnej pomieszczeń podmiotu ubiegającego się o status zarejestrowanego agenta, tj. niezgodnie z § 61 ust. 3 KPOLC;

⁵² Według stanu na dzień 25 lipca 2011 r.

⁵³ Pisma sygn.: ULC-LOB-1/0732-0025/01/11 oraz ULC-LOB-1/0732-0024/01/11.

- w czterech przypadkach wydanie decyzji o nadaniu danemu podmiotowi statusu zarejestrowanego agenta nastąpiło przed sporządzeniem raportu końcowego z wizji lokalnej, tj. niezgodnie z § 61 ust. 1 oraz § 61 ust. 3 i 4 KPOLC.

1.5.1. W ocenie NIK, wyznaczenie przez Prezesa ULC ww. 15 zarejestrowanych agentów było również działaniem nierzetelnym.

Kontrola wykazała, że podmioty, które uzyskały status zarejestrowanego agenta, nie były przygotowane do wykonywania kontroli bezpieczeństwa ładunków i poczty, określonej w pkt 6.1.1. rozdziału 6 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 185/2010. Na nieprzygotowanie zarejestrowanych agentów do wykonywania kontroli bezpieczeństwa w tym zakresie wskazywała treść wystąpienia⁵⁴, skierowanego w dniu 16 września 2011 r. przez Prezesa ULC do Komendanta Głównego Straży Granicznej (Komendanta SG), na podstawie art. 186b ust. 15 Prawa lotniczego. Prezes ULC wniósł o skierowanie z dniem 18 września 2011 r., a więc z dniem wejścia w życie nowych przepisów Prawa lotniczego⁵⁵, funkcjonariuszy SG do wykonywania tych kontroli w zastępstwie zarejestrowanych agentów. Powyższy wniosek Prezes ULC uzasadnił tym, iż: „...podmioty posiadające status zarejestrowanego agenta nie dysponują w chwili obecnej możliwością realizowania kontroli bezpieczeństwa zgodnie z art. 186b ust. 4”.

Potwierdzeniem nieprzygotowania zarejestrowanych agentów do wykonywania kontroli bezpieczeństwa ładunków i poczty były również informacje uzyskane od Komendanta SG, w trybie art. 29 ust. 2 pkt f ustawy o NIK.

Komendant SG w dniu 21 listopada 2011 r. poinformował między innymi, że: „Do dnia 16 września 2011 r. Straż Graniczna prowadziła kontrolę bezpieczeństwa ładunków oraz poczty w komunikacji lotniczej w oparciu o ustawowe zadania formacji. W związku z brakiem zdolności podmiotów posiadających status zarejestrowanego agenta do prowadzenia kontroli bezpieczeństwa, kontroli w powyższym zakresie podlegało 100 % ładunków oraz przesyłek pocztowych nadawanych na pokłady cywilnych statków powietrznych w polskich portach lotniczych. (...)”. Jednocześnie Komendant SG wskazał, że przed dniem 16 września 2011 r. funkcjonariusze SG realizowali kontrole bezpieczeństwa ładunków i poczty na lotniskach w Katowicach, Poznaniu, Warszawie, Łodzi i Krakowie, mimo iż na tych lotniskach funkcjonowały podmioty posiadające status zarejestrowanych agentów.

Na niewłaściwe przygotowanie zarejestrowanych agentów do wykonywania obowiązkowych kontroli bezpieczeństwa ładunków i poczty wskazywały również wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK u zarządzających lotniskami w: Krakowie, Katowicach i Poznaniu.

Kontrole NIK wykazały, że na terenie wymienionych lotnisk funkcjonariusze SG wykonywali te kontrole w ruchu międzynarodowym, zaś Straż Ochrony Lotniska (SOL) w ruchu krajowym. Nie wykonywali jej natomiast wyznaczeni przez Prezesa ULC zarejestrowani agenci, posiadający ten status od dnia: 27 lipca 2010 r. na lotnisku Kraków-Balice, 30 września 2010 r. na lotnisku Katowice-Pyrzowice oraz 22 marca 2011 r. na lotnisku Poznań-Ławica.

1.5.2. NIK negatywnie ocenia działania Prezesa ULC związane z nadaniem statusu zarejestrowanego operatora pocztowego Poczcie Polskiej S.A.

Stwierdzono, że status zarejestrowanego operatora pocztowego Prezes ULC nadał Poczcie Polskiej S.A. w dniu 28 kwietnia 2010 r. na podstawie rozporządzenia (WE) nr 2320/2002, tj. na dzień przed jego uchycieniem. Z dniem 29 kwietnia 2010 r. weszło bowiem w życie w Polsce rozporządzenie (WE) nr 300/2008, które uchyliło powyższy przepis. Weszły również w życie przepisy rozporządzenia (WE) nr 185/2010 r. ustanawiające nowe szczegółowe warunki ochrony lotniczych przesyłek pocztowych.

⁵⁴ Pismo sygn. ULC-LOB-1-8223-0029/01/11.

⁵⁵ Przepis art. 186b wprowadzony do Prawa lotniczego z dniem 18 września 2011 r. przez art. 1 pkt. 124 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (patrz przypis nr 48).

W nowych uregulowaniach prawnych UE odstąpiono od nadawania zainteresowanym podmiotom statusu zarejestrowanego operatora pocztowego na rzecz statusu zarejestrowanego agenta.

Kontrola wykazała, że Prezes ULC nadał status zarejestrowanego operatora pocztowego Poczcie Polskiej S.A. z naruszeniem pkt 7.2 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 2320/2002. Przepis ten stanowił, że zarejestrowany operator pocztowy spełnia zobowiązania wobec przewoźników lotniczych w zakresie stosowania wymaganej kontroli bezpieczeństwa (pkt 7.2.1.b) oraz zatrudnia odpowiednio wybrany i przeszkolony personel (pkt 7.2.1.c). Poczta Polska S.A., mimo uzyskania powyższego statusu, nie spełniała tych wymagań, na co wskazuje treść korespondencji prowadzonej przez Prezesa ULC z tym podmiotem.

Według treści pisma ULC z dnia 19 kwietnia 2010 r., podmiot ten przede wszystkim nie posiadał przeszkolonych, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 2320/2002 oraz § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, operatorów kontroli bezpieczeństwa. W piśmie tym ULC wskazała również, że podmiot ten nie może samodzielnie realizować czynności kontroli bezpieczeństwa przesyłek pocztowych, o której mowa w pkt 7.2.1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 2320/2002, ze względu na brak upoważnień do ich wykonywania w aktualnych przepisach krajowych – Prawie lotniczym i KPOLC. ULC stwierdził, że w związku z powyższymi okolicznościami, Poczta Polska S.A. powinna działać na podstawie pkt 7.3.3 rozporządzenia (WE) nr 2320/2002⁵⁶, tj. zwolnień z kontroli bezpieczeństwa w odniesieniu do wymienionych tam kategorii przesyłek pocztowych przewożonej w ruchu krajowym.

Negatywne konsekwencje nieprawidłowego wyznaczenia Poczty Polskiej S.A. na zarejestrowanego operatora pocztowego ujawniły wyniki kontroli NIK, przeprowadzonej w tym zakresie w podmiotach zarządzających lotniskami w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu i Rzeszowie. Odprawa przesyłek pocztowych na tych lotniskach, w tym kontrole bezpieczeństwa, od dnia 29 kwietnia 2010 r. odbywały się z naruszeniem przepisów rozporządzenia (WE) nr 185/2010 r.

- Na lotnisku Katowice-Pyrzowice kontrole przesyłek pocztowych do 2000g przeprowadzali pracownicy Poczty Polskiej S.A. Przesyłki powyżej 2000g kontrolowała Służba Ochrony Lotniska na podstawie porozumień zawartych w dniach 22 listopada 2010 r. oraz 30 marca 2011 r. pomiędzy zarządzającym lotniskiem a Poczta Polską S.A. Działania te prowadzone były pomimo, że Poczta Polska S.A. nie posiadała statusu zarejestrowanego agenta (wymaganego przepisami pkt 6.1.1. załącznika do rozporządzenia (WE) nr 300/2008 i pkt 6.1 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 185/2010), co oznaczało, że nie posiadała uprawnień zarówno do kontroli bezpieczeństwa przesyłek pocztowych, jak również nie miała podstaw prawnych do zawarcia ww. umów. Dopiero w trakcie kontroli NIK Prezes ULC pismem z dnia 31 sierpnia 2011 r. poinformował zarządzającego lotniskiem, że podmiot ten nie posiada statusu zarejestrowanego agenta.
- Na terenie lotniska Rzeszów-Jasionka od dnia 28 kwietnia 2010 r. kontrolę bezpieczeństwa wszystkich przesyłek pocztowych przeprowadzała Służba Ochrony Lotniska na podstawie umowy zarządzającego lotniskiem z Poczta Polską S.A. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 5 września 2011 r., Prezes ULC poinformował zarządzającego lotniskiem, że Poczta Polska S.A. nie posiada statusu zarejestrowanego agenta.

1.6. Prezes ULC, mimo wejścia w dniu 29 kwietnia 2010 r. nowych norm ochrony lotnictwa cywilnego, niewystarczająco wykorzystał swoje uprawnienia, wynikające z art. 21 ust. 2 pkt 20 Prawa lotniczego, do inicjowania projektów aktów prawnych z zakresu lotnictwa cywilnego, ich zmian oraz udziału w ich przygotowaniu.

Kontrola wykazała, że Prezes ULC zbyt późno podjął działania zmierzające do wprowadzenia w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie programów ochrony,

⁵⁶ Powołany przez ULC pkt 7.3.3. rozporządzenia (WE) nr 2320/2002 stanowi o określonych rodzajach przesyłek pocztowych, które mogą być zwolnione z kontroli bezpieczeństwa, nie stanowi zaś o możliwości objęcia procedurą zwolnienia z kontroli bezpieczeństwa wszystkich przesyłek pocztowych przewożonych drogą lotniczą.

obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, zapisów umożliwiających ubieganie się o nadanie statusu zarejestrowanego agenta wszystkim zainteresowanym podmiotom. Zmiana tego przepisu, polegająca na umieszczeniu zarejestrowanych agentów w katalogu podmiotów zobowiązanych do opracowania i wdrożenia programu ochrony, nastąpiła dopiero po wejściu w życie z dniem 31 sierpnia 2011 r. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego⁵⁷.

NIK zauważa, iż negatywnym skutkiem powyższego zaniedbania było między innymi udzielenie przez Prezesa ULC we wrześniu 2010 r. odmowy jednemu z wnioskodawców przyznania statusu zarejestrowanego agenta, uzasadnione właśnie brakiem możliwości opracowania przez tę firmę programu ochrony. Wynikiem odmowy było wystąpienie tego podmiotu do Komisji Europejskiej z oficjalną skargą w sprawie niezapewnienia przez Polskę możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przewidzianej w przepisach unijnych.

3.2.2.2 Zarządzający lotniskami i Polska Agencja Żeglugi Powietrznej

1. Kontrola wykazała, że wszyscy skontrolowani zarządzający lotniskami nieprawidłowo realizowali zadania w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego określone w KPOLC.

Negatywnie NIK oceniła w tym zakresie zarządzających lotniskami w Bydgoszczy i Poznaniu. Pozytywną ocenę, mimo ujawnionych nieprawidłowości, uzyskało sześć podmiotów zarządzających lotniskami w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu. NIK pozytywnie oceniła działania zarządzającego lotniskiem w Rzeszowie oraz PAŻP.

Do najczęściej występujących nieprawidłowości w realizacji KPOLC należało nieaktualizowanie programów ochrony, jak również niepowiadamianie Prezesa ULC o zmianach wprowadzanych w tych programach. Stanowiło to naruszenie § 118 ust. 1, 2 i 3 KPOLC⁵⁸. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono we wszystkich kontrolowanych podmiotach. Przykładowo:

- zarządzający lotniskiem we Wrocławiu zaktualizował program ochrony pod kątem dostosowania do norm unijnych po upływie 13,5 miesięcy od daty wprowadzenia zmian w przepisach (dnia 29 kwietnia 2010 r.). Stwierdzono ponadto, że w punkcie 2.9 tego programu, w opisie ogrodzenia lotniska, nie wykazano wybudowanego ekranu akustycznego o długości 140 m, zaś w wykazie płaszczyzn do parkowania samolotów nie wykazano płyty postojowej nr 4, dopuszczonej przez Prezesa ULC do eksploatacji i faktycznie wykorzystywanej do czasowego postoju statków powietrznych. Program nie zawierał też opisu zasad sprawowania ochrony samolotów odstawionych na płytę postojową. Pełnomocnik ochrony zapowiedział usunięcie tych nieprawidłowości do dnia 15 grudnia 2011 r.;
- obowiązujący na lotnisku w Bydgoszczy program ochrony został zatwierdzony przez Prezesa ULC w dniu 15 marca 2010 r., tj. półtora miesiąca przed datą wejścia w życie nowych norm unijnych i nie został przez zarządzającego lotniskiem zaktualizowany. Poza brakiem aktualizacji pod kątem nowych norm ochrony, program ten zawierał również nieaktualne dane w zakresie: określenia osoby odpowiedzialnej za ochronę (osoba w nim umieszczona od dnia 27 maja 2010 r. nie pracowała na tym lotnisku) oraz w zakresie przebiegu

⁵⁷ Patrz przypis nr 42. Od dnia 29 kwietnia 2010 r. do dnia 31 sierpnia 2011 r. podmiot ubiegający się o status zarejestrowanego agenta nie mógł złożyć takiego wniosku, bowiem nie miał podstaw prawnych do opracowania programu ochrony. Podmiot o nazwie „zarejestrowany agent” nie był wyszczególniony w § 68 KPOLC oraz w przepisach załącznika do rozporządzenia o programach ochrony, uzyskanie zaś statusu zarejestrowanego agenta uwarunkowane było przedłożeniem Prezesowi ULC własnego programu ochrony, o czym stanowi pkt 6.3.1.2. lit. a rozporządzenia (WE) nr 185/2010.

⁵⁸ Podmioty zobowiązane są do aktualizacji opracowanych przez siebie programów ochrony nie rzadziej niż co dwa lata, z uwzględnieniem istniejącego zagrożenia oraz zmian wpływających na możliwość skutecznego stosowania tych programów (§ 118 ust. 1 KPOLC).

stref i liczby bram i furt. Zmiany ich przebiegu zostały uzgodnione z Prezesem ULC w dniu 10 listopada 2010 r. i wprowadzone do aktualizowanej w końcu sierpnia 2011 r. instrukcji przepustowej, stanowiącej załącznik do programu ochrony. Ponadto program nie zawierał wymaganego opisu programów szkoleń w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego;

- zarządzający lotniskiem w Poznaniu nie zaktualizował programu ochrony bezpośrednio po wprowadzonych zmianach, wpływających na konieczność jego aktualizacji. Dotyczyło to realizacji projektu inwestycyjnego pn. „Rozbudowa płaszczyzn lotniskowych PL Poznań Ławica wraz z infrastrukturą towarzyszącą”. W ramach tego projektu, w ogrodzeniu strefy zastrzeżonej posadowiono tymczasową bramę wjazdową. Pomimo, że realizację tego projektu rozpoczęto w grudniu 2010 r., zaktualizowany program ochrony, po uzgodnieniu z Policją, SG i Służbą Celną pod kątem organizacji służby ochrony lotniska, ogrodzeń zamkniętych i strzeżonych wejść i wyjść, przekazano Prezesowi ULC celem uzgodnienia dopiero w dniu 19 października 2011 r., tj. w trakcie kontroli NIK. Zarządzający ponadto nie zawarł w rejestrze zmian informacji o wprowadzonych 3-krotnie (w dniach 19 listopada 2010 r., 8 marca 2011 r. i 16 czerwca 2011 r.) zmianach w instrukcji przepustkowej, stanowiącej załącznik jawny do programu ochrony oraz przeprowadzonych dwóch zmianach w Regulaminie Organizacyjnym Spółki (w dniach 30 lipca 2010 r. i 12 maja 2011 r.). O wprowadzonych zmianach zarządzający powiadomił ULC dopiero w dniu 3 listopada 2011 r.;
- zarządzający lotniskiem im. F. Chopina w Warszawie do dnia zakończenia kontroli NIK prowadził prace nad dostosowaniem zapisów obowiązującego programu ochrony do wprowadzonych w dniu 29 kwietnia 2010 r. nowych unijnych norm ochrony lotnictwa.

1.1. Zarządzający lotniskami nie w pełni realizowali, określony w KOPLC, obowiązek zapoznania z programami ochrony lotnisk wszystkich podmiotów prowadzących lotniczą działalność na lub poza terenem lotniska. Nieskutecznie też realizowali obowiązek zapewnienia, że działające na terenie zarządzanego lotniska podmioty działają zgodnie z ich aktualnymi programami ochrony.

Obowiązki te określały odpowiednio przepisy § 2 ust. 1 pkt. 9 lit. f i g KOPLC. Kontrole NIK przeprowadzone w dziewięciu podmiotach zarządzających lotniskami ujawniły występowanie powyższych nieprawidłowości u każdego z nich.

Przykładowo:

- na terenie lotniska we Wrocławiu działało 51 podmiotów gospodarczych, w tym dziewięciu przewoźników lotniczych, zobowiązanych do zaznajomienia się z programem ochrony lotniska. Żaden z nich nie został zapoznany z tym programem. Trzy podmioty działające na terenie lotniska udostępniły swoje programy ochrony do wglądu zarządzającemu lotniskiem;
- na pięć podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie obsługi naziemnej na terenie lotniska w Poznaniu, trzy podmioty zapoznały się z programem ochrony lotniska, w tym dwa w trakcie kontroli NIK. Dwa podmioty nie zapoznały się z tym programem. W odniesieniu do 16 operujących na tym lotnisku przewoźników lotniczych, zarządzający posiadał wiedzę o aktualności programów ochrony trzech z nich.

Zdaniem zarządzających lotniskami, istotnym problemem w realizacji omawianego obowiązku był brak możliwości wyegzekwowania od podmiotów działających na ich terenie przedkładania do wglądu aktualnych programów ochrony.

1.2. Siedmiu z dziewięciu zarządzających lotniskami, objętych kontrolą NIK, nieprawidłowo realizowało zadania dotyczące funkcjonowania zespołu ochrony lotniska.

Zespoły ochrony lotniska (ZOL) pełniły istotną rolę w zapewnieniu odpowiedniego poziomu ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji, o czym stanowi zakres ich zadań określony w § 5 KOPLC. Kontrole NIK wykazały, że siedem podmiotów zarządzających lotniskami, z dziewięciu objętych

kontrolą, nie zapewniło zgodnej z przepisami obsługi organizacyjnej ZOL⁵⁹. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały na:

- powoływaniu do składu ZOL osób nie posiadających poświadczeń bezpieczeństwa (u zarządzających lotniskami w Poznaniu i Szczecinie), co stanowiło naruszenie § 4 ust. 4;
- nie przesyłaniu bądź przesyłaniu protokołów z posiedzeń ZOL do Prezesa ULC lub do członków zespołów w terminie dłuższym niż 7 dni od dnia posiedzenia (u zarządzających lotniskami w: Poznaniu, Wrocławiu, Krakowie, Katowicach, Rzeszowie i Warszawie), co stanowiło naruszenie § 4 ust. 6 KPOLC;
- niezwoływanie posiedzeń ZOL, pomimo zapisów regulaminowych zobowiązujących przewodniczącego zespołu do ich cyklicznego odbywania oraz prowadzenie posiedzeń w niekompletnym składzie (u zarządzającego lotniskiem w Katowicach).

Przykładowo:

- zarządzający lotniskiem w Poznaniu powołał do składu ZOL dwie osoby, które nie posiadały poświadczenia bezpieczeństwa. Ponadto, do dnia 7 września 2010 r. przewodniczący ZOL60 nie sporządził i nie przekazał do Prezesa ULC wszystkich (czterech) protokołów z odbytych wcześniej posiedzeń ZOL. Po tej dacie przewodniczący nieterminowo przesłał do Prezesa ULC sześć (z ośmiu) protokołów z posiedzeń ZOL;
- w porcie lotniczym w Krakowie wszystkie protokoły (12) z posiedzeń ZOL z 2009 r. nie zostały przekazane Prezesowi ULC;
- przewodniczący ZOL działającego na lotnisku w Katowicach nie zwołał w III kwartale 2009 r. posiedzenia zespołu, pomimo że regulamin jego pracy nakazywał odbywanie tego typu spotkań co najmniej raz na kwartał. Ponadto, spośród 30 posiedzeń, zespół obradował w pełnym składzie zaledwie jeden raz. W pozostałych przypadkach nie uczestniczyli w posiedzeniach – przykładowo: przedstawiciele straży pożarnej (w 21 posiedzeniach) i Policji (w siedmiu posiedzeniach). Przewodniczący tego zespołu przesłał do Prezesa ULC z opóźnieniem od jednego do ośmiu dni protokoły z siedmiu posiedzeń ZOL.

Podstawową przyczyną występowania nieprawidłowości w przekazywaniu Prezesowi ULC protokołów z posiedzeń ZOL było nieegzekwowanie tego obowiązku od zarządzających lotniskami przez Departament LOB. Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że departament ten nie prowadził ewidencji przesyłanych protokołów, tym samym nie weryfikował prawidłowości realizacji tego zadania. Departament ten nie reagował również na nieterminowe przesyłanie dokumentów.

1.3. Zarządzający pięcioma lotniskami, spośród dziewięciu skontrolowanych, nieprawidłowo realizowali zadania związane z kontrolą dostępu⁶¹ do stref zastrzeżonych lotniska.

Kontrola wykazała, że działania zarządzających lotniskami w: Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, Bydgoszczy i Wrocławiu nie gwarantowały pełnej ochrony wyznaczonych stref zastrzeżonych. Świadczą o tym ujawnione przypadki przebywania w strefach zastrzeżonych tych lotnisk osób nieuprawnionych i sprzętu – nie poddanych kontroli bezpieczeństwa, wymaganej przepisami KPOLC. I tak:

- kontroler NIK stwierdził, że w dniu 5 lipca 2011 r. do strefy zastrzeżonej lotniska w Poznaniu przez bramę tymczasową prowadzącą na plac budowy, znajdujący się w tej strefie, wjechały dwa samochody nie poddane kontroli bezpieczeństwa. Kontroli tej nie poddano również kierowców tych pojazdów. Pojazdy oraz osoby

⁵⁹ Kontrolą NIK objęte zostały lotniska o statusie portu lotniczego. Portem lotniczym, stosownie do art. 2 pkt 17 Prawa lotniczego jest lotnisko użytku publicznego wykorzystywane do lotów handlowych. Zgodnie z § 4 ust. 1 KPOLC powołanie zespołu ochrony lotniska w porcie lotniczym jest obowiązkowe, a jego obsługę zapewnia zarządzający lotniskiem (§ 4 ust. 7 KPOLC).

⁶⁰ Funkcję przewodniczącego ZOL pełni zarządzający lotniskiem albo osoba wyznaczona przez niego, posiadające odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa, odpowiedzialna m.in. za ochronę lotniska i szkolenie w tym zakresie osób zatrudnionych na lotnisku (§ 4 ust. 2 w zw. z § 2 ust. 1 pkt 9 lit. a KPOLC).

⁶¹ Kontrola dostępu – to zespół działań, metod i środków podejmowanych przez służbę ochrony lotniska w celu zapewnienia, że osoby nieuprawnione nie dostaną się do wyznaczonych obszarów lotniska (§ 1 pkt 12 KPOLC).

nimi kierujące nie miały wymaganych przepustek, uprawniających do przebywania w strefie zastrzeżonej. Stanowiło to naruszenie § 12 ust. 1 oraz § 13 ust. 1 lit. b i d KPOLC. Ponadto, na placu budowy przebywały dwie osoby nie posiadające przy sobie wymaganych przepustek, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 lit. a KPOLC, jak również dowodów osobistych umożliwiających ustalenie ich tożsamości. Zarządzający lotniskiem w dniu 14 lipca 2011 r. rozwiązał umowę o pracę z osobą odpowiedzialną za stwierdzony stan;

- w dniu 12 października 2011 r. kontrolerzy NIK podczas oględzin strefy zastrzeżonej lotniska w Szczecinie stwierdzili obecność jednej nieuprawnionej osoby w sortowni bagażu. Osoba ta była zatrudniona w firmie prowadzącej lotniczą działalność gospodarczą, związaną ze sprzątnięciem samolotów. Obecność tej osoby wynikała z faktu, iż w sortowni bagażu przechowywano sprzęt do sprzątnięcia statków powietrznych;
- na terenie lotniska we Wrocławiu, przez przejście służbowe w terminalu B, w dniach 17-23 sierpnia 2011 r. przeszły bez kontroli bezpieczeństwa dwie osoby. Byli to szef Służby Ochrony Lotniska i jego zastępca;
- na terenie lotniska w Bydgoszczy, w okresie objętym kontrolą, trzech z pięciu pracowników (w tym dwóch z obsługi naziemnej i jeden funkcjonariusz SOL), miało dostęp do strefy zastrzeżonej (sortowni bagażu) na podstawie posiadanych przepustek, lecz bez odbycia szkolenia ze świadomości ochrony lotnictwa cywilnego, warunkującej ich wydanie. Stanowiło to naruszenie § 18 ust. 1 KPOLC. Jedna z tych osób posiadała nieuprawniony dostęp do strefy zastrzeżonej przez okres 3,5 lat, zaś pozostałe dwie osoby przez okres 20 miesięcy;
- w dokumentacji lotniska im. F. Chopina w Warszawie odnotowano dwa przypadki przebywania osób nieuprawnionych w strefie zastrzeżonej, w tym: w kwietniu 2009 r. operator kontroli bezpieczeństwa nie zauważył wskazania urządzenia rejestrującego bagaż rejestrowy, według którego na przenośniku przebywało 2,5-letnie dziecko, zaś w lipcu 2010 r. odnotowany został przypadek wejścia osoby z hulajnogą na teren strefy zastrzeżonej obok funkcjonariusza SOL, przeprowadzającego w tym czasie kontrolę bezpieczeństwa pojazdu.

1.4. Kontrole NIK wykazały, że pięciu zarządzających lotniskami w: Bydgoszczy, Katowicach, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu nie zapewniło ogrodzenia tych lotnisk i utrzymania stref przyległych do tych ogrodzeń zgodnego z § 17 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych⁶².

Przykładowo:

- w odniesieniu do ogrodzenia lotniska w Szczecinie – strefy przyległe do ogrodzenia we wschodniej i południowo-wschodniej części lotniska nie posiadały minimalnej 3-metrowej strefy wolnej po obu jego stronach, wymaganej do prowadzenia obserwacji, a po stronie wewnętrznej nie została wytyczona droga patrolowa, zaś pas po stronie zewnętrznej zarośnięty był krzewami oraz drzewami na długości około 300 m, co było niezgodne z § 17 ust. 2 pkt 8 i 10 ww. rozporządzenia. Podobne nieprawidłowości występowały na lotniskach w Bydgoszczy i Wrocławiu;
- na terenie lotniska w Poznaniu, na długości około 1 km wzdłuż południowo-zachodniej granicy strefy zastrzeżonej, ogrodzenie wykonane było z płyt betonowych, co było niezgodne z normą określoną w § 17 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia. Działania dla doprowadzenia do zgodności konstrukcji ogrodzenia z obowiązującymi normami podjęto dopiero w dniu 13 października 2011 r. Niezgodne z wymogami ww. rozporządzenia były również odcinki ogrodzeń na lotniskach w Bydgoszczy i Katowicach.

1.5. Sześciu z dziewięciu zarządzających lotniskami nie zapewniło prawidłowego wykonywania czynności kontroli bezpieczeństwa osób, bagażu kabinowego i rejestrowego. Zarządzający tymi lotniskami nie sprawowali właściwego nadzoru nad realizacją kontroli bezpieczeństwa w tym zakresie.

Kontrola NIK ujawniła występowanie nieprawidłowości w realizacji kontroli bezpieczeństwa osób i ich bagażu na lotniskach w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu. Nieprawidłowości te polegały na:

⁶² Dz. U. Nr 122, poz. 1273 ze zm.

- nieprawidłowej obsadzie stanowisk kontroli bezpieczeństwa osób i bagażu, wyposażonych w urządzenia rentgenowskie, w stosunku do wymagań § 38 ust. 1 KPOLC (na lotniskach: w Poznaniu, Wrocławiu i Katowicach);
- przekraczaniu czasu pracy osób obsługujących urządzenia rentgenowskie, w odniesieniu do norm określonych w § 38 ust. 2 KPOLC (na lotniskach w: Poznaniu, Szczecinie, Gdańsku i Krakowie).

Stwierdzono również niewykorzystywanie technicznych możliwości kontroli czasu pracy osób obsługujących urządzenia rentgenowskie, oferowanych przez systemy informatyczne zainstalowane w tych urządzeniach lub pracę konkretnego operatora kontroli bezpieczeństwa na dwóch urządzeniach kontrolnych jednocześnie (na lotniskach w Poznaniu i Katowicach).

Przykładowo:

- na lotnisku w Poznaniu, w okresie od 26 do 30 czerwca 2011 r., na pięć posterunków stałych kontroli bezpieczeństwa, tylko jedno obsadzone było zgodnie z wymogami § 38 ust. 1 KPOLC, tj. obsługiwane było przez 3 operatorów kontroli bezpieczeństwa. Obsada pozostałych stanowisk była niezgodna z ww. normą, na co Prezes ULC wyraził zgodę – zdaniem NIK w sposób nieuprawniony – akceptując program ochrony przewidujący obsadę niezgodną z wymogami KPOLC. Stwierdzono ponadto, że mimo możliwości technicznych systemu kontroli przy użyciu urządzeń rentgenowskich, zarządzający nie wykorzystywał możliwości kontroli czasu pracy operatorów tych urządzeń. Wskazywały na to zapisy czasu pracy konkretnych operatorów – sięgające od 2h i 44 min. do nawet 47 h i 43 min., zarejestrowane w wyniku logowania się operatorów do tego systemu. Ustalono ponadto, że występowały przypadki zarejestrowania pracy jednego operatora na dwóch urządzeniach jednocześnie. W trakcie trwania kontroli NIK, uruchomiono system polegający na automatycznym wylogowaniu użytkownika po odejściu od stanowiska i pojawieniu się komunikatu o przekroczeniu normatywnego czasu pracy operatora;
- zarządzający lotniskiem w Katowicach, w czerwcu 2011 r., zapewnił na czterech posterunkach kontroli bezpieczeństwa osób i bagażu kabinowego obsadę osobową nie odpowiadającą normom KPOLC. Stwierdzono, że obsada na poszczególnych posterunkach wahała się od jednego do trzech pracowników, w tym od jednego do dwóch operatorów kontroli bezpieczeństwa. Zarządzający tłumaczył odstępstwa od norm prawnych w obsadzie posterunków m.in. brakiem ciągłości ruchu na przejściach do strefy zastrzeżonej. Podobnie jak na lotnisku w Poznaniu, niewykorzystywano możliwości kontroli czasu pracy operatorów urządzeń rentgenowskich przy pomocy systemów wbudowanych w te urządzenia;
- na lotnisku w Krakowie, w dniach od 1 do 7 lipca 2011 r., w 28 przypadkach miało miejsce przekroczenie czasu pracy przez operatorów kontroli bezpieczeństwa obsługujących urządzenia rentgenowskie. Przekroczenia te wynosiły od jednej minuty do nawet 181 minut. Zgodnie z § 38 ust. 2 operator kontroli bezpieczeństwa może obsługiwać te urządzenia bez przerwy nie dłużej niż 20 minut. Przez następne 40 minut powinien wykonywać inne obowiązki w punkcie kontroli bezpieczeństwa.

1.6. Trzej skontrolowani zarządzający lotniskami w: Katowicach, Poznaniu i Szczecinie dopuścili do przeprowadzania kontroli bezpieczeństwa przez osoby nieuprawnione.

Prowadzenie kontroli przez osoby nieuprawnione narusza przepis § 30 ust. 3 KPOLC, który stanowi, że kontrole te wykonuje osoba wpisana na prowadzoną przez Prezesa ULC listę operatorów kontroli bezpieczeństwa, posiadająca certyfikat operatora kontroli bezpieczeństwa. Kontrola wykazała w tym zakresie, że:

- w porcie lotniczym w Szczecinie, w dniu 30 czerwca 2011 r., na 48 pracowników SOL wykonujących kontrole bezpieczeństwa, 25 nie posiadało certyfikatów operatorów kontroli bezpieczeństwa. W dniu 23 września 2011 r., na dziennej zmianie, na 10 funkcjonariuszy wykonujących kontrole bezpieczeństwa osób i bagażu, czterech nie posiadało stosownego certyfikatu. Podkreślenia wymaga, że część z nieuprawnionych funkcjonariuszy SOL wykonywała te czynności samodzielnie;
- w porcie lotniczym w Katowicach na dziewięć osób wykonujących kontrole bezpieczeństwa, jedna nie posiadała certyfikatu operatora kontroli bezpieczeństwa. Zarządzający nie posiadał wiedzy, czy funkcjonariusze SG wykonujący czynności kontroli bezpieczeństwa spełniali wymogi § 30 ust. 3 KPOLC;

- spośród 12 osób, wykonujących w dniu 3 października 2011 r. kontrole bezpieczeństwa na stanowiskach odprawy osób i bagażu w ruchu krajowego oraz dostępu do strefy zastrzeżonej na lotnisku w Poznaniu, jedna nie posiadała certyfikatu operatora kontroli bezpieczeństwa.

1.7. Nie wszyscy zarządzający lotniskami ustanowili odpowiednie, zgodne z KPOLC, warunki ochrony dla statków powietrznych, odstawianych na płyty postojowe.

Kontrole przeprowadzone na lotniskach we Wrocławiu i Bydgoszczy ujawniły uchybienia, obniżające poziom ochrony lotnictwa cywilnego na tych lotniskach. Dotyczyły one:

- na lotnisku we Wrocławiu – niezapewnienia przez zarządzającego jednolitej procedury przyjmowania statków powietrznych na poszczególnych płytach postojowych. Posterunek ochrony SOL na płycie nr 4 nie dokumentował przyjęcia samolotów do ochrony i zwrotnego ich przekazania przewoźnikowi. Na płycie nr 1 funkcjonariusze SOL prowadzili książkę przyjęć samolotów, jednak nie odnotowywali w niej numerów plomb zakładanych na statek powietrzny, odstawiany na postój i faktu ich zgodności ze stanem początkowym. Taka organizacja zabezpieczenia statków powietrznych uchybiała § 26 KPOLC;
- na lotnisku w Bydgoszczy – niezapewnienia przez zarządzającego oświetlenia płyty postojowej nr 3, co uchybiało § 28.

3.2.3 Realizacja Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego

3.2.3.1 Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pod względem legalności, rzetelności i celowości realizację przez Prezesa ULC Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Kontrola wykazała, że Prezes ULC rzetelnie realizował szereg zadań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, dotyczących:

- opracowywania corocznych ramowych harmonogramów czynności kontrolnych w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, stosownie do § 6 ust. 4 lit. f;
- nadzoru nad zgodnością wykonywania audytów w podmiotach prowadzących lotniczą działalność gospodarczą z postanowieniami KPKJ, stosownie do § 6 pkt 4 lit. a. Nadzór ten Prezes ULC sprawował m.in. poprzez zatwierdzanie i realizację harmonogramów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego i egzekwowanie przestrzegania procedury NOUL-0663 oraz wykonywanie zadań przez Krajowego Koordynatora do Spraw Audytu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, wyszczególnionych w § 9;
- prowadzenia i ogłaszania w Dzienniku Urzędowym ULC aktualnej listy audytorów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, stosownie do § 6 ust. 4 lit. h;
- wyznaczania do zespołów audytorów w wymaganej liczbie, spełniających wymagane przepisami warunki, stosownie do § 6 ust. 4 lit. i;
- zapewnienia poufności planowanych działań audytowych oraz wyników audytów, stosownie do § 6 ust. 4 lit. o;
- egzekwowania od zarządzających podmiotami prowadzącymi lotniczą działalność gospodarczą przedkładania harmonogramów wewnętrznych audytów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, sprawozdań i raportów końcowych, stosownie do § 6 ust. 5 lit. c oraz § 29 ust. 3.

⁶³ Procedura NOUL-06 – dokument pt. „Kontrola w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego w podmiotach prowadzących lotniczą działalność gospodarczą”, zatwierdzony przez Prezesa ULC w dniu 3 stycznia 2011 r., ustalający jednolity sposób postępowania w ramach działań związanych z przeprowadzaniem kontroli w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego celem jego sprawnej i skutecznej działalności.

1.1. Ustalenia kontroli wykazały, że Prezes ULC nie wszystkie zadania określone w rozporządzeniu o KPKJ realizował prawidłowo. Obniżało to ogólną pozytywną ocenę realizacji tego programu, stanowiącego jedno z narzędzi nadzoru i kontroli nad ochroną lotnictwa cywilnego.

I tak:

- Prezes ULC nie opracował list kontrolnych, zawierających wskazanie rodzaju audytowanego podmiotu, zakresu tematycznego podlegającego kontroli oraz kategorii ocen audytowanych elementów systemu ochrony. Do ich opracowania⁶⁴, zobowiązywał go § 6 pkt 4 lit. e.
Na uwagę zasługuje stanowisko Departamentu LOB w tym zakresie, według którego opracowanie i uzgadnianie takich list było niecelowe ze względu na częste zmiany w obowiązujących aktach prawnych UE i brak możliwości zakończenia procesu konsultacji przed wprowadzeniem kolejnych list. Okoliczności te, w ocenie NIK, nie usprawiedliwiają odstępstwa od realizacji powyższego obowiązku.
Zdaniem Izby, brak formalnie uzgodnionych i zaakceptowanych przez Prezesa ULC list kontrolnych, uniemożliwiało jednoznaczne ustalenie kryteriów oceny nieprawidłowości ustalanych w toku przeprowadzanych audytów oraz stwarzało możliwość dowolnego ich interpretowania;
- Prezes ULC nie posiadał udokumentowanej wiedzy o liczbie podmiotów podlegających w latach 2009-2010 kontroli jakości ochrony. Zdaniem Izby, celem było posiadanie takiej wiedzy, gdyż brak pełnych danych o podmiotach, które powinny być objęte audytami wskazuje na potencjalną możliwość pominięcia badaniami kontrolnymi niektórych z nich, jak również na brak możliwości prawidłowego planowania kontroli ULC w badanym zakresie. Sporządzona przez ULC lista podmiotów objętych w 2011 r. nadzorem Prezesa ULC zawierała wykaz 75 takich podmiotów;
- Prezes ULC nie realizował określonego w § 6 pkt 4 lit. g obowiązku opracowywania, w porozumieniu z Komendantem Głównym SG, Komendantem Głównym Policji, Ministrem Obrony Narodowej oraz podmiotami prowadzącymi lotniczą działalność gospodarczą, ramowych rocznych planów ćwiczeń w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. ULC odstąpił od realizacji tego obowiązku ze względu na duże nakłady środków budżetowych na realizację tego celu oraz z uwagi na to, że poszczególne podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą realizują we własnym zakresie roczne plany ćwiczeń z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego.

Badania NIK wykazały, że kontrole jakości ochrony przeprowadzane były przez ULC w odstępstwie od zasad określonych w rozporządzeniu o KPKJ.

Analiza dokumentacji 20 postępowań audytowych wykazała, że:

- w przypadku kontroli trzech podmiotów (15% zbadanych spraw), Departament LOB nie poinformował ich, z co najmniej miesięcznym wyprzedzeniem, o planowanych terminach przeprowadzenia audytów ochrony, do czego zobowiązany był § 20 ust. 2 pkt 1. Według tego Departamentu, odstępstwo to było uzasadnione niecelowością informowania zarządzających lotniskiem o terminach audytów, wynikającą z faktu, iż czynności te były poprzedzane testami ochrony;
- Prezes ULC w każdym z objętych kontrolą audytów (100% zbadanych spraw), po zatwierdzeniu programu naprawczego, nie wyznaczył terminu przeprowadzenia audytu sprawdzającego działania korygujące podjęte przez te podmioty, do czego zobowiązywał go § 26;
- Departament LOB w jednym raporcie końcowym (5%) nie ujął zaleceń poaudytowych po inspekcji ochrony, pomimo stwierdzenia uchybienia w jednym z badanych obszarów i przyznania drugiej kategorii oceny, do czego zobowiązywał go § 22 ust. 1 pkt 3;
- w przypadku trzech postępowań audytowych (15%), Prezes ULC wyznaczył do zespołów audytorskich osoby, które przez okres 12 miesięcy od daty przeprowadzenia ostatniego audytu nie brały udziału w czynnościach audytowych, czyli nie spełniały wymagań określonych w § 12 ust. 1. Stanowiło to naruszenie § 13 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o KPKJ.

⁶⁴ W porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrem Obrony Narodowej.

1.2. Kontrola wykazała, że ULC realizował określone w § 5 rozporządzenia o KPKJ kontrole jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Departament LOB, odpowiedzialny za sprawy ochrony lotnictwa cywilnego, przeprowadził w 2009 r. 153 kontrole, w 2010 r. - 154, zaś w I półroczu 2011 r. - 106 takich kontroli. Były one skoncentrowane na kluczowych zagadnieniach ochrony portów lotniczych, ochrony statków powietrznych oraz pasażerów i bagażu.

Stwierdzono jednak, że ULC nie sporządzał udokumentowanych analiz lub informacji, zawierających zbiorczą ocenę realizacji przez audytowane podmioty zadań określonych w KPOLC. Nie zawierały takich analiz w szczególności roczne sprawozdania z przeprowadzonych audytów, sporządzane stosownie do § 6 ust. 4 lit. n. Analiza realizacji tych zadań nie była również przedmiotem oceny w corocznych sprawozdaniach, przekazywanych przez Prezesa ULC ministrowi właściwemu ds. transportu stosownie do przepisu art. 21 ust. 3 Prawa lotniczego (o czym w pkt 1 rozdziału 3.2.2.1. Informacji).

Zdaniem NIK, opisany sposób realizacji zadań KPKJ przez ULC umożliwiał ocenę wykonywania zadań przez poszczególne podmioty gospodarcze poddane kontroli, jednakże nie pozwalał na: ocenę efektywności stosowanych procedur, metod i środków ochrony lotnictwa cywilnego, jak również wskazywanie procedur, metod i środków działania gwarantujących skuteczność systemu ochrony i koniecznych zmian w KPOLC – tj. na realizację podstawowych celów KPKJ, określonych w § 3 ust. 2 rozporządzenia o KPKJ.

3.2.3.2 Zarządzający lotniskami i Polska Agencja Żeglugi Powietrznej

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez PAŻP zadań określonych w rozporządzeniu o KPKJ. Pozytywna ocena dotyczy również realizacji postanowień tego programu przez dziewięć skontrolowanych podmiotów zarządzających lotniskami, mimo iż u sześciu z nich stwierdzono występowanie nieprawidłowości i uchybień.

I tak, zarządzający lotniskami w:

- Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Rzeszowie - nie określili kwalifikacji, jakie winni posiadać wewnętrzni audytorzy, co stanowiło naruszenie § 27 ust. 2;
- Bydgoszczy, Katowicach i Krakowie - nie wyznaczyli przedstawiciela portu lotniczego do koordynacji czynności związanych z prowadzeniem audytów, co stanowiło naruszenie § 6 pkt 5 lit. b;
- Poznaniu - przesyłał do ULC harmonogramy audytów wewnętrznych za lata 2009-2011 z opóźnieniami wynoszącymi odpowiednio: 80, 16 i 71 dni, w stosunku do terminu wyznaczonego na koniec października roku poprzedzającego okres kontrolny, co stanowiło naruszenie § 6 pkt 5 lit. c;
- Bydgoszczy - przesłał sprawozdanie z realizacji audytów wewnętrznych za 2009 r. z opóźnieniem miesięcznym wobec terminu 15 stycznia roku następującego po okresie sprawozdawczym, tj. niezgodnie z § 6 pkt 5 lit. d;
- Poznaniu – niezgodnie ze stanem faktycznym sporządzał sprawozdania z audytów za lata 2009 i 2010. Stwierdzono, że w sprawozdaniu za 2009 r. nie ujął on 8 testów ochrony i poinformował o wykonaniu jednego audytu ochrony, pomimo jego niewykonania. W sprawozdaniu za 2010 r. wykazał wykonanie jednego audytu ochrony, podczas gdy przeprowadził 2 takie audyty;
- Katowicach i Bydgoszczy - nie zapewnili spełnienia przez audytorów wewnętrznych wymogów § 11 ust. 1 pkt 5. Spośród trzech audytorów zatrudnionych na lotnisku w Katowicach, dwóch nie posiadało udokumentowanych praktycznych umiejętności prowadzenia audytu, procedur i technik z tym związanych. Spośród czterech audytorów zatrudnionych na lotnisku Bydgoszcz-Szwederowo, trzech nie posiadało kompletu dokumentów potwierdzających ich kwalifikacje. Dwóch audytorów nie posiadało udokumentowanych praktycznych umiejętności prowadzenia audytu, procedur oraz technik z tym związanych, zaś jeden nie posiadał pisemnego poświadczenia, że został zgodynie z § 10 ust. 3 pkt. 1 wyznaczony przez Prezesa ULC na audytora wewnętrznego;

- Bydgoszczy – nie zrealizował wyznaczonej w § 29 ust. 1 liczby audytów wewnętrznych, testów i inspekcji ochrony. W 2009 r. zarządzający tym lotniskiem nie wykonał: jednego audytu ochrony, jednego testu ochrony oraz jednej inspekcji ochrony. Pomimo zaleceń Krajowego Koordynatora ds. Audytów i Kontroli Jakości w Zakresie Ochrony Lotnictwa Cywilnego zarządzający nie wykonał zaległych: audytu, testu ochrony i inspekcji ochrony. Natomiast w 2010 r. nie wykonał jednej inspekcji ochrony.

3.2.4 Realizacja Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego

3.2.4.1 Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego

1. NIK negatywnie ocenia, pod względem rzetelności i legalności, realizację przez Prezesa ULC Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.

1.1. W ocenie NIK, nadzór Prezesa ULC nad realizacją KPS w latach 2009-2011 (wrzesień), był niewystarczający.

Do sprawowania nadzoru nad realizacją KPS Prezes ULC zobowiązany był przepisem § 28. W szczególności Prezes ULC nie sprawował nadzoru nad sposobem i poziomem wiedzy przekazywanej w ramach prowadzonych szkoleń oraz nad wynikami szkoleń, pod kątem poziomu i zakresu uzyskanej wiedzy i zdobytych umiejętności, do czego był zobowiązany § 28 pkt 1 i 2.

1.2. Prezes ULC niedostatecznie kontrolował procesy szkoleniowe, a sporadycznie wykonywane kontrole były nieprawidłowo dokumentowane.

Kontrola wykazała, że ULC w latach 2009-2010 nie przeprowadzał kontroli obejmujących: przegląd wyników i dokumentacji szkoleniowej, wizytacji w trakcie szkoleń i egzaminów oraz rozmów z uczestnikami procesów szkoleniowych, mimo że do ich realizacji zobowiązywał Prezesa ULC przepis § 29 rozporządzenia o KPS. W I połowie 2011 r. zostały natomiast przeprowadzone cztery takie kontrole (w marcu 2011 r.). Obejmowały one jednak wyłącznie sprawdzenie dokumentacji szkoleniowej. Ich realizacja była nieprawidłowo udokumentowana. Stwierdzono bowiem, że po każdej z tych kontroli nie były sporządzone protokoły kontroli, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 5 Prawa lotniczego. Po przeprowadzeniu każdej z tych kontroli, mimo stwierdzenia naruszeń przepisów rozporządzenia o KPS, Prezes ULC nie wydał decyzji określających zakres nieprawidłowości oraz terminy ich usunięcia, co było niezgodne z art. 29 Prawa lotniczego.

Z ustaleń kontroli wynika, że ULC sprawdzał realizację określonych postanowień rozporządzenia o KPS również w trakcie audytów certyfikacyjnych i inspekcji ochrony, przeprowadzanych w podmiotach prowadzących lotniczą działalność gospodarczą. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Departament LOB przeprowadził takie kontrole w 76 podmiotach. W ich wyniku ujawnione zostało nieprawidłowe realizowanie postanowień tego rozporządzenia przez 34 podmioty (44,7%). Stwierdzono, że pomimo udokumentowanych naruszeń przepisów rozporządzenia o KPS, przyznawana była przez Departament LOB wyłącznie druga kategoria oceny stanu ochrony kontrolowanego podmiotu, określona w § 23 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia o KPKJ⁶⁵. Zdaniem NIK, niektóre z ustaleń audytowych, dotyczące zwłaszcza niepełnego przeszkolenia osób odpowiedzialnych za ochronę danego podmiotu, uprawniały do przyznania nawet kategorii czwartej⁶⁶, skutkującej koniecznością podjęcia przez audytowany podmiot w programie naprawczym bardziej restrykcyjnych działań zapewniających poprawę. Dotyczyły to takich nieprawidłowości, jak:

⁶⁵ Kategoria 2 - oznacza, że stosowane metody i środki ochrony są zgodne z wymaganiami przepisów z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego, jednakże pełna skuteczność ich stosowania wymaga wprowadzenia zmian w sposobie ich realizacji.

⁶⁶ Kategoria 4 – oznacza, że stosowane metody i środki ochrony są niezgodne z wymaganiami przepisów z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego, a stwierdzone poważne uchybienia mają bezpośredni wpływ na ochronę audytowanego podmiotu.

- nieodpowiednie kwalifikacje instruktorów szkolenia i wewnętrznych koordynatorów szkolenia (naruszenie § 19 ust. 1) – stwierdzone w siedmiu podmiotach;
- prowadzenie szkolenia przez osoby nieuprawnione - instruktorów nie wpisanych na listę prowadzoną przez Prezesa ULC (naruszenie § 18 ust. 1) - w jednym podmiocie;
- nieobjęcie szkoleniem wszystkich osób, wobec których określone szkolenie było wymagane i dopuszczanie nieprzeszkolonych osób do pełnienia obowiązków służbowych (naruszenie § 5), w tym: operatorów kontroli bezpieczeństwa, wewnętrznych audytorów kontroli jakości, instruktorów szkolenia, security managera – w 20 podmiotach;
- brak zatwierdzenia przez Prezesa ULC programów szkoleń (naruszenie § 24 ust. 2) – w dwóch podmiotach;
- niedopełnienie obowiązków sprawozdawania do ULC o szkoleniach (naruszenie § 23 ust. 3) – w trzech podmiotach;
- niewyznaczenie wewnętrznych koordynatorów szkolenia (naruszenie § 22 ust. 1 – w dwóch podmiotach);
- nieprzekazywanie Prezesowi ULC informacji o planowanym szkoleniu (naruszenie § 23 ust. 3 pkt 3) - w 11 podmiotach.

Analiza kontrolna 34 protokołów z audytów certyfikacyjnych, obejmujących przeprowadzanie inspekcji ochrony w podmiotach prowadzących lotniczą działalność gospodarczą wykazała, że w czterech z nich audytorzy dokonali zapisów o prawidłowym przeprowadzeniu szkoleń, mimo wykazania istotnych nieprawidłowości. Polegały one na niespełnieniu przez instruktorów prowadzących szkolenia wymagań określonych w rozporządzeniu o KPS. I tak na przykład:

W protokole z audytu przeprowadzonego w podmiocie „G” w ramach certyfikacji, stwierdzono, że „szkolenie świadomości ochrony personelu realizowane jest prawidłowo” – mimo, iż szkolenie przeprowadzała osoba nie wpisana na listę instruktorów uprawnionych do przeprowadzania szkoleń i która nie ukończyła szkolenia specjalistycznego podstawowego. W protokole tym odnotowano również, że audytowany podmiot nie wyznaczył wewnętrznego koordynatora szkolenia i nie przekazał ramowego planu szkolenia na rok 2010 oraz nie przekazywał Prezesowi ULC informacji o planowanych szkoleniach w terminie określonym § 23 ust. 3 pkt 3. Ustalenia tej kontroli wskazywały na realizację przez audytowany podmiot postanowień rozporządzenia o KPS z naruszeniem: § 22 ust. 1, § 23 ust. 3 pkt 1 i 3, § 18 ust. 1 oraz § 11 ust. 1.

NIK zauważa, że w takich sytuacjach Prezes ULC nie podejmował żadnych działań zmierzających do zweryfikowania ważności przeprowadzonych szkoleń i wydanych na ich podstawie certyfikatów.

1.3. Prezes ULC nie w pełni przestrzegał, określonego w § 24 ust. 3 rozporządzenia o KPS, obowiązku zatwierdzania programów szkolenia świadomości ochrony lotnictwa, po uprzednim ich uzgodnieniu z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Szefem ABW).

Analiza dokumentacji związanej z zatwierdzeniem 25 takich programów wykazała, że Prezes ULC w jednym przypadku zatwierdził program bez udokumentowania uzgodnienia jego treści z Szefem ABW.

Prezes ULC nie przestrzegał tego obowiązku również przy zatwierdzaniu programów szkolenia świadomości ochrony lotnictwa poddanych aktualizacji. W związku z wejściem w życie z dniem 29 kwietnia 2010 r. nowych norm ochrony lotnictwa cywilnego, w tym norm szkolenia określonych rozporządzeniem (WE) nr 185/2010, konieczne było dostosowanie programów szkolenia świadomości ochrony lotnictwa do przepisów tego rozporządzenia. Stwierdzono jednak, że Wiceprezes ULC ds. Transportu Lotniczego w piśmie z dnia 20 kwietnia 2010 r.⁶⁷, mimo istnienia obowiązku uzgadniania programów szkolenia świadomości ochrony z Szefem ABW, zwolnił wszystkie zainteresowane

⁶⁷ Pismo sygn. ULC-LOB-3/022-0002/01/10.

podmioty z jego realizacji, o ile przedłożą one nowelizację do programu już zatwierdzonego, a nie nowy program.

Zdaniem NIK, powyższe zalecenie zostało wydane z naruszeniem § 24 ust. 3 rozporządzenia o KPS, bowiem skala zmian wprowadzonych nowymi przepisami unijnymi, powodowała konieczność istotnej zmiany treści tych programów. Podkreślenia wymaga ponadto, iż wymieniony przepis nie przewidywał żadnych zwolnień od obowiązku przeprowadzenia stosownych uzgodnień z Szefem ABW.

1.4. NIK negatywnie ocenia działania Prezesa ULC związane z dokonywaniem wpisu osób na listę instruktorów ochrony lotnictwa cywilnego i ustalaniem kryteriów punktowych oceny umiejętności praktycznych szkolenia specjalistycznego podstawowego.

Analiza dokumentacji dotyczącej 16 z ogółem 231 instruktorów ochrony lotnictwa cywilnego⁶⁸ wykazała, że Prezes ULC wpisał na ww. listę cztery osoby nie spełniające wszystkich wymagań, określonych w § 19 ust. 1 rozporządzenia o KPS. I tak:

- dwie osoby nie legitymowały się udokumentowanym upoważnieniem dostępu do informacji niejawnych o klauzuli co najmniej zastrzeżone;
- dwie osoby nie posiadały udokumentowanej znajomości krajowych i międzynarodowych uregulowań prawnych z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem KPOLC.

Kontrola wykazała, że Prezes ULC nie realizował również określonego w § 20 pkt 4 rozporządzenia o KPS obowiązku skreślenia z listy instruktorów ochrony lotnictwa cywilnego osób wpisanych na nią warunkowo, w przypadku nie spełnienia przez nie wymagań określonych w § 19 ust. 1 pkt 2-5 rozporządzenia o KPS w terminie 12 miesięcy od dnia wpisania na listę. Prezes ULC wpisał na listę warunkowo ogółem 19 osób, w tym 16 osób w 2009 r. Osoby wpisane w 2009 r. skreślone zostały z listy dopiero w trakcie trwania kontroli NIK.

Nie był także przestrzegany przez Prezesa ULC obowiązek skreślenia z listy osób, w przypadku zaprzestania spełniania przez nie któregokolwiek z wymogów określonych w § 19 ust 1 rozporządzenia o KPS. Ustalono, iż dotyczyło to jednej osoby, której w maju 2011 r. wygasła ważność poświadczenia bezpieczeństwa. Do dnia zakończenia kontroli Prezes ULC nie podjął działań w celu wykreślenia jej z listy instruktorów.

Zdaniem NIK, taka sytuacja może poddawać w wątpliwość wiarygodność przeprowadzanych szkoleń z udziałem ww. instruktorów.

1.5. Prezes ULC nierzetelnie realizował również, określony w § 25 ust. 10 rozporządzenia o KPS, obowiązek okresowego ogłaszania wymaganego minimum punktów, pozwalającego na uzyskanie oceny pozytywnej ze sprawdzianu umiejętności praktycznych przy zaliczeniu szkolenia specjalistycznego podstawowego.

Szkoleniu specjalistycznemu podstawowemu obowiązkowo podlegają kategorie osób, o których mowa w § 5 pkt 2-4 (tj. odpowiednio: instruktorzy ochrony lotnictwa cywilnego oraz operatorzy kontroli bezpieczeństwa). Szkoleniu temu mogą podlegać również pozostałe kategorie osób realizujących zadania z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego – w zależności od potrzeb, ze szczególnym uwzględnieniem nowych zagrożeń dla lotnictwa cywilnego lub stosowania nowych technik i narzędzi zapewniających ochronę lotnictwa cywilnego (§ 11 ust. 1 i 2). Zaliczenie tego rodzaju szkolenia przez operatorów kontroli bezpieczeństwa (kategoria 4) następuje po zaliczeniu obowiązkowego sprawdzianu umiejętności praktycznych. Dla pozostałych kategorii osób sprawdzian ten nie jest obowiązkowy (§ 25 ust. 3).

⁶⁸ Stan na dzień 8 września 2011 r.

Prezes ULC obowiązany jest do ogłaszania, w odstępach czasu nie dłuższych niż dziewięć miesięcy, wymaganego minimum punktów niezbędnego do uzyskania oceny pozytywnej ze sprawdzianu umiejętności praktycznych (§ 25 ust 10).

Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą Prezes ULC tylko raz określił to minimum - w obwieszczeniu Nr 6 z dnia 7 września 2009 r. Nie dokonał jednak dalszych, cyklicznych publikacji, w tym co najmniej w czerwcu 2010 r. i marcu 2011 r. – czym naruszył przepis § 25 ust. 10 rozporządzenia o KPS.

3.2.4.2 Zarządzający lotniskami i Polska Agencja Żeglugi Powietrznej

1. Konsekwencją niewystarczającego nadzoru Prezesa ULC nad realizacją KPS było ujawnione w toku niniejszej kontroli nieprawidłowe realizowanie tego programu przez podmioty zarządzające lotniskami i PAŻP.

Kontrole przeprowadzone w ośmiu podmiotach zarządzających lotniskami międzynarodowymi (z ogółem dziewięciu skontrolowanych) oraz w PAŻP ujawniły nieprawidłowe realizowanie KPS. NIK sformułowała w tym zakresie ocenę negatywną wobec podmiotów zarządzających lotniskami w: Bydgoszczy, Katowicach, Poznaniu i Wrocławiu. W stosunku do pozostałych czterech zarządzających lotniskami oraz PAŻP, NIK sformułowała ocenę pozytywną z nieprawidłowościami.

Do najważniejszych nieprawidłowości należały:

- nieterminowe opracowywanie programów szkoleń;
- brak lub nieterminowe przeszkolenie pracowników w zakresie szkoleń kierunkowych, specjalistycznych doskonalących oraz świadomości ochrony lotnictwa cywilnego;
- dopuszczanie do pracy pracowników nieprzeszkolonych, w tym w szczególności operatorów kontroli bezpieczeństwa oraz pracowników kierujących ochronną lotnictwa cywilnego;
- brak procedur nadzorczo-kontrolnych nad realizacją szkoleń;
- nieterminowe dostosowanie programów szkoleń do nowych unijnych norm ochrony lotnictwa cywilnego.

W ocenie NIK, do występowania nieprawidłowości w procesie szkoleń, zarówno świadomości ochrony lotnictwa cywilnego, szkoleń kierunkowych i specjalistycznych, przyczyniał się brak skutecznego nadzoru ze strony kierownictw podmiotów zarządzających lotniskami oraz procedur nadzorczo-kontrolnych, umożliwiających weryfikację zatrudnionego personelu dla zapewnienia skutecznej realizacji KPS, o których mowa w § 3 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia o KPS.

1.1. Zarządzający lotniskami w Bydgoszczy, Katowicach i Szczecinie nieterminowo opracowywali programy szkoleń kierunkowych. Miało to bezpośredni - negatywny wpływ na późniejszą terminową realizację tych szkoleń.

Zarządzający lotniskami powinni opracować programy szkoleń kierunkowych do dnia wejścia w życie rozporządzenia o KPS, tj. do dnia 19 sierpnia 2009 r.

Kontrola wykazała, że:

- zarządzający lotniskiem w Katowicach przesłał Prezesowi ULC projekt programu szkolenia kierunkowego dopiero w dniu 9 lipca 2010 r., tj. blisko miesiąc przed upływem granicznego terminu przeszkolenia personelu zatrudnionego przed wejściem w życie rozporządzenia, określonego w § 34 ust. 1. W rezultacie Prezes ULC zatwierdził ten program na dwa dni przed ww. terminem;
- zarządzający lotniskiem w Bydgoszczy opracował moduły 8 i 9 programu szkolenia kierunkowego dopiero dwa miesiące przed granicznym terminem 19 sierpnia 2010 r., przeprowadzenia szkolenia osób zatrudnionych przed wejściem w życie rozporządzenia (§ 34 ust. 1);

- zarządzający lotniskiem w Szczecinie opracował moduły 8 i 9 w terminie bliskim granicznemu terminowi, w którym szkoleniu powinni zostać poddani pracownicy zatrudnieni przed dniem 19 sierpnia 2009 r. W rezultacie Prezes ULC zatwierdził moduł 9 w dniu 25 sierpnia 2010 r., tj. już po jego upływie.

1.2. Kontrola wykazała nieprawidłowe realizowanie szkolenia kierunkowego personelu wykonującego zadania związane z ochroną lotnictwa przez osiem z dziewięciu skontrolowanych podmiotów zarządzających lotniskami.

Nieprawidłowości polegały na:

- nieobjęciu szkoleniem kierunkowym bądź przeszkoleniu w tym zakresie personelu, zatrudnionego przed dniem 19 sierpnia 2009 r., (tj. przed dniem wejścia w życie rozporządzenia o KPS), po upływie 12 miesięcy od tego dnia – co stanowiło naruszenie § 34 ust. 1 (przez zarządzających lotniskami w: Katowicach, Gdańsku, Rzeszowie, Bydgoszczy, Szczecinie, Wrocławiu, Krakowie i Poznaniu);
- nieobjęciu szkoleniem kierunkowym bądź przeszkoleniu w tym zakresie personelu, zatrudnionego po wejściu w życie rozporządzenia o KPS, w terminie przekraczającym 9 miesięcy od dnia zatrudnienia – co stanowiło naruszenie § 10 ust. 5 (przez zarządzających lotniskami w: Katowicach, Gdańsku, Bydgoszczy, Szczecinie, Krakowie i Poznaniu);
- objęciu szkoleniem kierunkowym pracowników z częstotliwością odbiegającą od wymagań § 10 ust. 2 rozporządzenia o KPS (przez zarządzających lotniskami w: Gdańsku, Bydgoszczy, Krakowie i Wrocławiu).

Przykładowo:

- spośród skontrolowanych 23 osób zatrudnionych na lotnisku Bydgoszcz-Szwederowo przed wejściem w życie rozporządzenia o KPS, 12 z nich (52,2%) nie objęto obowiązkowym szkoleniem kierunkowym w ciągu 12 miesięcy od daty wejścia w życie rozporządzenia. Spośród tych osób, do dnia zakończenia kontroli (tj. przez okres ponad 2 lat), 10 osób nie odbyło w ogóle takich szkoleń, w tym między innymi: Dyrektor Pionu Bezpieczeństwa i Ochrony, Szef Służby Ochrony Lotniska, trzech operatorów kontroli bezpieczeństwa oraz jeden pracownik SOL. Spośród ośmiu osób przyjętych do pracy po dniu 19 sierpnia 2009 r., pięć przeszkolono po upływie określonego § 10 ust. 5 terminu 9 miesięcy od daty zatrudnienia, zaś dwóch w ogóle nie przeszkolono. Spośród czterech osób, które podlegały szkoleniu kierunkowemu nie rzadziej niż raz na rok⁶⁹, trzy nie były poddane temu szkoleniu w wymaganych cyklach, w tym jedna osoba w ogóle nie została przeszkolona. Podkreślenia wymaga, że do tego szkolenia (a także szkolenia specjalistycznego doskonalącego) zarządzający nie był dostatecznie przygotowany. Urządzenia rentgenowskie na stanowiskach kontroli bezpieczeństwa nie były bowiem wyposażone, w celach szkoleniowych, w systemy generujące wymaganą przepisami pkt 11.4 rozporządzenia (WE) nr 185/2010 liczbę 6000 obrazów, zawierających co najmniej 1500 różnych przedmiotów (w systemie TIP – wirtualnych obrazów zagrożeń). Na lotnisku tym funkcjonowały urządzenia wyposażone w systemy generujące jedynie 1000 wirtualnych obrazów, dotyczących 250 zabronionych – niebezpiecznych przedmiotów;
- spośród 83 osób podlegających szkoleniu kierunkowemu, zatrudnionych na lotnisku Poznań-Ławica przed wejściem w życie rozporządzenia o KPS (19 sierpnia 2009 r.), 80 osób (96,4%) nie zostało przeszkolonych, zaś jedynie trzy z nich odbyły szkolenia w wymaganym terminie 12 miesięcy. Spośród 10 osób zatrudnionych na tym lotnisku po dniu wejścia w życie rozporządzenia o KPS, osiem osób (80%) w ogóle nie zostało przeszkolonych, zaś pozostałe dwie nie zostały przeszkolone w terminie 9 miesięcy od dnia ich zatrudnienia;
- w dniu wejścia w życie rozporządzenia, na lotnisku Szczecin-Goleniów zatrudnionych było 18 osób podlegających szkoleniu kierunkowemu. Stwierdzono, że zarządzający tym lotniskiem nie objął szkoleniem kierunkowym w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tego rozporządzenia m.in. czterech osób kierujących ochroną lotnictwa cywilnego (kategoria 1). Po upływie tego terminu osoby zostały przeszkolone jedynie w pięciu z ogółem dziewięciu modułów tematycznych, określonych w załączniku do rozporządzenia o KPS. Spośród 34 osób zatrudnionych na lotnisku po dniu wejściu w życie rozporządzenia, skontrolowano realizację szkolenia kierunkowego 10 z nich i stwierdzono, że żadna z tych osób (m.in. operatorzy kontroli

⁶⁹ Stosownie do § 10 ust. 1 pkt 1 - szkoleniu kierunkowemu nie rzadziej niż raz na rok poddawane są osoby kategorii 1 (osoby kierujące ochroną lotnictwa cywilnego w podmiotach prowadzących lotniczą działalność gospodarczą) oraz kategorii 3 (instruktorzy ochrony lotnictwa cywilnego).

bezpieczeństwa) nie została poddana szkoleniu w wymaganym terminie i w pełnym zakresie, a po jego upływie stan ten trwał nadal.

1.3. Kontrola ujawniła, że osiem z dziewięciu objętych kontrolą podmiotów zarządzających lotniskami, w tym w: Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Gdańsku, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu dopuszczało, wbrew § 34 ust. 2 rozporządzenia o KPS⁷⁰, do wykonywania zadań z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego osoby, które nie zostały objęte szkoleniem kierunkowym lub które odbyły to szkolenie z opóźnieniem.

Szczegółowe badania kontrolne, przeprowadzone w tym zakresie w pięciu podmiotach zarządzających lotniskami, w tym w: Katowicach, Bydgoszczy, Szczecinie, Wrocławiu i Poznaniu, ujawniły dopuszczenie do realizacji zadań z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego aż 259 osób bez zaliczenia szkoleń kierunkowych. Wśród tych osób byli m.in. pracownicy kierujący ochroną lotnictwa cywilnego, audytorzy wewnętrzni kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, instruktorzy ochrony lotnictwa cywilnego oraz operatorzy kontroli bezpieczeństwa (kategorie od 1 do 4⁷¹).

Skala ujawnionych w tym zakresie nieprawidłowości spowodowała, że NIK w toku kontroli, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformowała zarządzających lotniskami w Bydgoszczy i Poznaniu o stwierdzonych zagrożeniach.

I tak:

- w dniu 27 października 2011 r. kontrolerzy z Delegatury NIK w Bydgoszczy poinformowali na piśmie zarządzającego lotniskiem Bydgoszcz-Szwederowo o nieprawidłowym prowadzeniu procesu szkolenia kierunkowego, wnosząc o podjęcie bezzwłocznych działań zapewniających odpowiedni poziom ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji. Do działań takich kontrolerzy NIK zaliczyli bezzwłoczne przeszkolenie pracowników oraz rozważenie odsunięcia od czynności służbowych osób nieprzeszkolonych (10 pracowników) do czasu ich przeszkolenia. Zarządzający poinformował kontrolerów NIK o przeprowadzeniu w dniach 25–27 października 2011 r. brakujących szkoleń kierunkowych, obejmujących moduły od 5 do 9 oraz o zamiarze zakończenia procesu uzupełniania pozostałych szkoleń w listopadzie 2011 r.;
- w dniu 19 września 2011 r. kontrolerzy z Delegatury NIK w Poznaniu skierowali do zarządzającego lotniskiem Poznań-Ławica, w trybie art. 51 ust.1 ustawy o NIK, podobne zawiadomienie, wskazując przy tym na dopuszczenie do wykonywania czynności służbowych aż 80 nieprzeszkolonych osób. Zarządzający poinformował kontrolerów NIK, jeszcze w trakcie trwania kontroli, o zrealizowaniu do dnia 21 października 2011 r. zaległych szkoleń kierunkowych.

1.4. Nieprawidłowości w zakresie objęcia operatorów kontroli bezpieczeństwa szkoleniem specjalistycznym doskonalącym wystąpiły u zarządzających lotniskami w Krakowie i Katowicach.

Kontrola wykazała, że zarządzający tymi lotniskami kierowali operatorów kontroli bezpieczeństwa, podlegających obowiązkowemu szkoleniu specjalistycznemu doskonalącemu, po upływie 30 miesięcy od dnia wpisania ich przez Prezesa ULC na listę operatorów kontroli bezpieczeństwa (o której w § 6 ust. 3 KPOLC), a następnie po upływie 30 miesięcy od dnia ukończenia ostatniego szkolenia doskonalącego - co stanowiło naruszenie § 12 ust. 2 rozporządzenia o KPS. I tak:

- spośród 35 osób pełniących funkcję operatora kontroli bezpieczeństwa, zatrudnionych na lotnisku Katowice-Pyrzowice, 15 osób (42,9%) zaliczyło szkolenia specjalistyczne doskonalące po upływie 30 miesięcy,

⁷⁰ Przepis § 34 ust. 2 rozporządzenia o KPS stanowi, że osoby, które nie odbędą szkoleń kierunkowych w terminie, o którym mowa w ust. 1 (tj. do dnia 19 sierpnia 2010 r.), nie mogą wykonywać zadań związanych z ochroną lotnictwa cywilnego do czasu zaliczenia tych szkoleń.

⁷¹ Kategorie osób wykonujących zadania z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego określa § 5 rozporządzenia o KPS.

wyznaczonego przez § 12 ust. 2, a w skrajnym przypadku po upływie 50 miesięcy od dnia wpisania na listę przez Prezesa ULC;

- zarządzający lotniskiem Kraków-Balice poddał szkoleniu specjalistycznemu doskonalącemu w terminie niezgodnym z określonym w ww. przepisie dwóch z sześciu operatorów kontroli bezpieczeństwa poddanych weryfikacji przez kontrolerów NIK. Jeden z nich został poddany temu szkoleniu z opóźnieniem ponad dwóch lat od wymaganego terminu.

1.5. Z ustaleń kontroli wynika, że sześć skontrolowanych podmiotów, w tym PAŻP i pięciu zarządzających lotniskami (w: Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Gdańsku i Wrocławiu), nieprawidłowo realizowało szkolenia świadomości ochrony.

Nieprawidłowości polegały na:

- nieprzeszkoleniu lub przeszkoleniu w tym zakresie osób z wszystkich kategorii, określonych w § 5 rozporządzenia o KPS, w terminie późniejszym niż jeden miesiąc od dnia ich zatrudnienia - co stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 i 6. Dotyczyło to PAŻP oraz zarządzających lotniskami w: Katowicach, Bydgoszczy, Krakowie i Wrocławiu;
- nieprzeszkoleniu osób, którym wydawane były przepustki do stref zastrzeżonych na lotniskach w Gdańsku i Wrocławiu – co naruszało § 9 ust. 2;
- poddawaniu personelu zatrudnionego na lotnisku w Krakowie, mającego dostęp do stref zastrzeżonych, szkoleniu z tego zakresu w cyklach dłuższych niż dwa lata – co stanowiło naruszenie § 18 ust. 2 KPOLC.

Przykładowo:

- zarządzający lotniskiem Kraków-Balice dopuścił do tego, że dwóch z 28 pracowników objętych kontrolą, nie odbyło szkolenia świadomości ochrony lotnictwa (w tym wewnętrzny koordynator szkolenia). Zaniedbał również objęcia ponownym szkoleniem świadomości 13 z 28 osób, mających dostęp do stref zastrzeżonych lotniska, przed upływem przepisowego terminu dwóch lat od poprzedniego szkolenia;
- na 27 skontrolowanych przez NIK pracowników lotniska Wrocław-Strachowice, siedem osób nie zostało przeszkolonych w tym zakresie. Dotyczyło to m.in. instruktora ochrony lotnictwa oraz audytora wewnętrznego kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa. Spośród 10 pracowników, którym wydano przepustki stałe, dwie osoby nie zostały objęte tym szkoleniem;
- spośród 20 skontrolowanych pracowników PAŻP, czterech nie zostało przeszkolonych w wymaganym terminie jednego miesiąca od dnia zatrudnienia. Stwierdzono również, że dwóch kontrolerów ruchu lotniczego⁷² zostało dopuszczonych do wykonywania czynności przed uzyskaniem certyfikatu ukończenia szkolenia.

1.6. Zarządzający lotniskami w Bydgoszczy, Krakowie, Warszawie i Szczecinie oraz PAŻP nie wywiązali się z obowiązku uzgodnienia programu szkolenia świadomości ochrony lotnictwa z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, przed jego przedłożeniem Prezesowi ULC do zatwierdzenia.

Obowiązek uzgodnienia programu szkolenia świadomości ochrony lotnictwa z Szefem ABW, przed jego przedłożeniem do zatwierdzenia Prezesowi ULC, wynika z § 24 ust. 3 rozporządzenia o KPS. Kontrola wykazała, że zaniedbanie realizacji tego obowiązku przez wymienione podmioty było rezultatem błędnej interpretacji przepisu przez Prezesa ULC i jej upowszechnienia wśród nadzorowanych podmiotów, prowadzących działalność gospodarczą w lotnictwie cywilnym. Stwierdzono w tym zakresie, że:

W dniu 29 kwietnia 2010 r. weszły w życie nowe normy ochrony lotnictwa cywilnego, ustanowione przez UE rozporządzeniami (WE) nr: 300/2008, 272/2009 i 185/2010. Zakres wprowadzonych tymi przepisami zmian w przepisach o ochronie lotnictwa cywilnego wskazywał na konieczność wprowadzenia istotnych zmian do programu szkolenia świadomości ochrony lotnictwa. Wiceprezes ULC odpowiedzialny za sprawy

⁷² Stosownie do § 5 rozporządzenia o KPS, kontrolerzy ruchu lotniczego stanowią kategorię 11 osób objętych m. in. szkoleniem świadomości ochrony lotnictwa.

ochrony lotnictwa cywilnego pismem z dnia 29 kwietnia 2010 r.⁷³ poinformował jednak nadzorowane podmioty, że w przypadku ww. programu nie jest konieczne ponowne uzgadnianie jego treści z Szefem ABW, pod warunkiem, iż nadesłana zostanie nowelizacja już zatwierdzonego programu, a nie nowy program szkolenia. Podkreślenia wymaga, że § 24 ust. 3 rozporządzenia o KPS nie przewiduje żadnych odstępstw od obowiązku uzgadniania tego programu z Szefem ABW.

3.2.5 Utrzymanie i ochrona lotniczych urządzeń naziemnych

NIK pozytywnie ocenia, pod względem legalności, rzetelności i celowości, realizację przez Prezesa ULC⁷⁴ i Polską Agencję Żeglugi Powietrznej zadań związanych z utrzymaniem i ochroną lotniczych urządzeń naziemnych, używanych dla potrzeb lotnictwa cywilnego⁷⁵. Izba pozytywnie ocenia działania w tym zakresie podmiotów zarządzających lotniskami, mimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

3.2.5.1 Prezes ULC

Prezes ULC rzetelnie nadzorował podmioty odpowiedzialne za prawidłowe funkcjonowanie lotniczych urządzeń naziemnych (LUN), w tym PAŻP oraz zarządzających lotniskami. W tym celu Prezes ULC opracował i wdrożył w czerwcu 2010 r. program nadzoru bieżącego nad służbami żeglugi powietrznej, a także plany kontroli funkcjonowania LUN. Na ich podstawie realizowane były przez ULC kontrole utrzymania przez PAŻP w sprawności LUN, mających istotny wpływ na bezpieczeństwo żeglugi w polskim obszarze powietrznym (FIR Warszawa), w tym urządzeń radionawigacyjnych, radiolokacyjnych i radiokomunikacyjnych⁷⁶. Nadzór nad utrzymaniem przez zarządzających lotniskami urządzeń stanowiących lotniskowe wzrokowe pomoce nawigacyjne⁷⁷ Prezes ULC prowadził okresowo – w ramach certyfikacji lotnisk, a także w ramach kontroli bieżących. Prowadzone przez ULC kontrole oraz realizacja ich wyników były rzetelnie dokumentowane.

Prezes ULC rzetelnie wywiązywał się również z obowiązku prowadzenia rejestru LUN⁷⁸. Rejestr ten spełniał wszystkie wymagania określone przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie rejestru urządzeń naziemnych⁷⁹ i był pomocny w sprawowaniu nadzoru nad funkcjonowaniem LUN.

⁷³ Pismo sygn. ULC-LOB-3/022-0002/01/10.

⁷⁴ Art. 21 ust. 2 Prawa lotniczego stanowi, że do zadań i kompetencji Prezesa ULC należy wykonywanie funkcji organu administracji lotniczej i nadzoru lotniczego, określonych w Prawie lotniczym, oraz funkcji władzy lotniczej w rozumieniu umów i przepisów międzynarodowych, w tym związanych z regulacją rynku usług lotniczych, a w szczególności: „(...) 4) sprawowanie funkcji państwowej władzy nadzorującej w zakresie realizacji zadań przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej; (...) 8) prowadzenie rejestrów: (...) lotniczych urządzeń naziemnych (...)”.

⁷⁵ Art. 86 ust. 6 Prawa lotniczego w brzmieniu przed nowelizacją stanowi, że „Zarządzający lotniskiem użytku publicznego oraz instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego obowiązani są utrzymywać lotnicze urządzenia naziemne w pełnej sprawności technicznej ...”. Klasyfikację LUN, ich definicję oraz warunki techniczne, jakie muszą spełniać te urządzenia określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie lotniczych urządzeń naziemnych (Dz. U. Nr 135, poz. 1444).

⁷⁶ Definicje urządzeń radionawigacyjnych, radiolokacyjnych oraz radiokomunikacyjnych – patrz odpowiednio przepisy § 7, § 6 i § 5 ust. 1 rozporządzenia powołanego w przypisie 75. Według stanu na dzień 1 sierpnia 2011 r. w polskim obszarze powietrznym funkcjonowały: 93 urządzenia radionawigacyjne, w tym 20 systemów ILS, 20 urządzeń radiolokacyjnych i 94 urządzenia radiokomunikacyjne.

⁷⁷ Definicja lotniskowych wzrokowych pomocy nawigacyjnych – patrz przepis § 8 ust. 1 rozporządzenia powołanego w przypisie nr 75.

⁷⁸ Obowiązek prowadzenia rejestru LUN nakłada na Prezesa ULC art. 88 ust. 1 Prawa lotniczego.

⁷⁹ Dz. U. Nr 119, poz. 1247.

3.2.5.2 Polska Agencja Żeglugi Powietrznej

PAŻP odpowiedzialna za funkcjonowanie LUN służących prowadzeniu ruchu lotniczego w przestrzeni powietrznej⁸⁰, w tym urządzeń radionawigacyjnych, radiolokacyjnych i radiokomunikacyjnych, zapewniła należyte utrzymanie i ochronę obiektów, w których urządzenia te były zainstalowane. PAŻP rzetelnie wywiązała się z realizacji obowiązku utworzenia stref zastrzeżonych wokół obiektów wyniesionych poza granice lotnisk⁸¹. Obiekty te zostały wyszczególnione w Programie Ochrony Państwowego Organu Zarządzania Ruchem Lotniczym – PAŻP przed aktami bezprawnej ingerencji, zatwierdzonym przez Prezesa ULC w 2007 r. i aktualizowanym w terminach zgodnych z KPOLC⁸². Agencja objęła te obiekty ochroną na poziomie odpowiadającym ich znaczeniu dla zabezpieczenia płynności ruchu lotniczego. Ochronę najważniejszych z nich, w tym ośrodków kontroli ruchu lotniczego i obiektów, w których zainstalowano radary zbliżeniowe, stanowiły stałe posterunki wartownicze, obsadzone przez zewnętrzne podmioty specjalizujące się w ochronie osób i mienia. Ochrona ta wspomagana była systemami dozoru elektronicznego, w tym systemem telewizji przemysłowej (CCTV) oraz urządzeniami alarmowymi i antywłamaniowymi. Obiekty te były należycie ogrodzone, przy czym - wobec braku standardów określających parametry ogrodzeń, PAŻP przyjęła jako obowiązujące przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych⁸³, w części dotyczącej parametrów ogrodzenia lotnisk – i sukcesywnie dostosowywała parametry istniejących ogrodzeń do standardów określonych tymi przepisami.

PAŻP rzetelnie sprawowała nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem LUN. Dla każdego urządzenia prowadzona była dokumentacja eksploatacyjna. Sprawność działania LUN, w tym spełnianie parametrów technicznych, była okresowo kontrolowana z powietrza przy użyciu odpowiednio do tego przygotowanych statków powietrznych. PAŻP do wykonywania tych lotów uzyskała certyfikat, wydany przez Prezesa ULC⁸⁴.

3.2.5.3 Zarządzający lotniskami

Wszyscy skontrolowani zarządzający lotniskami wywiązywali się z obowiązku utrzymywania w sprawności technicznej lotniskowych wzrokowych pomocy nawigacyjnych, w tym w szczególności systemów oświetlenia nawigacyjnego. Urządzenia te były poddawane przez nich bieżącym

⁸⁰ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. Nr 249, poz. 1829) stanowi, że „Agencja zapewnia bezpieczną, ciągłą, płynną i efektywną żeglugę powietrzną w polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (...)”. Według art. 4 ust. 3 i 4 tej ustawy, PAŻP m.in. utrzymuje urządzenia i systemy łączności lotniczej, nawigacji i dozoru przestrzeni powietrznej oraz kontroluje ww. systemy z powietrza.

⁸¹ Obowiązek ten nakładał na PAŻP § 8 ust. 7 KPOLC. Katalog urządzeń LUN objętych tego rodzaju ochroną i urządzeń technicznych, wspomagających ich pracę został określony w § 8 ust. 7, pkt 1-5 KPOLC.

⁸² § 118 ust. 1 KPOLC stanowi, że m.in. organ zarządzania ruchem lotniczym aktualizuje swój program ochrony nie rzadziej niż raz na dwa lata.

⁸³ Dz. U. Nr 122, poz. 1273 ze zm. Parametry te określa § 17 ust. 2 tego rozporządzenia, według którego m.in. ogrodzenie powinno być wykonane z metalowych paneli drucianych, siatkowych lub rozciągniętych siatek drucianych o wysokości minimalnej 180 cm oraz metalowych siatek drucianych, o grubości drutu nie mniejszej niż 2,5 mm, których minimalna wysokość powinna być nie mniejsza niż 180 cm, a całkowita wysokość ogrodzenia, liczona od powierzchni gruntu, powinna wynosić w każdym jego punkcie minimum 2,44 m, włącznie ze zwyżkami z drutu kolczastego lub taśm tnących drutu ostrzowego.

⁸⁴ Certyfikat Usług Lotniczych (AWC) nr 259/10 z dnia 10 maja 2010 r., uznający, iż PAŻP jest zdolna do wykonywania usług lotniczych statkiem powietrznym L-410, polegających na lotach patrolowych i inspekcyjnych z użyciem specjalistycznej aparatury.

i cyklicznym kontrolom. Ich sprawność sprawdzana była również okresowo przez ULC, głównie w ramach certyfikacji lotnisk. Kontrola dokumentacji audytów certyfikacyjnych pięciu lotnisk⁸⁵, zakończona wprawdzie wydaniem podmiotom zarządzającym stosownych decyzji o przyznaniu certyfikatu wykazała jednak, że na lotniskach tych występowały nieprawidłowości i uchybienia, mające wpływ na bezpieczeństwo żeglugi powietrznej.

Audyty wykazały:

- brak lub niesprawność systemu monitoringu świetlnych wzrokowych pomocy nawigacyjnych na lotniskach w Gdańsku i Wrocławiu. Stanowiło to naruszenie postanowień pkt 8.3.1. Załącznika nr 14 do Konwencji Chicagowskiej Tom I Projektowanie i eksploatacja lotnisk⁸⁶ (Załącznik nr 14);
- brak pełnej widoczności świateł systemów podejścia do lądowania. Światła te nie były w pełni widoczne dla załóg statków powietrznych na lotniskach w Katowicach (zasłonięte niewykoszoną roślinnością) i Poznaniu (zasłonięte elementami ogrodzenia). W pierwszym przypadku – stanowiło to naruszenie pkt 25 Instrukcji Operacyjnej Lotniska⁸⁷ (INOP) w Katowicach, a w drugim przypadku naruszenie pkt 11.3.2 Załącznika nr 14;
- niewyłączenie oświetlenia nieczynnych dróg kołowania na lotnisku Szczecin-Goleniów i niesprawność przez blisko 3 lata części lamp oświetlenia jednej z dróg kołowania na lotnisku w Poznaniu – naruszenie postanowień pkt 5.3.17.8 Załącznika nr 14.

Kontrola NIK wykazała, że nie wszystkie systemy oświetlenia nawigacyjnego były należycie chronione, a także kontrolowane z powietrza. I tak:

- zarządzający lotniskiem Kraków-Balice usytuował poza jego granicami, na terenie dzierżawionym, na kierunkach 07 i 25, część systemu świateł podejścia do lądowania. Wyniesione poza ogrodzenie lotniska urządzenia świetlne były objęte kontrolą przez system monitoringu i sterowania oraz kontrolą wzrokową, dokonywaną dwa razy na dobę przez służby energetyczne lotniska. Objęte były również kontrolą wykonywaną przez patrol zmotoryzowany, w skład którego wchodził funkcjonariusze SOL i Policji. Stwierdzono jednak, że zarządzający nie zabezpieczył tego terenu ogrodzeniem i nie zastosował tablic ostrzegawczych, zabraniających wstępu na ten obszar. W rezultacie nie stworzył warunków skutecznie zapobiegających swobodnemu dostępowi osób postronnych do masztów oświetleniowych. Potwierdziły to wyniki oględzin, w toku których stwierdzono przebywanie w najbliższym sąsiedztwie jednego z masztów oświetleniowych osoby fotografującej samoloty podchodzące do lądowania;
- zarządzający lotniskiem w Gdańsku, mimo obowiązku corocznej kontroli z powietrza systemów oświetlenia lotniczego, ustalonego w Instrukcji Kontroli Wzrokowych Pomocy Nawigacyjnych⁸⁸, nie zapewnił przeprowadzenia takiej kontroli w 2010 r. Nie zaprowadził dla tych urządzeń również osobnych kart eksploatacyjnych, wymaganych opracowaną dla tego lotniska Instrukcją eksploatacji systemów oświetlenia lotniczego i ogólnego.

⁸⁵ Audyty certyfikacyjne: Portu Lotniczego Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. (raport z dnia 10 grudnia 2010 r.); Portu Lotniczego Katowice-Pyrzowice Sp. z o.o. (raport z dnia 10 grudnia 2010 r.); Portu Lotniczego Gdańsk Sp. z o.o. (raport z dnia 23 grudnia 2010 r.); Portu Lotniczego Poznań-Ławica Sp. z o.o. (raport z dnia 27 maja 2011 r.) oraz Portu Lotniczego Wrocław S.A. (raport z dnia 14 lipca 2011 r.).

⁸⁶ Załącznik nr 14 do Konwencji Chicagowskiej – Tom I Projektowanie i eksploatacja lotnisk, wydanie piąte, lipiec 2009 r.

⁸⁷ Instrukcja Operacyjna Lotniska (INOP) – dokument wewnętrzny, wymagany przepisem art. 82 pkt 1 Prawa lotniczego, określający wykonywanie wszystkich operacji i procesów na lotnisku, za które odpowiedzialny jest zarządzający lotniskiem. Zawiera on wszystkie potrzebne informacje na temat położenia lotniska, obiektów, urządzeń, służb, wyposażenia, procedur operacyjnych, organizacji i zarządzania lotniskiem, w tym systemu zarządzania bezpieczeństwem.

⁸⁸ Instrukcja obowiązująca od dnia 31 sierpnia 2008 r. Pkt 7.3.5 tej Instrukcji stanowi, że zgodnie z opracowaną dla tego lotniska przez zarządzającego *Instrukcją eksploatacji wzrokowych pomocy nawigacyjnych i oświetlenia ogólnego* (obowiązująca od dnia 27 sierpnia 2007 r.), kontrola z powietrza świateł nawigacyjnych przeprowadzana jest raz w roku.

3.2.6 Przeszkody lotnicze

1. W ocenie Izby, Prezes ULC niewystarczająco nadzorował i kontrolował przestrzeganie przepisów w zakresie lotnictwa cywilnego, odnoszących się do obiektów stanowiących przeszkody lotnicze w rozumieniu art. 87 ust. 2 Prawa lotniczego.

Z ustaleń kontroli wynika, że Prezes ULC w połowie 2008 r. podjął działania zmierzające do uporządkowania ewidencji obiektów stanowiących przeszkody lotnicze. W tym celu został wdrożony w ULC, w połowie 2008 r., elektroniczny system informacji przestrzennej o przeszkodach lotniczych. Podlegał on stałej modyfikacji i miał charakter pomocniczy w odniesieniu do AIP Polska⁸⁹. Została również opracowana procedura zgłaszania przeszkód lotniczych. W okresie objętym kontrolą ULC prowadził ciągłą weryfikację posiadanych danych o lotniczych przeszkodach trasowych, mającą na celu ustalenie właściwych danych współrzędnych położenia i wysokości (wyniesienia nad poziom terenu) przeszkód, potwierdzonych przez geodetę. Było to istotne ze względu na bezpieczeństwo ruchu lotniczego, w tym zwłaszcza w lotnictwie ogólnym (general aviation)⁹⁰. Od połowy 2008 r. nowopowstałym oraz poddawany weryfikacji lotniczym przeszkodom trasowym ULC nadawał również nieprzechodnie numery identyfikacyjne. Numery przeszkód zgłaszanych po 2009 r. lub objętych w tym okresie procesem aktualizacji danych, publikowane były w AIP Polska.

Według stanu na dzień 4 października 2011 r., na 1251 lotniczych przeszkodach trasowych ogłoszonych w AIP Polska, dane o 821 z nich nie zostały jednak jeszcze w pełni zweryfikowane, a 320 z nich nie posiadało numeru identyfikacyjnego.

1.1. Prezes ULC nie posiadał kompleksowej wiedzy co do liczby przeszkód lotniczych, zlokalizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustalenia kontroli wskazują na to, że Prezes ULC nie posiadał pełnego rozeznania w zakresie liczby i lokalizacji przeszkód lotniczych, a także ich cech charakterystycznych. Dotyczyło to głównie lotniczych przeszkód trasowych – obiektów o wysokości 100 m i więcej powyżej poziomu otaczającego terenu, tj. obiektów wyszczególnionych w § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych⁹¹ (rozporządzenia o przeszkodach lotniczych).

Stwierdzono, że na obszarze Polski funkcjonowały nawet przez okres ponad 30 lat przeszkody nie zgłoszone Prezesowi ULC przez ich właścicieli⁹². W konsekwencji informacje o tych obiektach nie były publikowane w Zintegrowanym Pakiecie Informacji Lotniczych⁹³, mimo obowiązku ich ogłoszenia, określonego w § 15 rozporządzenia o przeszkodach lotniczych⁹⁴. Stwierdzono ponadto, że w przypadku uzyskania informacji o przeszkodach, Prezes ULC nie podejmował w pełni skutecznych działań, zmierzających do ustalenia ich dokładnych danych i ogłoszenia w AIP Polska. I tak:

⁸⁹ AIP Polska - zbiór informacji lotniczych o charakterze trwałym, zawierający dane o lotniskach, drogach lotniczych i obowiązujących procedurach, które mają istotne znaczenie dla żeglugi w FIR Warszawa, w tym o przeszkodach lotniczych.

⁹⁰ Lotnictwo ogólne (general aviation) – obejmuje cały ruch lotniczy (prywatny i komercyjny) z wyłączeniem lotów rozkładowych oraz państwowych i wojskowych.

⁹¹ Dz. U. Nr 130, poz. 1193 ze zm.

⁹² Właściciel nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda lotnicza, jest zobowiązany do jej zgłoszenia Prezesowi ULC stosownie do § 10 ust. 1 rozporządzenia o przeszkodach lotniczych.

⁹³ Zintegrowany Pakiet Informacji Lotniczej – AIS (Aeronautical Information Service) – zbiór wszelkich informacji z dziedziny lotnictwa cywilnego. W jego skład wchodzi: Zbiór Informacji Lotniczych Polska – AIP Polska (Aeronautical Information Publication), suplementy do AIP Polska oraz Biuletyn Informacji Lotniczej (AIC).

⁹⁴ Stosownie do § 14 rozporządzenia o przeszkodach lotniczych, na Prezesie ULC spoczywa obowiązek zgłaszania przeszkód do PAŻP, która po ich otrzymaniu publikuje je w AIP Polska.

- kontrola dokumentacji 12 obiektów stanowiących przeszkody lotnicze, wybudowanych w latach 1975-2007 wykazała, że PAŻP w marcu 2008 r. wniosła do ULC o podjęcie działań zmierzających do ich opublikowania w AIP Polska. W przypadku 7 z nich, na początku sierpnia 2011 r., tj. po upływie blisko 3,5 roku od pierwszej interwencji, PAŻP ponowiła wniosek o spowodowanie ich ogłoszenia. W rezultacie ULC, w dniu 12 sierpnia 2011 r., przekazał do PAŻP przybliżone dane o ww. 7 obiektach, celem ich publikacji, zaznaczając jednak, iż dokładne informacje o nich zostaną przekazane w terminie późniejszym, po ich uzyskaniu od właścicieli;
- innym przykładem było ujawnienie w kwietniu 2009 r. obiektu stanowiącego przeszkodę lotniczą (komina ciepłowni) przez jej właściciela dopiero w trakcie zgłoszenia Prezesowi ULC zamiaru jej przebudowy.

1.2. Z ustaleń kontroli wynika, że ULC rzadko przeprowadzał działania kontrolne mające na celu ujawnienie istnienia przeszkód lotniczych, w tym ustalenia ich cech charakterystycznych, a także spełniania przez zarządzających lotniskami przepisów odnoszących się do przeszkód lotniczych.

Stwierdzono, że Departament Żeglugi Powietrznej ULC (Departament LOŻ) – jednostka organizacyjna właściwa w sprawach żeglugi powietrznej, przeprowadził w tym okresie jedynie kilka kontroli – wizytacji w terenie, mających na celu m.in. zweryfikowanie oznakowania lotniczych przeszkód trasowych lub ustalenie ich właściciela.

Intensywniejszym nadzorem objęte były przeszkody lotnicze posadowione w obszarach okołolotniskowych, za których funkcjonowanie odpowiedzialny był Departament Lotnisk ULC (Departament LTL) - właściwy w sprawach lotnisk cywilnych. Stwierdzono wprawdzie, że departament ten przeprowadził w okresie objętym kontrolą również tylko kilka kontroli, w tym na lotnisku Łódź-Lublinek i na czterech lotniskach niepublicznych. Sprawował jednak nadzór nad przeszkodami okołolotniskowymi w ramach procesów certyfikacji lotnisk, prowadzonych okresowo w odniesieniu do lotnisk obsługujących loty międzynarodowe. W ich wyniku ULC ujawnił wiele naruszeń obowiązujących przepisów w zakresie lotnictwa cywilnego przez zarządzających lotniskami, o czym w pkt 2 rozdziału 3.2.6 Informacji.

1.3. Prezes ULC nieterminowo przekazywał do PAŻP bieżące informacje o przeszkodach lotniczych, w celu ich publikacji w AIP Polska.

Informacje te, stosownie do § 14 rozporządzenia o przeszkodach lotniczych, powinny być przekazywane do PAŻP, w celu ich publikacji, w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od dnia ich powzięcia.

Kontrola dokumentacji 86 lotniczych przeszkód trasowych wykazała, że ww. termin został dotrzymany jedynie w przypadku 20 z nich. W odniesieniu do pozostałych 66 przeszkód, ULC przekazywał do PAŻP tego rodzaju informacje po upływie od 12 do 132 dni roboczych od dnia ich pozyskania.

Przyczyną powyższych opóźnień, niezależną od ULC, było przekazywanie przez właścicieli przeszkód niekompletnych bądź niedokładnych informacji o przeszkodach. Ponadto, na wydłużenie procesu aktualizacji danych wpływał długotrwały obieg nadsyłanej dokumentacji i ograniczone zasoby kadrowe Departamentu LOŻ.

1.4. Kontrola wykazała akceptowanie przez ULC oznakowania nocnego lotniczych przeszkód trasowych niezgodnego z przepisami rozdziału 4 rozporządzenia o przeszkodach lotniczych.

Analiza dokumentacji 79 przeszkód wykazała, że:

- 10 z nich stanowiły maszty o wysokości od 100 do 120 m nad poziom terenu (npt), służące do pomiaru kierunku i prędkości wiatru. Każda z tych przeszkód była oznakowana lampami o niskiej intensywności świecenia, tj. niezgodnie z wymogami określonymi § 27 ust. 1 rozporządzenia o przeszkodach lotniczych. Wydając zgodę na powyższe odstępstwa Departament LOŻ kierował się interesem właścicieli przeszkód, którzy uzasadniali konieczność obniżenia intensywności świecenia lamp przeszkodowych względami

ekonomicznymi i trudnościami technicznymi, wynikającymi z usytuowania przeszkód w dużym oddaleniu od stałego źródła prądu;

- spośród 64 elektrowni wiatrowych, których dokumentacja została poddana kontroli, 14 przeszkód o wysokości 150 m npt, zlokalizowanych na farmie wiatrowej w m. Łukaszów, za zgodą Departamentu LOŻ wydaną w dniu 10 czerwca 2011 r., w ogóle nie posiadało oznakowania nocnego przez okres eksploatacji od co najmniej połowy lipca do końca listopada 2011 r. Przepis § 31 rozporządzenia o przeszkodach lotniczych stanowi m.in., że elektrownie wiatrowe będące przeszkodami lotniczymi oznakowuje się światłem średniej intensywności, zainstalowanymi na najwyższym miejscu gondoli. Powodem powyższego odstępstwa były zgłoszone przez właściciela przeszkód problemy techniczne w początkowej fazie montażu elektrowni. ULC zobowiązał właściciela przeszkód do poinformowania o terminie włączenia oświetlenia na wszystkich masztach oraz do powiadomienia Biura NOTAM⁹⁵ o braku oświetlenia na tych przeszkodach.

1.4.1. Prezes ULC od połowy 2008 r., mimo udokumentowanej wiedzy o oznakowywaniu nocnym przeszkód lotniczych lampami średniej intensywności świecenia, niespełniającymi wymogów określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia o przeszkodach lotniczych, nie podejmował skutecznych działań w zakresie wyeliminowania tego zjawiska.

Kontrola wykazała, że Prezes ULC był w posiadaniu wyników badań 24 lamp przeszkodowych średniej intensywności świecenia, przeprowadzonych w akredytowanych krajowych laboratoriach. Lampy te były oferowane na rynku przez czterech producentów. Wyniki badań wskazywały na niespełnienie przez te lampy wymogów w zakresie intensywności świecenia, mimo wystawionych przez podmioty zagraniczne deklaracji zgodności, wskazujących na ich spełnianie. Prezes ULC posiadał również rozeznanie co do niektórych przeszkód lotniczych, oznakowanych tymi lampami. Mimo tego, Prezes ULC uznając, iż nie posiada podstaw prawnych do finansowania własnych badań oraz narzędzi pozwalających na zbadanie w specjalistycznych laboratoriach lamp przeszkodowych i ocenę prawidłowości wydanych im deklaracji zgodności, wystąpił jedynie, w dniu 23 marca 2009 r., do pięciu firm montujących oświetlenie przeszkodowe o przekazanie właścicielom przeszkód dokumentacji technicznej wraz z dokumentami potwierdzającymi zgodność parametrów fotometrycznych zainstalowanych lamp z wymogami określonymi w przepisach. Prezes ULC zaznaczył, że dokumentacja ta będzie niezbędna podczas kontroli przeszkód lotniczych. Uznał również, że wystarczające są działania kontrolne ograniczone do sprawdzenia atestów i certyfikatów tych lamp. Nie przeprowadził natomiast pełnego rozeznania sposobu oznakowania wszystkich przeszkód lotniczych, mimo iż właściciele tych obiektów zobowiązani byli – stosownie do § 33 ust. 2 rozporządzenia o przeszkodach lotniczych – do dostosowania ich oznakowania do wymogów tego rozporządzenia, do dnia 31 grudnia 2008 r.

Stwierdzono, że wprawdzie w ULC opracowano i wdrożono w 2008 r. procedurę zgłaszania przeszkód lotniczych, z zastosowaniem formularza zgłoszenia przeszkody, ujmującego obowiązek podawania przez właścicieli przeszkód pełnego opisu oznakowania nocnego, to jednak obowiązek ten nie był rzetelnie egzekwowany.

Kontrola dokumentacji zgłoszeniowej 79 lotniczych przeszkód trasowych wykazała, iż jedynie w przypadku trzech z nich, właściciele zawarli w formularzu zgłoszeniowym pełne dane o zainstalowanym oświetleniu nocnym (m.in. rodzaj oświetlenia i światła, intensywność świecenia, typ, model i producent lampy, sposób rozmieszczenia lamp, w tym kąt rozstawu).

⁹⁵ Biuro NOTAM – Międzynarodowe Biuro NOTAM z siedzibą przy PAŻP. NOTAM - (*NO*tice *To* *AirMen*) – wydawana na żądanie zwięzła depesza Kierownictwa Lotów (*ATM - Air Traffic Managment*), rozpowszechniana za pomocą środków telekomunikacyjnych, zawierająca informacje nt. ustanowienia, stanu lub zmian urzędzeń lotniczych, służb, procedur, a także o niebezpieczeństwie, których znajomość we właściwym czasie jest istotna dla personelu związanego z operacjami lotniczymi.

W rezultacie, ULC nie posiadał pełnej, udokumentowanej wiedzy, co do prawidłowości oznakowania nocnego lotniczych przeszkód trasowych, w tym spełniania wymogów określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia o przeszkodach lotniczych.

2. Nie wszystkie podmioty zarządzające lotniskami wywiązywały się w pełni z obowiązków związanych z nadzorem nad przeszkodami zlokalizowanymi w otoczeniu lotnisk.

Kontrola dokumentacji audytów certyfikacyjnych pięciu lotnisk międzynarodowych⁹⁶, przeprowadzonych przez ULC w okresie maj 2010 r. – czerwiec 2011 r. wykazała, że zarządzający lotniskami w: Poznaniu, Katowicach, Szczecinie i Gdańsku niewłaściwie realizowali obowiązki związane z przeszkodami okołolotniskowymi. Dotyczyło to niezgodności stanu faktycznego przeszkód z dokumentacją rejestracyjną lotnisk oraz braku procedur kontrolno-nadzorczych. I tak:

- zarządzający lotniskami w Poznaniu i Gdańsku nie opracowali procedur usuwania przeszkód lotniczych. Stanowiło to naruszenie przepisów § 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych. Ponadto, zarządzający lotniskiem w Gdańsku nie opracował procedury przeprowadzania kontroli powierzchni ograniczających wysokość zabudowy wokół lotniska, mimo takiego obowiązku, określonego w zał. nr 13 do INOP⁹⁷. W rezultacie dyżurny operacyjny tego lotniska dokonywał kontroli przeszkód okołolotniskowych raz na kwartał, podczas gdy powinien je przeprowadzać raz w miesiącu;
- zarządzający lotniskami w Gdańsku, Szczecinie i Katowicach nie przekazali Prezesowi ULC zawiadomienia o powstałych przeszkodach lotniczych, co stanowiło naruszenie art. 82 ust. 2 Prawa lotniczego. W każdym z ww. przypadków były to przeszkody naturalne (pojedyncze drzewa lub kompleksy leśne, usytuowane na podejściach do lądowania), które stanowiły zagrożenie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej, ze względu na przekroczenie parametru wysokości, określonego dla obiektów naturalnych, leżących w obrębie powierzchni ograniczającej⁹⁸, wyznaczonej dla tych lotnisk;
- zarządzający lotniskami w Szczecinie i Katowicach nie przekazywali właściwemu organowi nadzoru budowlanego zawiadomień o powstających obiektach budowlanych, stanowiących przeszkody lotnicze, co stanowiło naruszenie art. 82 ust. 8 Prawa lotniczego. Realizacji tego obowiązku zarządzający nie ujęli w INOP, opracowanych dla tych lotnisk.

Przeprowadzone przez NIK w okresie lipiec-październik 2011 r. kontrole dziewięciu podmiotów zarządzających lotniskami⁹⁹ potwierdziły, że nie wszyscy skontrolowani wywiązywali się w pełni z obowiązków związanych z nadzorem nad przeszkodami zlokalizowanymi w otoczeniu lotnisk. Dotyczyło to zarządzających lotniskami w Poznaniu, Szczecinie i Katowicach.

Kontrole wykazały, że:

- zarządzający lotniskiem w Poznaniu do końca października 2011 r. nie opracował procedury usuwania przeszkód lotniczych, mimo ujawnienia tej nieprawidłowości w toku audytu certyfikacyjnego przeprowadzonego w dniach 9-13 maja 2011 r.;
- zarządzający lotniskiem Szczecin-Goleniów dopiero w toku kontroli NIK (w dn. 19 października 2011 r.) powiadomił Prezesa ULC o likwidacji m.in. przeszkody nr 8 (przeszkoda naturalna – rząd drzew), mimo

⁹⁶ Kontrolą objęto dokumentację audytu certyfikacyjnego lotnisk: Poznań-Ławica, Katowice-Pyrzowice, Szczecin-Goleniów, im. L. Wałęsy w Gdańsku oraz Wrocław-Strachowice.

⁹⁷ Patrz przypis nr 87.

⁹⁸ Powierzchnia ograniczająca lotniska – obszar terenu pozostający w zasięgu powierzchni ustalających dopuszczalne gabaryty zabudowy i obiektów naturalnych w obszarze okołolotniskowym.

⁹⁹ Kontrolą objęto podmioty zarządzające lotniskami: Poznań-Ławica, Katowice-Pyrzowice, Szczecin-Goleniów, im. L. Wałęsy w Gdańsku, Wrocław-Strachowice, Rzeszów-Jasionka, Kraków-Balice, Bydgoszcz-Szwederowo i im. Fryderyka Chopina w Warszawie.

że już w toku audytu certyfikacyjnego, przeprowadzonego ponad rok wcześniej, audytorzy wskazywali na niezgodności ewidencji przeszkód ze stanem rzeczywistym;

- zarządzający lotniskiem w Katowicach nie powiadomił Prezesa ULC o powstaniu naturalnej przeszkody lotniczej (drzewo), przekraczającej parametry wysokości, określone dla obiektów leżących w obrębie powierzchni ograniczającej tego lotniska, w rejonie podejścia do lądowania na kierunku 09. Wiadomość tę zarządzający powziął już w sierpniu 2010 r., tj. około roku wcześniej. Wystąpienie do wójta gminy Ożarówice o wycinkę tego drzewa, nie przyniosło do końca października 2011 r. pozytywnego rezultatu.

2.1. Kontrola wykazała słabość krajowego systemu prawnego w zakresie skutecznej i szybkiej likwidacji źródeł zagrożeń dla bezpieczeństwa żeglugi powietrznej ze strony istniejących przeszkód lotniczych i innych obiektów przekraczających dopuszczalne wysokości, ustalone dla poszczególnych lotnisk w granicach powierzchni ograniczających.

Dotyczyło to głównie długotrwałych procedur likwidacji przeszkód lotniczych, zwłaszcza naturalnych. Stwierdzono, że:

- zarządzający lotniskiem w Szczecinie w dniu 16 września 2009 r. zwrócił się do Prezesa ULC o wydanie decyzji ws usunięcia drzew (las ok. 5.5 tys. drzew). Prezes ULC decyzją z dnia 20 stycznia 2010 r. uznał, że zgłoszona przeszkoda stwarza bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa operacji statków powietrznych w rejonie podejścia do lotniska, ogranicza możliwości operacyjne lotniska i stanowi źródło zerowania ptaków przez co stanowi zagrożenie dla ruchu lotniczego i z tego tytułu wymaga usunięcia. W dniu 15 marca 2010 r. starosta powiatu Goleniów, powołując się na ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁰⁰, wydał decyzję zobowiązującą zarządzającego tym lotniskiem m.in. do trwałego utrzymania przedmiotowego lasu, zachowania w nim roślinności leśnej i jego pielęgnowania oraz ochrony. Zarządzający w dniu 25 marca 2010 r. odwołał się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) w Szczecinie od decyzji twierdząc, iż stoi ona w sprzeczności z decyzją Prezesa ULC. Zarządzający wskazał na to, że realizacja decyzji skutkuje utrzymywaniem zagrożenia mogącego prowadzić do katastrofy lotniczej oraz że bezpieczeństwo winno być priorytetem – i wniósł o umożliwienie realizacji decyzji Prezesa ULC. Dopiero SKO, po upływie 9,5 miesiąca, decyzją z dnia 1 czerwca 2010 r. uchyliło decyzję starosty i umorzyło postępowanie w I instancji, stwarzając możliwość usunięcia przeszkody.

W przypadku innej przeszkody naturalnej (również lasu), zarządzający lotniskiem w Szczecinie zwrócił się w dniu 10 maja 2010 r. do Nadleśnictwa Goleniów o jej likwidację. W uzasadnieniu zarządzający powołał się na katastrofę w Smoleńsku, w której decydującą rolę odegrała przeszkoda w postaci drzewa i wniósł o podjęcie właściwych działań (cyt.) „(...) *nie chcąc czekać na moment, w którym nasze lotnisko stałoby się negatywnym bohaterem podobnego zdarzenia (...)*”. Dla zobrazowania stanu faktycznego zarządzający załączył do wniosku zdjęcia satelitarne tych samych rejonów obu lotnisk, wskazując na „uderzające podobieństwo”. Nadleśnictwo Goleniów w dniu 19 maja 2010 r., powołując się m.in. na ustawę o lasach, poinformowało zarządzającego o braku możliwości prawnych do dokonania wycinki drzew (tj. usunięcia przeszkód lotniczych);

- w otoczeniu lotniska Kraków-Balice – w rejonie osi podejścia do lądowania na kierunku 07, inwestor w dniu 30 czerwca 2011 r. posadził dźwig samojezdny, który po rozwinięciu ramienia roboczego przewyższył dopuszczalną wysokość, ustaloną dla powierzchni ograniczającej tego lotniska o 2,7 m, a w rzeczywistości o 12,7 m, bowiem ze względu na słabą widoczność z powietrza jego najwyżej wyniesionych elementów, dopuszczalny pułap wysokości ulega obniżeniu o 10 m¹⁰¹. Inwestor dokonał tego mimo decyzji Prezesa ULC z dnia 28 czerwca 2011 r., niewyrażającej zgody na ustawienie dźwigu we wnioskowanym położeniu, popartej wcześniejszym stanowiskiem zarządzającego oraz PAŻP. **Jako podstawę swojego działania inwestor podał m.in., że przepisy wprowadzające ograniczenia dla przeszkód lotniczych w otoczeniu lotniska dotyczą obiektów budowlanych i naturalnych, do których dźwig samojezdny nie należy.** W związku z nierespektowaniem przez niego postanowień decyzji i podjęcia pracy z użyciem dźwigu, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla powiatu ziemskiego-krakowskiego (PINB) w dniu 5 lipca 2011 r.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.).

¹⁰¹ Stanowi o tym § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska (Dz. U. Nr 130, poz. 1192 ze zm.).

wstrzymał prowadzenie inwestycji, na wniosek zarządzającego. W międzyczasie zarządzający powiadomił o występujących zagrożeniach w ruchu lotniczym właściwego wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, 2-krotnie właściwy organ Policji oraz 3-krotnie zamknął lotnisko na czas od ok. jednej do trzech godzin, powiadamiając Biuro NOTAM o tym zagrożeniu. Problem rozwiązały dopiero decyzje Prezesa ULC z dnia 29 lipca 2011 r. i PINB z dnia 5 sierpnia 2011 r. w sprawie wyrażenia zgody na czasową lokalizację dźwigu, pod warunkiem przekazania zarządzającemu, z 72-godzinnym wyprzedzeniem, informacji o zamiarze podjęcia pracy i dokonania stosownych uzgodnień z Prezesem ULC.

Powyższy incydent spowodował skierowanie do Ministra Infrastruktury przez European Association for Security z siedzibą w Krakowie oraz Związek Regionalnych Portów Lotniczych wniosków o podjęcie działań legislacyjnych, mających na celu poprawę stanu bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, m.in. poprzez wprowadzenie rozwiązań prawnych, zapewniających szybkie i skuteczne działania w przypadku podejrzenia zagrożenia bezpieczeństwa osób podróżujących transportem lotniczym¹⁰².

¹⁰² Pismo European Association for Security z dnia 31 lipca 2011 r. oraz pismo Związku Regionalnych Portów Lotniczych z dnia 8 sierpnia 2011 r.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta przez Najwyższą Izbę Kontroli w związku z przekazaną przez Marszałka Sejmu Prezesowi NIK, przy piśmie z dnia 23 lipca 2010 r., opinią Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w sprawie propozycji tematów zgłoszonych przez komisje sejmowe do planu pracy NIK na 2011 r. Według opinii, uchwalonej na posiedzeniu Komisji w dniu 21 lipca 2010 r., zarekomendowała ona – z inicjatywy Komisji Infrastruktury, przeprowadzenie kontroli bezpieczeństwa ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej. Temat kontroli mieści się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK na lata 2009-2011: Państwo sprawne i przyjazne (*priorytet*) - Realizacja przez organy państwa funkcji nadzorczych i kontrolnych (*główny obszar badań kontrolnych*). Zgodnie z założeniami programu kontroli, badaniami objęto Ministerstwo Infrastruktury, Urząd Lotnictwa Cywilnego w Warszawie, Polską Agencję Żeglugi Powietrznej w Warszawie oraz dziewięć podmiotów zarządzających lotniskami.

Kontrola została przeprowadzona w ważniejszych jednostkach, bezpośrednio realizujących zadania z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego. Objęto nią także organy odpowiedzialne za organizację, nadzór i kontrolę ochrony lotnictwa cywilnego w Polsce, w tym za tworzenie prawa w tym zakresie. Doboru jednostek dokonano w sposób celowy, kierując się rolą, jaką w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego przypisały im stosowne przepisy z zakresu lotnictwa cywilnego.

Kontrolą objęto działalność organów i podmiotów odpowiedzialnych za ochronę lotnictwa cywilnego, w tym działalność:

- Ministra Infrastruktury (obecnie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej) - naczelnego organu administracji rządowej, właściwego w sprawach lotnictwa cywilnego, w zakresie stanowienia prawa, w tym dostosowania przepisów krajowych do obowiązujących w Unii Europejskiej i sprawowania nadzoru nad działalnością Prezesa ULC;
- Prezesa ULC - centralnego organu administracji rządowej, właściwego w sprawach lotnictwa cywilnego, w zakresie: dostosowania przepisów krajowych do przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej, realizacji zadań określonych w krajowych programach związanych z ochroną lotnictwa cywilnego, w tym sprawowania nadzoru nad realizacją tych programów przez zarządzających lotniskami i PAŻP, sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem lotniczych urządzeń naziemnych oraz przeszkód lotniczych;
- PAŻP i dziewięciu podmiotów zarządzających lotniskami – w zakresie realizacji zadań określonych w krajowych programach związanych z ochroną lotnictwa cywilnego oraz związanych z funkcjonowaniem lotniczych urządzeń naziemnych i przeszkód lotniczych.

Zagadnienia związane ze sprawowaniem ochrony lotnictwa cywilnego przez administrację publiczną oraz inne podmioty, działające w lotnictwie cywilnym, nie były kontrolowane przez NIK w ostatnim dziesięcioleciu.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Protokoły kontroli 11 skontrolowanych podmiotów zostały podpisane bez zastrzeżeń. Do protokołu kontroli Ministerstwa Infrastruktury zostały zgłoszone zastrzeżenia¹⁰³, które uwzględniono w całości.

Kontrolerzy NIK poinformowali kierowników skontrolowanych jednostek w Bydgoszczy i Poznaniu, w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, o stwierdzonych zagrożeniach, mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu lotniczego. Polegały one na dopuszczeniu do wykonywania zadań

¹⁰³ W trybie art. 55 ustawy o NIK.

z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego dużej grupy osób nieprzeszkolonych bądź przeszkolonych niedostatecznie, wśród których były osoby wykonujące kontrole bezpieczeństwa, jak również pracownicy sprawujący nadzór nad ich pracą. W tym samym trybie, kontroler NIK poinformował kierownika podmiotu zarządzającego lotniskiem w Poznaniu o zaistnieniu zagrożenia polegającego na niepoddaniu kontroli bezpieczeństwa pojazdów oraz kierowców wjeżdżających do strefy zastrzeżonej lotniska.

W związku z przeprowadzaną kontrolą, zwrócono się do Komendanta Głównego SG¹⁰⁴ o udzielenie informacji w sprawie udziału funkcjonariuszy tej formacji w przeprowadzaniu kontroli bezpieczeństwa ładunków i poczty na rzecz zarejestrowanych agentów oraz o sposobie rozliczeń pomiędzy zainteresowanymi jednostkami. Informacje zasięmano również w placówkach terenowych Straży Granicznej na lotniskach: Szczecin-Goleniów (4-krotnie), Katowice-Pyrzowice oraz Wrocław-Strachowice. Przedmiotem informacji był udział funkcjonariuszy SG w kontrolach bezpieczeństwa wykonywanych na wymienionych lotniskach.

Po zakończeniu kontroli, NIK skierowała do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowano łącznie 58 wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, NIK wniosła o pilne zakończenie prac nad opracowaniem aktów wykonawczych do znowelizowanego Prawa lotniczego, w tym ustanawiających krajowe programy: ochrony lotnictwa cywilnego, kontroli jakości i szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, uwzględniających nowe normy unijne w tym zakresie.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa ULC NIK wniosła o:

1. Dokumentowanie analiz stanu realizacji zadań KPOLC i okresowych informacji o stanie ochrony lotnictwa cywilnego oraz oceny stopnia zagrożenia aktami bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Opracowanie wytycznych będących podstawą dla zarządzających lotniskiem do prowadzenia oceny stanu zagrożenia.
3. Wyeliminowanie naruszeń przepisów w procesie wyznaczania zarejestrowanych agentów.
4. Przeprowadzanie kontroli obejmujących: przegląd wyników i dokumentacji szkoleniowej, wizytacji w trakcie przeprowadzania szkoleń i egzaminów oraz rozmów z uczestnikami szkoleń.
5. Zapewnienie prowadzenia listy instruktorów ochrony lotnictwa zgodnie wymogami Krajowego Programu Szkolenia.
6. Zapewnienie wykonywania kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego w zgodności z zasadami określonymi w Krajowym Programie Kontroli Jakości i ustawie Prawo lotnicze.
7. Zapewnienie ewidencjonowania wszystkich przeszkód lotniczych.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do zarządzających portami lotniczymi, NIK sformułowała wnioski pokontrolne, dotyczące podjęcia działań zmierzających do poprawy ochrony lotnictwa cywilnego, między innymi takich jak:

1. Bezwzględne przeszkolenie kierunkowe wszystkich osób tego wymagających oraz rozważenie możliwości odsunięcia od obowiązków w zakresie związanym z ochroną lotnictwa tej grupy osób, która nie przeszła przeszkolenia w wymaganych przepisami terminach.

¹⁰⁴ Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

2. Wdrożenie procedury zapewniającej systematyczne szkolenie pracowników w zakresie szkoleń świadomości oraz szkoleń kierunkowych.
3. Zapewnienie stworzenia procedury zabezpieczającej przed opóźnieniami i nieprawidłowościami związanymi z przesyłaniem harmonogramów audytów wewnętrznych, sprawozdań z wewnętrznych audytów oraz rocznych planów szkoleń do Prezesa ULC.
4. Przekazywanie Prezesowi ULC rocznych sprawozdań ze stanu ochrony lotniska, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 9 lit. p załącznika do rozporządzenia o KPOLC.
5. Podjęcie działań zmierzających do uzyskania przez zarządzających lotniskami aktualnych programów ochrony od wszystkich podmiotów prowadzących na terenie lotniska lotniczą działalność gospodarczą.
6. Zapewnienie bieżącej aktualizacji programu ochrony w sytuacjach zmian w uwarunkowaniach technicznych i organizacyjnych portu lotniczego, związanych z systemem ochrony lotniska.
7. Zachowanie wymogów w zakresie liczebnej obsady stanowisk kontroli bezpieczeństwa.
8. Zapewnienie prawidłowej ochrony i kontroli ładunków i poczty, przewożonych transportem lotniczym.
9. Wyznaczanie do kontroli bezpieczeństwa pracowników SOL posiadających certyfikaty operatora kontroli bezpieczeństwa oraz zapewnienie posiadania tych certyfikatów przez wszystkich pracowników SOL.

Do ocen i uwag zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zastrzeżenia złożyli: Prezes ULC, Prezes PAŻP, Prezesi Zarządów portów lotniczych w Bydgoszczy, Poznaniu i Krakowie. Postępowania w sprawie zastrzeżeń Prezesa PAŻP oraz zarządzających portami lotniczymi w Bydgoszczy, Krakowie i Poznaniu zostały zamknięte uchwałami komisji odwoławczych, zatwierdzonymi postanowieniami Prezesa NIK. Posiedzenie Kolegium NIK w sprawie zastrzeżeń złożonych przez Prezesa ULC odbyło się w dniu 28 marca 2012 r. W jego wyniku zastrzeżenia te zostały oddalone w całości.

Spośród 58 wniosków pokontrolnych skierowanych do kontrolowanych podmiotów (stan na 29 marca 2012 r.), 24 wnioski zostały zrealizowane, 12 jest w trakcie realizacji, pozostałe zaś nie zostały zrealizowane.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej poinformował, że prace nad rozporządzeniem w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego są na ukończeniu. W dniu 11 stycznia 2012 r. odbyła się komisja uzgodnieniowa z podmiotami, które zgłosiły uwagi do jego projektu. Aktualnie projekt poprawiany jest przez Prezesa ULC i w dalszej kolejności zostanie przesłany do MTBiGM. Po podpisaniu rozporządzenia w sprawie KPOLC podjęte zostaną prace nad pozostałymi rozporządzeniami, dotyczącymi programów kontroli jakości i szkolenia.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Departament Komunikacji i Systemów Transportowych (aktualnie Departament Infrastruktury przeprowadził kontrole w: Ministerstwie Infrastruktury (obecnie Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), Urzędzie Lotnictwa Cywilnego w Warszawie, Polskiej Agencji Ruchu lotniczego w Warszawie oraz w Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze” w Warszawie. Natomiast Delegatury Najwyższej Izby Kontroli przeprowadziły kontrole w następujących jednostkach:

1. **Delegatura NIK w Bydgoszczy** w Porcie Lotniczym Bydgoszcz S.A. w Bydgoszczy.
2. **Delegatura NIK w Gdańsku** w Porcie Lotniczym Gdańsk Sp. z o.o. w Gdańsku.
3. **Delegatura NIK w Katowicach** w Górnośląskim Towarzystwie Lotniczym S.A. w Katowicach.
4. **Delegatura NIK w Krakowie** w Międzynarodowym Porcie Lotniczym im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o. w Krakowie.
5. **Delegatura NIK w Poznaniu** w Porcie Lotniczym Poznań-Ławica Sp. z o.o. w Poznaniu.
6. **Delegatura NIK w Rzeszowie** w Porcie Lotniczym „Rzeszów – Jasionka” Sp. z o.o. w Rzeszowie.
7. **Delegatura NIK w Szczecinie** w Porcie Lotniczym Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. w Głębokim.
8. **Delegatura NIK we Wrocławiu** w Porcie Lotniczym Wrocław S.A. we Wrocławiu.

Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

A) Ogólny zakres zadań i odpowiedzialności organów i instytucji objętych kontrolą.

a.1) Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego

Ministerstwo Infrastruktury zostało utworzone z dniem 16 listopada 2007 r. na podstawie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Budownictwa, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Ministerstwa Transportu¹⁰⁵. Przepis § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury¹⁰⁶ stanowił, że Minister Infrastruktury kieruje działem administracji rządowej transport. W załączniku do powołanego rozporządzenia, Minister wymienił Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego jako organ nadzorowany przez Ministra.

Ministerstwo Infrastruktury zniesiono z dniem 18 listopada 2011 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury¹⁰⁷. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej utworzono z dniem 18 listopada 2011 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej¹⁰⁸.

Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze¹⁰⁹ (Prawo lotnicze) stanowi, że Rzeczpospolita Polska ma całkowite i wyłączne zwierzchnictwo w swojej przestrzeni powietrznej, a funkcje wynikające z tego zwierzchnictwa wykonuje, w zakresie niezwiązanym z umacnianiem obronności państwa, minister właściwy do spraw transportu.

Minister właściwy do spraw transportu (do dnia 18 listopada Minister Infrastruktury, od tego dnia Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – dalej Minister Infrastruktury lub Minister) jest naczelnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego (art. 16 ust. 1 Prawa lotniczego). Minister sprawuje nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa w Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie ustalonym w Prawie lotniczym i innych ustawach oraz umowach międzynarodowych (art. 16 ust. 2).

Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw¹¹⁰ (ustawa zmieniająca Prawo lotnicze) wprowadziła z dniem 18 września 2011 r. szereg zmian w Prawie lotniczym, określonych w jej art. 1. W związku z objęciem kontrolą okresu 2009 r. – 2011 r. (październik), w niniejszej analizie prawnej, w przypadkach koniecznych są przywołane również przepisy Prawa lotniczego w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 września 2011 r.

Według art. 16 ust. 4 Prawa lotniczego, Minister sprawuje nadzór nad działalnością Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (Prezes ULC). Prezes ULC jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego (art. 20 ust. 1 Prawa lotniczego). Do jego kompetencji należą wszystkie sprawy związane z lotnictwem cywilnym, niezastrzeżone w Prawie lotniczym, innych

¹⁰⁵ Dz. U. Nr 216, poz. 1589.

¹⁰⁶ Dz. U. Nr 216, poz. 1594.

¹⁰⁷ Dz. U. Nr 250, poz. 1500.

¹⁰⁸ Dz. U. Nr 250, poz. 1503.

¹⁰⁹ Tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zm.

¹¹⁰ Dz. U. Nr 170, poz. 1015.

ustawach oraz umowach międzynarodowych na rzecz Ministra lub innych organów administracji publicznej (art. 21 ust. 1 Prawa lotniczego).

Według art. 21 ust. 2 Prawa lotniczego, do zadań i kompetencji Prezesa ULC należy wykonywanie funkcji organu administracji lotniczej i nadzoru lotniczego, określonych w Prawie lotniczym, oraz funkcji władzy lotniczej w rozumieniu umów i przepisów międzynarodowych, w tym m.in.:

- inicjowanie przedsięwzięć w zakresie polityki lotnictwa cywilnego oraz przygotowywanie wniosków i wdrażanie postanowień służących realizacji rządowych programów dotyczących lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych (pkt 1),
- nadzorowanie i kontrolowanie przestrzegania przepisów prawnych w zakresie lotnictwa cywilnego i lotniczej działalności gospodarczej (pkt 3),
- sprawowanie funkcji państwowej władzy nadzorującej w zakresie realizacji zadań przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej (pkt 4),
- inicjowanie projektów aktów prawnych z zakresu lotnictwa cywilnego i ich zmian oraz udział w ich przygotowaniu (pkt 20),
- opracowywanie i przedkładanie Radzie Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego do zaopiniowania Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego oraz nadzór bezpośredni nad jego realizacją (pkt 21),
- zatwierdzanie programów ochrony lotnisk oraz programów ochrony przedsiębiorstw prowadzonych przez podmioty wykonujące działalność gospodarczą w zakresie lotnictwa cywilnego oraz nadzorowanie realizacji tych programów (pkt 22),
- sprawowanie nadzoru w zakresie lotnictwa cywilnego nad działalnością lotniskowych służb ochrony (pkt 23).

Według art. 21 ust. 2a Prawa lotniczego, w powyższym zakresie Prezes ULC wykonuje uprawnienia państwa członkowskiego Unii Europejskiej, właściwego organu państwa członkowskiego oraz kompetentnej władzy państwa członkowskiego, o których mowa w rozporządzeniach wydanych przez władze Unii Europejskiej, wyszczególnionych w tym przepisie.

Prezes ULC składa Ministrowi roczne sprawozdanie z działalności (art. 21 ust. 3 Prawa lotniczego). Prezes ULC kontroluje przestrzeganie przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego (art. 27 ust. 1). Kontroli podlegają m.in. podmioty prowadzące działalność w zakresie lotnictwa cywilnego oraz zarządzający lotniskami (art. 27 ust. 2). Prezes ULC może upoważnić do wykonywania niektórych czynności nadzoru albo kontroli inne organy albo wyspecjalizowane jednostki organizacyjne i osoby posiadające odpowiednie licencje lub świadectwa kwalifikacji obejmujące odpowiednie uprawnienia (art. 22 ust. 3).

Prezes ULC wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC). Statut ULC stanowi załącznik do zarządzenia nr 136 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Lotnictwa Cywilnego¹¹¹.

Według art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej¹¹² (ustawa o PAŻP), Ministrowi podlega Polska Agencja Żeglugi Powietrznej. Według art. 51 ustawy

¹¹¹ M.P. Nr 55, poz. 754 ze zm.

¹¹² Dz. U. Nr 249, poz. 1829 ze zm.

z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”¹¹³ (ustawa o PPL), Minister sprawuje nadzór nad Przedsiębiorstwem Państwowym „Porty Lotnicze” w Warszawie.

Statut Ministerstwa Infrastruktury stanowił załącznik do zarządzenia nr 136 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury¹¹⁴. Zgodnie z § 2 pkt 10 załącznika do tego zarządzenia, w strukturze urzędu funkcjonował Departament Lotnictwa, właściwy w sprawach wynikających m.in. z Prawa lotniczego, ustawy o PAŻP i ustawy o PPL.

a.2) Polska Agencja Żeglugi Powietrznej

Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP) utworzona została z dniem 1 kwietnia 2007 r. na podstawie ustawy o PAŻP. Agencja ta jest państwową osobą prawną, której siedzibą jest miasto stołeczne Warszawa. Może ona tworzyć oddziały terenowe (art. 1 ust. 4). Podlega ona ministrowi właściwemu do spraw transportu, z zastrzeżeniem, że prawa i obowiązki państwowej władzy nadzorującej, w rozumieniu przepisów zawartych w art. 2 ust. 2 ustawy o PAŻP oraz inne prawa i obowiązki w zakresie wykonywania bieżącego nadzoru nad realizacją zadań przez tą Agencję wykonuje Prezes ULC (art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o PAŻP).

PAŻP powołana została w celu zapewnienia bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego. Zadania te wykonuje ona zgodnie z przepisami prawa, wyszczególnionymi w art. 3 ust. 1 ustawy o PAŻP. Agencja zapewnia w przestrzeni powietrznej służbę ruchu lotniczego oraz inne służby żeglugi powietrznej: służbę łączności, służbę nawigacji, służbę dozoru oraz służbę informacji lotniczej (art. 4 ust. 1 ustawy o PAŻP). Realizuje ona również inne zadania, wskazane w Prawie lotniczym oraz w jej statucie, w tym m.in.:

- dostarcza użytkownikom przestrzeni powietrznej informacje meteorologiczne,
- dokonuje zakupu, utrzymuje oraz modernizuje urządzenia i systemy łączności lotniczej, nawigacji i dozoru przestrzeni powietrznej,
- kontroluje z powietrza systemy łączności lotniczej, nawigacji i dozoru przestrzeni powietrznej,
- prowadzi szkolenia i udziela konsultacji w zakresie żeglugi powietrznej.

PAŻP działa na podstawie ustawy i statutu oraz na podstawie planów działalności, obejmujących okres pięcioletni (z corocznym aktualizowaniem) i okres roczny (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o PAŻP).

a.3) Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” (PPL) utworzone zostało na podstawie ustawy o PPL¹¹⁵. Przedsiębiorstwo jest jednostką organizacyjną gospodarki narodowej, prowadzącą działalność w zakresie i na zasadach określonych w ww. ustawie. Przedmiotem działalności PPL jest m.in.:

- budowa, modernizacja i eksploatacja lotnisk komunikacyjnych oraz lotniczych urządzeń naziemnych,
- budowa, rozbudowa i utrzymanie dworców lotniczych i innych obiektów zaplecza portowego,

¹¹³ Dz. U. Nr 33, poz. 185 ze zm.

¹¹⁴ M.P. Nr 90, poz. 980 ze zm. Statut Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej został ustanowiony Zarządzeniem Nr 98 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – M.P. Nr 191, poz. 1133.

¹¹⁵ Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” – Dz. U. Nr 33, poz. 185 ze zm.

- świadczenie usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i parkowaniem statków powietrznych na rzecz krajowych i zagranicznych przewoźników oraz innych osób eksploatujących statki powietrzne.

Organami PPL są: naczelny dyrektor, zebranie delegatów i rada pracownicza. W skład tego przedsiębiorstwa wchodzi zarząd i porty lotnicze (art. 11 i 13 ustawy o PPL). Jego organizację i funkcjonowanie określa statut, który po przedstawieniu przez naczelnego dyrektora oraz zaopiniowaniu przez zebranie delegatów, zatwierdza Minister (art. 14). Statut PPL został zatwierdzony przez Ministra w dniu 19 marca 2002 r. i jest dostępny na stronie internetowej PPL. Nadzór nad przedsiębiorstwem sprawuje Minister (art. 51 ustawy o PPL), który dokonuje m.in. kontroli i oceny działalności PPL oraz pracy naczelnego dyrektora. Minister w razie stwierdzenia, że decyzja naczelnego dyrektora jest sprzeczna z prawem, wstrzymuje jej wykonanie oraz zobowiązuje naczelnego dyrektora do jej zmiany lub uchylenia (art. 51, 53 i 54 ustawy o PPL).

a.4) Podstawy prawne działania pozostałych podmiotów zarządzających lotniskami, objętych kontrolą.

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹¹⁶ (kodeks spółek) reguluje tworzenie, organizację, funkcjonowanie, rozwiązywanie, łączenie, podział i przekształcanie spółek handlowych (art. 1 § 1 kodeksu spółek). Spółkami handlowymi są m.in. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna. Z uwagi na fakt, że porty lotnicze, które podlegały kontroli, zorganizowane zostały jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne, podstawowe informacje prawne ograniczone zostały do tych dwóch rodzajów spółek, tj. do spółek kapitałowych.

W sprawach określonych w art. 1 § 1 kodeksu spółek, nieuregulowanych w tej ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu Cywilnego. Jeżeli wymaga tego właściwość (natura) stosunku prawnego spółki handlowej, przepisy Kodeksu cywilnego stosuje się odpowiednio (art. 2 kodeksu spółek). Przez umowę spółki handlowej, wspólnicy albo akcjonariusze zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu przez wniesienie wkładów oraz, jeżeli umowa albo statut spółki tak stanowi, przez współdziałanie w inny określony sposób (art. 3 kodeksu spółek).

Zasady tworzenia spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, prawa i obowiązki wspólników, organy spółki, nadzór, zgromadzenie wspólników, zmiany umowy spółki, rozwiązanie i likwidację spółki, odpowiedzialność cywilnoprawną, regulują przepisy zawarte w dziale I kodeksu spółek od art. 151 do 300. Zasady tworzenia spółek akcyjnych, praw i obowiązków akcjonariuszy, organy spółki, nadzór, walne zgromadzenie, zmiany statutu i podwyższanie lub obniżanie kapitału zakładowego, subskrypcję akcji, rozwiązanie i likwidację spółki, odpowiedzialność cywilnoprawną, regulują przepisy działu II kodeksu spółek od art. 301 do art. 490.

B) Regulacje prawa międzynarodowego - Konwencja Chicagowska i przepisy Unii Europejskiej

b.1) Konwencja Chicagowska

Najważniejszym aktem prawa międzynarodowego w lotnictwie cywilnym jest Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.¹¹⁷ (Konwencja Chicagowska). Konwencja Chicagowska została zawarta w celu m.in. zapewnienia, by międzynarodowe lotnictwo cywilne mogło rozwijać się w sposób pewny i prawidłowy, a międzynarodowe służby transportu lotniczego mogły być ustanowione na zasadzie jednakowych możliwości dla wszystkich

¹¹⁶ Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.

¹¹⁷ Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.

i prowadzone w sposób właściwy i ekonomiczny (według Wstępu do Konwencji). Tekst jednolity tej Konwencji został ratyfikowany przez Polskę w dniu 20 listopada 1958 r. Ze względu na fakt jej ratyfikacji i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP należy przyjąć, że Konwencja Chicagowska ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z treścią Konwencji.

We wszelkich dziedzinach polskiego lotnictwa cywilnego stosuje się przepisy Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), powołanej w dniu 7 grudnia 1944 r. przez Konwencję Chicagowską. Integralnymi, a zarazem wykonawczymi dokumentami Konwencji Chicagowskiej jest jej 18 załączników, odnoszących się do odrębnych obszarów lotnictwa cywilnego. Załączniki te są aktualizowane przez ICAO, która sukcesywnie dosyła Polsce stosowne uzupełnienia i nowe wydania omawianych dokumentów.

b.1.1) Załącznik nr 17 do Konwencji Chicagowskiej¹¹⁸ - Ochrona Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego Przed Aktami Bezprawnej Ingerencji

Załącznik nr 17 do Konwencji Chicagowskiej (Załącznik nr 17) zawiera międzynarodowe normy i zalecane procedury, dotyczące bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym. W rozdziale 1 tego Załącznika zawarta została definicja aktu bezprawnej ingerencji. Przez pojęcie to należy rozumieć takie działania, jak: bezprawne zawładnięcie statkiem powietrznym, wzięcie zakładników, bezprawne wtargnięcie na pokład samolotu bądź na teren portu lotniczego lub obiektu lotniczego, wniesienie na pokład samolotu bądź na teren portu lotniczego broni lub innego niebezpiecznego narzędzia w celach przestępczych oraz przekazanie nieprawdziwej informacji, mające na celu narażenia na niebezpieczeństwo statku powietrznego, portu i obiektu lotniczego oraz wszystkich znajdujących w tych miejscach osób.

W rozdziale 3 Załącznika nr 17 zawarte zostały postanowienia odnoszące się m.in. do spraw związanych z ochroną lotnictwa cywilnego, w odniesieniu do organizacji krajowej i właściwej władzy lotniczej, operacji lotniczych, przewoźników lotniczych i kontroli jakości. W pkt 3.1.5 tego rozdziału zawarto postanowienie, że każde z umawiających się Państw powoła krajowy komitet ochrony lotnictwa lub podobną instytucję w celu koordynacji działań związanych z agencjami i innymi organizacjami Państwa, portem lotniczym i przewoźnikami lotniczymi oraz innymi podmiotami zainteresowanymi lub odpowiedzialnymi za wdrożenie różnych aspektów krajowego programu ochrony lotnictwa cywilnego. W rozdziale tym zawarto również postanowienia, iż każdy z krajów członkowskich powinien opracować: krajowy program ochrony lotnictwa cywilnego (pkt 3.1.1.), krajowy program szkolenia (pkt 3.1.6) oraz krajowy program kontroli jakości ochrony w zakresie lotnictwa cywilnego (pkt 3.4.4). W pkt 3.2.1 zawarto postanowienie zobowiązujące do stworzenia programów ochrony każdego międzynarodowego portu lotniczego.

W rozdziale 4 tego załącznika pt. „Zapobiegawcze środki ochrony” podano, iż każde Państwo zastosuje środki zapobiegające wniesieniu na pokład statku powietrznego obsługującego międzynarodowe lotnictwo cywilne, broni lub jakichkolwiek niebezpiecznych urządzeń, przedmiotów lub substancji, które mogą zostać użyte do popełnienia aktu bezprawnej ingerencji, na których przewóz nie uzyskano zezwolenia. W rozdziale tym określono środki kontroli dostępu, środki ochrony statków powietrznych, środki ochrony pasażerów i ich bagażu kabinowego oraz bagażu rejestrowanego, ładunków i poczty oraz innych towarów, a także pasażerów specjalnych kategorii.

¹¹⁸ Wydanie ósme, kwiecień 2006 r.

b.1.2) Załącznik nr 14 do Konwencji Chicagowskiej¹¹⁹ - Lotniska, Tom I Projektowanie i eksploatacja lotnisk

Załącznik nr 14 do Konwencji Chicagowskiej (Załącznik nr 14) zawiera międzynarodowe normy i zalecenia do stosowania przy projektowaniu i eksploatacji lotnisk cywilnych. Określa on szczegółowo charakterystyki techniczne i eksploatacyjne m.in. takich urządzeń i obiektów, jak: przeszkody lotnicze, wzrokowe pomoce nawigacyjne, płyty postojowe dla statków powietrznych i ogrodzenia lotnisk.

W rozdziale 5 Załącznika nr 14 „Wzrokowe pomoce nawigacyjne” określono m.in. szczegółowo warunki, jakie muszą spełniać urządzenia oznakowania pionowego i poziomego oraz wszelkie znaki świetlne – jako urządzenia służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu lotniczego na płycie lotniska oraz w operacjach startu i lądowania. W rozdziale 9 tego Załącznika pt. „Lotniskowe służby operacyjne, wyposażenie i instalacje” określone zostały (w pkt 9.10) parametry i warunki posadowienia ogrodzeń oraz cechy charakterystyczne, jakie muszą spełniać obszary przyległe do ogrodzeń lotnisk cywilnych.

W rozdziale 4 Załącznika nr 14 została zawarta definicja pojęcia „powierzchnie ograniczające przeszkody”, określająca obszary, na których posadowienie przeszkód lotniczych przewyższających odpowiednie, ustalone dla danego lotniska, parametry wysokościowe i powierzchniowe jest zabronione ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa żeglugi powietrznej.

b.2) Przepisy Unii Europejskiej¹²⁰

b.2.1) W obszarze Unii Europejskiej sprawy wspólnych zasad w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, w tym w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES), regulowało rozporządzenie (WE) nr 2320/2002¹²¹. Celem tego rozporządzenia było ustanowienie i wykonanie właściwych środków wspólnotowych w celu zapobieżenia aktom bezprawnej ingerencji przeciw lotnictwu cywilnemu. Dodatkowym celem tego rozporządzenia było zapewnienie podstawy do wspólnej wykładni odnośnych postanowień Konwencji Chicagowskiej, w szczególności Załącznika nr 17 (art. 1 rozporządzenia (WE) nr 2320/2002). Rozporządzenie powyższe zostało przyjęte w następstwie wydarzeń z dnia 11 września 2001 r., mających miejsce w Stanach Zjednoczonych (ataki przy użyciu samolotów rejsowych na budynki World Trade Center i Pentagon), i wynikającej z nich konieczności wypracowania wspólnego podejścia w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego (pkt 3 wstępu w ww. rozporządzeniu).

Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 zostało powołane w przepisach Prawa lotniczego, w tym w: art. 21 ust. 2a, pkt 11, art. 187 ust. 1 oraz art. 189 ust. 2 i 3¹²² oraz w przepisach:

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa¹²³ (rozporządzenie o KPOLC),
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹²⁴ (rozporządzenie o KPKJ),

¹¹⁹ Wydanie piąte, lipiec 2009 r.

¹²⁰ Stan prawny na dzień 30 października 2011 r.

¹²¹ Dz.U.UE.L.2002.355.1, Dz.U.UE-sp.07-7-181.

¹²² W brzmieniu przed zmianą Prawa lotniczego, dokonaną z dniem 18 września 2011 r. przez ustawę zmieniającą Prawo lotnicze – Dz. U. Nr 175, poz. 1015.

¹²³ Dz. U. Nr 116, poz. 803 ze zm.

¹²⁴ Dz. U. Nr 25, poz. 208.

- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹²⁵ (rozporządzenie o KPS).

Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 zostało zmienione rozporządzeniem (WE) nr 849/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego¹²⁶.

Oprócz powołanego rozporządzenia (WE) nr 2320/2002, sprawy ochrony lotnictwa cywilnego regulowały następujące rozporządzenia UE, obowiązujące Polskę do dnia 29 kwietnia 2010 r.:

- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1217/2003 z dnia 4 lipca 2003 r. ustanawiające wspólne specyfikacje dla krajowych programów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹²⁷. Rozporządzenie to ustanowiło wspólne specyfikacje dla krajowego programu kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. W rozporządzeniu określono powszechne wymogi dla programów kontroli jakości, metodologii przeprowadzania audytów i wymogów wobec audytorów. Rozporządzenie (WE) nr 1217/2003 zostało powołane w przepisie art. 21 ust. 2a pkt 13 oraz w art. 189 ust. 2 Prawa lotniczego. Rozporządzenie to zostało również powołane w przepisach § 2 pkt 13 oraz § 6 pkt 4 lit. o rozporządzenia o KPKJ;
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 820/2008 z dnia 8 sierpnia 2008 r. ustanawiające środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹²⁸. Rozporządzenie to zastąpiło obowiązujące wcześniej rozporządzenie Komisji (WE) nr 622/2003 z dnia 4 kwietnia 2003 r. ustanawiające środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych standardów dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego¹²⁹. Rozporządzenie (WE) nr 820/2008 ustanowiło środki w celu wprowadzenia w życie i technicznego dostosowania wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa, jakie miały być włączone do krajowych programów ochrony lotnictwa cywilnego. Rozporządzenie powyższe weszło w życie z dniem 20 sierpnia 2008 r. Nie zostało ono w okresie obowiązywania powołane w Prawie lotniczym. W art. 21 ust. 2a pkt 12 Prawa lotniczego wyszczególnione było, według stanu na dzień 1 czerwca 2011 r., powołane wyżej, nieobowiązujące rozporządzenie Komisji (WE) nr 622/2003, uchylone tym rozporządzeniem. Rozporządzenie (WE) nr 820/2008 zostało natomiast powołane m.in. w § 1 ust. 1 pkt 3, § 27 ust. 1 oraz § 41 ust. 1 załącznika do rozporządzenia o KPOLC, z mocą obowiązywania z dnia 18 czerwca 2009 r.¹³⁰;
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1138/2004 z dnia 21 czerwca 2004 r. ustanawiające wspólną definicję części krytycznych stref zastrzeżonych w portach lotniczych¹³¹. Rozporządzenie to obowiązywało od dnia 1 lipca 2004 r. i było powołane, według stanu na dzień 1 maja 2011 r.,

¹²⁵ Dz. U. Nr 122, poz. 1011.

¹²⁶ Dz.U.U.E.L.2004.158.1; Dz.U.U.E-sp.07-8-197.

¹²⁷ Dz.U.U.E.L.2003.169.44; Dz.U.U.E.sp.07-7-345; sprostowanie DZ.U.U.E.L.2010.201.50 z dnia 3 sierpnia 2010 r.

¹²⁸ Dz.U.U.E.L.2008.221.8; Rozporządzenie zmieniane rozporządzeniami (WE) opublikowanymi w: Dz.U.U.E.L.2009.145.23; DZ.U.U.E.L.2010.41; DZ.U.U.E.L.2010.433; Dz.U.U.E.L.2010.89.1.

¹²⁹ Dz.U.U.E.L.2003.89.9; ostatnia zmiana: rozporządzenie Komisji (WE) nr 358/2008 z dnia 22 kwietnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 622/2003 ustanawiające środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych standardów dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2008.111.5).

¹³⁰ Dzień 18 czerwca 2009 r. – dzień ogłoszenia i wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 czerwca 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (Dz. U. z 2009 r., poz. 769). Według § 1 pkt 1 tego rozporządzenia, rozporządzenie (WE) nr 820/2008 z tym dniem zastąpiło rozporządzenie Komisji (WE) nr 622/2003.

¹³¹ Dz.U.U.E.L.2004.221.6.

w przepisie art. 21 ust. 2a pkt 24 Prawa lotniczego. Rozporządzenie to zostało również powołane w przepisach m.in. § 1 ust. 1 pkt 4 oraz § 8 ust.1 załącznika do rozporządzenia o KPOLC.

b.2.2.) Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 zostało uchylone i zastąpione z dniem 29 kwietnia 2010 r. przez rozporządzenie (WE) nr 300/2008¹³². Pozostałe trzy wymienione wyżej rozporządzenia (WE) zostały z dniem 29 kwietnia 2010 r. uchylone przez rozporządzenie Komisji (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹³³ (rozporządzenie (WE) nr 185/2010).

W Prawie lotniczym i wymienionych rozporządzeniach krajowych, w tym w: rozporządzeniu o KPOLC, rozporządzeniu o KPKJ i rozporządzeniu o KPS nie zostały jednak z dniem 29 kwietnia 2010 r. wprowadzone powyższe zmiany, uwzględniające nowe regulacje unijne w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Zmiany w Prawie lotniczym w powyższym zakresie zostały wprowadzone dopiero z dniem 18 września 2011 r., w wyniku uchwalenia ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw¹³⁴ (ustawa zmieniająca Prawo lotnicze). Do dnia 29 marca 2012 r. nie zostały natomiast zmienione przepisy ww. rozporządzeń.

Rozporządzenie (WE) nr 300/2008 w art. 4 określiło wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji, zagrażającymi bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego. Przepis art. 10 tego rozporządzenia stanowi m.in., że każde państwo członkowskie sporządza, stosuje i utrzymuje w mocy krajowy program ochrony lotnictwa cywilnego, określający obowiązki w zakresie wdrażania wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego, określonych w ww. art. 4. Nowe normy zostały określone w załączniku do ww. rozporządzenia, w podziale m.in. na: ochronę portu lotniczego, statków powietrznych, osób i ich bagażu oraz ładunku i poczty, przygotowanie personelu naziemnego i latającego, a także używanego do ochrony sprzętu. W rozporządzeniu zapowiedziane zostało określenie dodatkowych wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa, których nie przewidziano w chwili jego wejścia w życie.

Rozporządzenie (WE) nr 300/2008 zostało zmienione przez rozporządzenie Komisji (UE) nr 18/2010 r. z dnia 8 stycznia 2010 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 w zakresie specyfikacji dla krajowych programów kontroli jakości w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego¹³⁵. Rozporządzeniem tym Unia Europejska określiła jednolite normy jakie muszą spełniać krajowe programy kontroli jakości ochrony lotnictwa cywilnego. UE wskazała w pkt 1 wstępu do tego rozporządzenia, że opracowywanie i wprowadzanie krajowych programów kontroli jakości ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skuteczności krajowych programów ochrony lotnictwa cywilnego, o których mowa w art. 11 rozporządzenia (WE) nr 300/2008.

W dniu 29 kwietnia 2010 r. weszło w życie rozporządzenie Komisji (WE) nr 272/2009 z dnia 2 kwietnia 2009 r. uzupełniające wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego określone w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady¹³⁶ (rozporządzenie (WE) nr 272/2009). W rozporządzeniu tym, mając na uwadze przepisy artykułu 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia (WE) nr 300/2008, Komisja ustaliła m.in., że najpóźniej do dnia 29 kwietnia 2010 r. każdy kraj członkowski Unii Europejskiej ma obowiązek wprowadzić w portach lotniczych

¹³² Dz.U.UE.L.2008.97.72.

¹³³ Dz.U.UE.L.2010.55.1.

¹³⁴ Dz. U. Nr 175, poz. 1015.

¹³⁵ Dz.U.UE.L.2010.7.3 – rozporządzenie obowiązujące nie później niż od dnia 29 kwietnia 2010 r.

¹³⁶ Dz.U.UE.L.2009.91.7.

metody i technologie wykrywania płynnych materiałów wybuchowych. Uzupełnione zostały również przepisy rozporządzenia (WE) nr 300/2008 o definicje zaopatrzenia portu lotniczego, zaopatrzenia lotu oraz o definicje znanych i uznanych dostawców (m.in. zaopatrzenia lotu). Uzupełniono również powyższe rozporządzenie o opis ogólnych środków ochrony lotnictwa cywilnego. Rozporządzenie (WE) nr 272/2009 zostało zmienione przez trzy rozporządzenia Komisji (WE), w tym: nr 297/2010 r. z dnia 9 kwietnia 2010 r.¹³⁷; nr 720/2011 r. z dnia 22 lipca 2011 r.¹³⁸ i nr 1194/2011 r. z dnia 10 listopada 2011 r.¹³⁹.

Unia Europejska, stosownie do art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 300/2008, ustanowiła w rozporządzeniu (WE) nr 185/2010 szczególne środki w celu wprowadzeniu w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego. Zostały one określone w załączniku do tego rozporządzenia, w podziale m.in. na: ochronę portu lotniczego (pkt 1 załącznika – w zakresie: projektowania portów lotniczych, w tym w szczególności stref zastrzeżonych i krytycznych na lotniskach, dostępu do tych stref oraz kontroli dostępu osób i pojazdów, systemu przepustkowego, metodologii kontroli i zwolnień z tych kontroli); kontrolę bezpieczeństwa pasażerów, ich bagażu kabinowego i rejestrowanego (pkt 4 i 5 załącznika – ze szczególnym uwzględnieniem kontroli płynów, aerozoli i żeli oraz metodologii kontroli manualnej); kontrolę bezpieczeństwa ładunków i poczty (pkt 6 załącznika – z uwzględnieniem roli zarejestrowanych agentów jako nowych podmiotów funkcjonujących w lotnictwie cywilnym).

Rozporządzenie (WE) nr 185/2010 w okresie od wejścia w życie było 7-krotnie zmieniane, poprzez wprowadzanie dodatkowych norm ochrony lub zmiany norm już obowiązujących. Zmiany te zostały wprowadzane na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 300/2008 następującymi rozporządzeniami Komisji (WE):

- nr 357/2010 z dnia 23 kwietnia 2010 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczególne środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹⁴⁰ (obowiązującym od dnia 29 kwietnia 2010 r.) – w którym określono m.in. dodatkowe przepisy w zakresie ochrony zaopatrzenia pokładowego oraz portów lotniczych w aerozole, płyny i żele;
- nr 358/2010 z dnia 23 kwietnia 2010 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczególne środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹⁴¹ (obowiązującym od dnia 29 kwietnia 2010 r.) – w którym poszerzono katalog aerozoli, płynów i żeli oraz uszczegółowiono warunki kontroli bezpieczeństwa w zakresie wnoszenia tego rodzaju przedmiotów na pokłady statków powietrznych;
- nr 573/2010 z dnia 30 czerwca 2010 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczególne środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹⁴² (obowiązującym od dnia 21 lipca 2010 r.) – w którym uszczegółowiono i zmieniono uregulowania dotyczące kontroli bezpieczeństwa osób i bagażu kabinowego przy użyciu psów do wykrywania materiałów wybuchowych;
- nr 983/2010 z dnia 3 listopada 2010 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczególne środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹⁴³ (obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2011 r.) – w którym uszczegółowiono

¹³⁷ Dz.U.U.E.L.2010.90.1 – rozporządzenie obowiązujące od dnia 29 kwietnia 2010 r.

¹³⁸ Dz.U.U.E.L.2011.193.19 – rozporządzenie obowiązujące od 29 kwietnia 2011 r.

¹³⁹ Dz.U.U.E.L.2011.293.22 – rozporządzenie obowiązujące od dnia 1 grudnia 2011 r.

¹⁴⁰ Dz.U.U.E.L.2010.105.10.

¹⁴¹ Dz.U.U.E.L.2010.105.12.

¹⁴² Dz.U.U.E.L.2010.166.1.

¹⁴³ Dz.U.U.E.L.2010.286.1; sp. Dz.U.U.E.L.2011.25.32.

procedurę powiadamiania krajów trzecich o wystąpieniu sytuacji, w której stosowane przez te państwa normy ochrony nie są już równoważne z normami UE;

- nr 334/2011 z dnia 8 kwietnia 2011 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹⁴⁴ (obowiązującym od dnia 9 kwietnia 2011 r.) – w którym uszczegółowiono procedurę kontroli związanej z płynami, żelami i aerozolami zakupionymi w krajach trzecich -
- a także w okresie po dniu 31 października 2011 r. (tj. po zakończeniu kontroli NIK):
 - rozporządzeniem wykonawczym Komisji (WE) nr 1087/2011 z dnia 27 października 2011 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego w odniesieniu do systemów wykrywania materiałów wybuchowych¹⁴⁵ (obowiązującym od dnia 17 listopada 2011 r.);
 - rozporządzeniem wykonawczym Komisji (WE) nr 1147/2011 z dnia 11 listopada 2011 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego odnośnie do używania urządzeń do prześwietlania osób w portach lotniczych UE¹⁴⁶ (obowiązującym od dnia 2 grudnia 2011 r.);
 - rozporządzeniem wykonawczym Komisji (WE) nr 859/2011 z dnia 25 sierpnia 2011 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego¹⁴⁷ (obowiązującym od dnia 1 lutego 2012 r.).

C) Programy krajowe związane z zapewnieniem ochrony lotnictwa cywilnego

c.1) Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego

Przepis art. 187 ust. 1 Prawa lotniczego stanowi, że Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego (ROIULC), Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia (WE) nr 2320/2002.

ROIULC działa przy ministrze właściwym do spraw transportu i jest jego organem opiniodawczo-doradczym (art. 19 ust. 1 Prawa lotniczego). Skład Rady określa przepis art. 19 ust. 2 i 3 Prawa lotniczego, a jej kompetencje przepis art. 19 ust. 5 Prawa lotniczego.

Przepis art. 188 ust. 1 Prawa lotniczego stanowił, że zgodnie z Krajowym Programem Ochrony Lotnictwa Cywilnego, zadania ochrony są realizowane:

- 1) według programów ochrony poszczególnych lotnisk, przewoźników lotniczych i innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą oraz państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym,
- 2) na lotniskach użytku publicznego i, w razie potrzeby, na innych lotniskach, przy pomocy zespołów ochrony lotniska oraz centrum koordynacji antykryzysowej.

Od dnia 18 września 2011 r. przepis art. 188 ust. 1, w wyniku zmiany wprowadzonej przez art. 1 pkt. 126 ustawy zmieniającej Prawo lotnicze stanowi, że zadania ochrony realizowane są zgodnie z programem ochrony poszczególnych lotnisk, przewoźników lotniczych, instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, zarejestrowanego agenta oraz innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność.

¹⁴⁴ Dz.U.UE.L.2011.94.12.

¹⁴⁵ Dz.U.UE.L.2011.281.12.

¹⁴⁶ Dz.U.UE.L.2011.294.7.

¹⁴⁷ Dz.U.UE.L.2011.220.9.

Minister Infrastruktury na podstawie art. 189 ust. 1 Prawa lotniczego wydał w dniu 26 sierpnia 2003 r. rozporządzenie w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹⁴⁸ (rozporządzenie o programach ochrony). Zarządzający lotniskiem, przewoźnik lotniczy, inne podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą oraz państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym opracowują i wprowadzają do stosowania programy ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji, podlegające zatwierdzeniu przez Prezesa ULC, po spełnieniu przez nie wymagań dotyczących szczegółowego zakresu danych objętych tym programem (§ 3 ust. 1 i 3 rozporządzenia o programach ochrony). Osoba zatrudniona lub wykonująca czynności na lotnisku podlega obowiązkowi szkolenia w zakresie wiedzy dotyczącej ochrony i bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym przed aktami bezprawnej ingerencji, które przeprowadza zarządzający lotniskiem (§ 6 ust. 1 i 2). Szczegółowe wymagania dotyczące zakresu danych objętych programem ochrony (w tym lotniska) określa załącznik do rozporządzenia o programach ochrony (§ 5 ust. 4 i 5). Szczegółowo zakres szkolenia, częstotliwość, tryb i formy szkolenia tych osób określone są w przepisach powołanych w punkcie **C.c.3** niniejszej analizy stanu prawnego, dotyczącym szkoleń z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego.

Z dniem 30 sierpnia 2011 r., w wyniku wejścia w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹⁴⁹, do katalogu podmiotów zobowiązanych do opracowania programu ochrony został dodany podmiot pn. „zarejestrowany agent”, tj. podmiot właściwy – stosownie do przepisów pkt 6 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 185/2010 – do obsługi ładunków i poczty odprawianej w cywilnym ruchu lotniczym.

c.1.1) Rada Ministrów działając na podstawie art. 187 ust. 1 Prawa lotniczego wydała rozporządzenie z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa¹⁵⁰. Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego (KPOLC) stanowi załącznik do tego rozporządzenia.

Według § 1 pkt 16 KPOLC – przez ochronę lotnictwa cywilnego należy rozumieć działania, metody i środki podejmowane zgodnie z przepisami przez służbę ochrony w celu zapewnienia bezpieczeństwa transportu lotniczego. KPOLC uwzględnia w szczególności organizację ochrony, działania zapobiegawcze oraz działania w przypadkach aktów bezprawnej ingerencji, obowiązki i współpracę w zakresie ochrony lotnictwa organów administracji publicznej i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, Prezesa ULC, zarządzających lotniskami, organów zarządzania ruchem lotniczym oraz innych organów i służb publicznych (§ 1 ust. 1 rozporządzenia o KPOLC).

Prezes ULC dokonuje oceny stopnia zagrożenia aktami bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie analizy ryzyka prowadzonej z uwzględnieniem informacji przekazywanych m.in. przez ministra właściwego do spraw transportu (§ 96 ust. 1 KPOLC). Minister właściwy do spraw transportu, zarządzający portami lotniczymi, organ zarządzania ruchem lotniczym (i in.) mają obowiązek przekazywać Prezesowi ULC m.in. wszelkie informacje związane z zagrożeniem aktami bezprawnej ingerencji, zakłóceniami porządku publicznego na pokładach statków powietrznych oraz na terenach podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą (§ 96 ust. 2).

¹⁴⁸ Dz. U. Nr 168, poz. 1638.

¹⁴⁹ Dz. U. Nr 168, poz. 1009.

¹⁵⁰ Dz. U. Nr 116, poz. 803 ze zm.

Za działania podejmowane w ramach KPOLC odpowiadają m.in.: minister właściwy do spraw transportu, Prezes ULC, zarządzający lotniskiem i organ zarządzania ruchem lotniczym – postanowienia KPOLC określają szczegółowy zakres odpowiedzialności wymienionych organów i podmiotów, w tym:

- Minister w ramach realizacji KPOLC jest odpowiedzialny za koordynację zadań realizowanych przez ROiULC, o której mowa w art. 19 Prawa lotniczego oraz za nadzór nad Prezesem ULC przy wykonywaniu zadań związanych z przygotowaniem i realizacją KPOLC (§ 2 ust. 1 pkt 1 KPOLC);
- Prezes ULC w ramach realizacji KPOLC jest odpowiedzialny m.in. za: ochronę lotnictwa cywilnego zgodnie z KPOLC przed aktami bezprawnej ingerencji; upowszechnianie międzynarodowych norm, zasad oraz procedur ochrony lotnictwa cywilnego i stosowanie ich w praktyce; sprawowanie nadzoru nad działalnością przewoźników lotniczych, zarządzających lotniskami oraz innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą, w zakresie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa transportu lotniczego; sprawowanie nadzoru nad przeprowadzaniem kontroli lotnisk, przewoźników lotniczych oraz innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą, w zakresie ochrony lotnictwa; sprawowanie nadzoru nad realizacją programów naprawczych, przygotowywanych przez m.in. zarządzających lotniskami oraz inne podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą; prowadzenie listy osób odpowiedzialnych za sprawy ochrony lotnictwa cywilnego w podmiotach prowadzących lotniczą działalność gospodarczą (§ 2 ust. 1 pkt 6 KPOLC);
- Zarządzający lotniskiem¹⁵¹ w ramach realizacji KPOLC jest odpowiedzialny m.in. za: wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za ochronę lotniska i szkolenie w tym zakresie osób zatrudnionych na lotnisku i przesyłanie informacji w tym zakresie do Prezesa ULC; podejmowane działania w ramach realizacji KPOLC, w zakresie koordynacji działań - współdziałanie ze Strażą Graniczną i Policją, mające na celu realizację ochrony lotnictwa cywilnego w sposób określony w KPOLC i w programie ochrony lotniska; opracowanie w porozumieniu z innymi służbami programu ochrony lotniska i jego wdrożenie oraz aktualizowanie (i nadanie mu odpowiedniej klauzuli tajności); zorganizowanie działań mających na celu ochronę lotniska przed aktami bezprawnej ingerencji i nadzór nad tymi działaniami; umożliwienie zapoznania się z tym programem podmiotom prowadzącym lotniczą działalność gospodarczą na lotnisku i poza nim (w części ich dotyczącej); zapewnienie, że podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą realizują swoje zadania zgodnie z ich aktualnym programem ochrony; zorganizowanie systemu ochrony; kierowanie działalnością zespołu ochrony lotniska; wyznaczanie (w porozumieniu z Policją i SG) stref zastrzeżonych i ich ochronę; organizowanie wewnętrznych audytów ochrony zgodnie z postanowieniami KPKJ; prowadzenie bieżącej oceny stanu zagrożenia; opracowanie i przekazywanie Prezesowi ULC rocznych sprawozdań ze stanu ochrony podmiotu, nie później niż do końca I kw. następnego roku (§ 2 ust. 1 pkt 9 KPOLC);
- Organ zarządzający ruchem lotniczym (PAŻP) w ramach realizacji KPOLC jest odpowiedzialny m.in. za: wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za ochronę tego organu przed aktami bezprawnej ingerencji, opracowanie w porozumieniu z innymi służbami programu ochrony i jego wdrożenie po zatwierdzeniu przez Prezesa ULC oraz jego aktualizowanie; organizowanie wewnętrznych audytów ochrony zgodnie z postanowieniami KPKJ; prowadzenie bieżącej oceny stanu zagrożenia; opracowanie i przekazywanie Prezesowi ULC rocznych sprawozdań ze stanu ochrony podmiotu, nie później niż do końca I kw. następnego roku (§ 2 ust. 1 pkt 12 KPOLC).

¹⁵¹ Zarządzający lotniskiem – to podmiot wpisany przez Prezesa ULC jako zarządzający do rejestru lotnisk cywilnych (art. 2 pkt 7 Prawa lotniczego).

W portach lotniczych¹⁵² działają zespoły ochrony lotniska (ZOL), w skład których wchodzi: zarządzający lotniskiem (lub właściwy jego przedstawiciel) oraz przedstawiciele: Policji, SG, Służby Celnej, służby ochrony lotniska (SOL), przewoźników oraz podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (§ 4 ust. 1 i 2 KPOLC). Z posiedzeń ZOL sporządzane są protokoły, których kopie powinny zostać przekazane Prezesowi ULC (§ 4 ust. 6). Funkcję przewodniczącego ZOL pełni zarządzający lotniskiem lub osoba wyznaczona przez niego, odpowiedzialna za ochronę lotniska i szkolenie w tym zakresie osób zatrudnionych na lotnisku (§ 4 ust. 2). Szczegółowo zadania zespołu ochrony lotniska określają przepisy § 5 KPOLC.

Według § 118 ust. 1 KPOLC do obowiązku m.in. zarządzających lotniskami oraz organu zarządzania ruchem lotniczym (w tym przypadku PAŻP), należy aktualizowanie – w okresach nie rzadziej niż co dwa lata – programów ochrony (sporządzonych na podstawie przepisów rozporządzenia o programach ochrony), pod kątem zawartych w nich informacji, w szczególności przy uwzględnieniu istniejącego zagrożenia oraz zmian wpływających na możliwość ich skutecznego stosowania. O wprowadzonych zmianach wymienione podmioty powiadamiają Prezesa ULC (§ 118 ust. 2). Aktualizacje programów ochrony związane z poziomem ochrony podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa ULC (§ 118 ust. 3).

SOL jest tworzona w portach lotniczych oraz w zależności od potrzeb na innych lotniskach (§ 6 ust. 1 KPOLC). Do zadań SOL należy przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa w ramach ruchu krajowego oraz kontroli dostępu do stref zastrzeżonych lotniska (§ 6 ust. 2 pkt 2 KPOLC). Kontrole te wykonują osoby wpisane na prowadzoną przez Prezesa ULC listę operatorów kontroli bezpieczeństwa, posiadające certyfikat operatora kontroli bezpieczeństwa wydany m.in. przez Prezesa ULC zgodnie z postanowieniami rozporządzenia wydanego na podstawie art. 189 ust. 3 Prawa lotniczego (§ 6 ust. 3). W SOL, w celu realizacji jej zadań, powinny być zatrudnione osoby posiadające licencję pracownika ochrony fizycznej pierwszego i drugiego stopnia oraz osoby posiadające licencję pracownika zabezpieczenia technicznego w rozumieniu ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia¹⁵³. Licencje wydaje, odmawia wydania, zawiesza i cofa, w formie decyzji administracyjnej, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby komendant wojewódzki Policji. Licencje te wydaje się na czas nieokreślony (art. 30 ust. 1 i 2 tej ustawy).

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 9 lit. h KPOLC – zarządzający lotniskiem odpowiada, w ramach KPOLC, za zorganizowanie działań mających na celu ochronę lotniska przed aktami bezprawnej ingerencji i nadzór nad tymi działaniami, nazywanych „systemem ochrony lotniska”. Zarządzający lotniskiem powinien uwzględnić potrzeby ochrony lotnictwa cywilnego przy m.in. modernizacji obiektów lotniska i budowie nowych obiektów (§ 2 ust. 1 pkt 9 lit. j), a zwłaszcza uzyskać opinię Prezesa ULC o planie systemu ochrony terminala i innych obiektów znajdujących się w sąsiedztwie strefy zastrzeżonej (wymaganą przepisem § 7 ust. 1).

Zarządzający lotniskiem miał obowiązek wyznaczyć, w uzgodnieniu z odpowiednimi organami, strefy zastrzeżone lotniska oraz części krytyczne tych stref, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1138/2004, a także przejścia do tych stref (§ 8 ust. 1 i 2 KPOLC). Od dnia 29 kwietnia 2010 r. w tym zakresie obowiązywały Polskę, obok przepisów KPOLC, przepisy pkt 1 „Ochrona portu lotniczego” rozporządzenia (WE) nr 185/2010. Według przepisu § 8 ust. 4 KPOLC – za ochronę tych przejść odpowiada zarządzający lotniskiem przy pomocy SOL. Na właścicielach określonych urządzeń lub obiektów, usytuowanych poza lotniskami ciąży obowiązek utworzenia w miejscach ich lokalizacji,

¹⁵² Port lotniczy – to lotnisko użytku publicznego wykorzystywane do lotów handlowych (art. 2 pkt 17 Prawa lotniczego).

¹⁵³ Tj. Dz. U. Nr 145, poz. 1221 ze zm.

w uzgodnieniu z określonymi organami i podmiotami, stref zastrzeżonych i zapewnienia ich ochrony (§ 8 ust. 7-9 KPOLC). Dostęp do strefy zastrzeżonej lotniska kontrolowany jest przez SG lub SOL przy wykorzystaniu urządzeń elektronicznych i stosownych dokumentów (przepustek lub ważnych dokumentów podróży) lub za pomocą osobowych środków ochrony (§ 9 ust. 3). Zarządzający lotniskiem nadzoruje prawidłowość funkcjonowania systemu dostępu do stref zastrzeżonych (§ 9 ust. 4 KPOLC).

Według § 22 KPOLC, do zarządzającego lotniskiem należy wydanie instrukcji przepustkowej, w której m.in. powinien on określić warunki i tryb występowania o jej wydanie, tryb jej wydania i sposób postępowania w przypadku jej utraty. Instrukcja ta jest jawnym załącznikiem do programu ochrony lotniska. Przepustki wydawane są przez zarządzającego lotniskiem (lub osobę przez niego wyznaczoną), na wniosek pracodawcy danej osoby (§ 9 ust. 2 pkt 2, § 11, § 14, § 17 ust. 1 i 2 KPOLC). Wydanie przepustki stałej lub tymczasowej powinno być poprzedzone przeszkoleniem danej osoby przez zarządzającego lotniskiem w zakresie świadomości ochrony lotnictwa, odbywającym się co dwa lata (§ 18 ust. 1 i 2 KPOLC).

Obiektami o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania lotniska są m.in.: terminale, wieże kontroli ruchu lotniczego, generatory energetyczne, magazyny paliw, systemy klimatyzacji i wentylacji, bocznice kolejowe, ujęcia wody, płyty postojowe i hangary – lub inne obiekty uznane przez Prezesa ULC za istotne dla ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji. Obiekty te są ochraniające przy zastosowaniu osobowych (z użyciem pracowników SOL) i technicznych środków ochrony, z częstotliwością określoną w programach ochrony tych obiektów (§ 23 ust. 1 i 2 KPOLC).

Do obowiązku zarządzającego lotniskiem należy ustalenie, w porozumieniu z Policją i SG: systemu patrolowania stref zastrzeżonych lotniska ogrodzeń zewnętrznych i obszarów do nich przyległych przez SOL, systemu kontrolowania strefy ogólnodostępnej lotniska; utrzymanie w dobrym stanie technicznym tych ogrodzeń, barier technicznych odgradzających strefę ogólnodostępną od stref zastrzeżonych, ochrona miejsc przejścia pomiędzy tymi strefami przed dostępem osób nieuprawnionych i niepożądanych przedmiotów (§ 24 ust. 1 i 2 KPOLC).

Zarządzający lotniskiem ma obowiązek zapewnić oświetlenie płyty postojowej oraz innych miejsc, gdzie zatrzymują się lub parkują statki powietrzne w taki sposób, aby zapewnić służbom ochrony lotniska prowadzenie nadzoru nad tymi statkami (§ 28 KPOLC). Zarządzający lotniskiem może – na podstawie zawartej z przewoźnikiem lotniczym umowy lub porozumienia – realizować czynności polegające na zabezpieczeniu statku powietrznego w czasie jego postoju przed nieupoważnionym dostępem, poprzez zamykanie drzwi oraz zewnętrznych włazów i ich plombowanie lub oklejanie plombami. Fakt zamknięcia i oplombowania statku powietrznego powinien być zarejestrowany w Karcie Kontrolnej Plomb, prowadzonej przez przewoźnika i przechowywanej na terenie lotniska, z którego statek powietrzny odleciał, przez trzy dni od dnia jego odlotu (§ 26 ust. 4 i 5 KPOLC). W przypadku zagrożenia statku powietrznego aktem bezprawnej ingerencji w czasie jego postoju, zarządzający lotniskiem ma obowiązek podjąć działania określone w programie ochrony lotniska, zgodne z planem postępowania w sytuacjach kryzysowych (§ 29 ust. 1 KPOLC).

Do dnia 29 kwietnia pasażerowie odlatujący oraz ich bagaż kabinowy poddawani byli kontroli bezpieczeństwa zgodnie z postanowieniami rozdziału 4 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 2320/2002 oraz rozporządzenia (WE) nr 820/2008 (§ 30 ust. 1 KPOLC). Kontrole te wykonywała SG lub zarządzający lotniskiem według swoich właściwości (§ 30 ust. 2). Kontrole powyższe wykonywały osoby wpisane na prowadzoną przez Prezesa ULC listę operatorów kontroli bezpieczeństwa,

posiadające certyfikat operatora kontroli bezpieczeństwa wydany m.in. przez Prezesa ULC zgodnie z postanowieniami rozporządzenia wydanego na podstawie przepisu art. 189 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze (§ 30 ust. 3 KPOLC). Według § 2 rozporządzenia o KPOLC – prowadzenie kontroli bezpieczeństwa przez funkcjonariuszy SG na podstawie dotychczasowych przepisów podlegało dostosowaniu – do dnia 1 stycznia 2011 r. – do wymogów określonych w powołanym wyżej § 30 ust. 3 KPOLC. Od dnia 29 kwietnia 2010 r. pasażerowie oraz ich bagaż kabinowy poddawani są kontroli bezpieczeństwa na zasadach określonych w rozporządzeniu (WE) nr 185/2010.

Osoby zatrudnione na lotnisku i inne osoby, udające się do strefy zastrzeżonej poddawane były również kontrolom bezpieczeństwa wraz z wnoszonymi rzeczami. Kontrolom tym nie byli poddawani jedynie funkcjonariusze: SG, Policji, Służby Celnej oraz pracownicy SOL podczas wykonywania czynności służbowych, po okazaniu przepustki oraz legitymacji służbowej (§ 40 KPOLC).

Prezes ULC ustala w drodze obwieszczenia, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, z uwzględnieniem przepisów międzynarodowych, listę przedmiotów, których wnoszenie do stref zastrzeżonych jest zabronione (§ 49 ust. 1 i 2 KPOLC). Zarządzający lotniskiem ma obowiązek umieścić listę przedmiotów zabronionych na stanowisku kontroli bezpieczeństwa (§ 50 KPOLC).

W punkcie kontroli bezpieczeństwa przy obsłudze urządzeń rentgenowskich powinno znajdować się jednocześnie co najmniej 3 operatorów kontroli bezpieczeństwa. Obsługa takiego urządzenia może być prowadzona przez operatora kontroli bezpieczeństwa przez okres nie dłuższy niż 20 minut, a następnie przez 40 kolejnych minut operator powinien wykonywać inne obowiązki w punkcie kontroli bezpieczeństwa (§ 38 KPOLC).

Bagaż rejestrowany był poddawany kontroli bezpieczeństwa zgodnie z postanowieniami rozdziału 5 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 2320/2002 oraz rozporządzenia (WE) 820/2008. Kontrolę tego bagażu wykonywały osoby wpisane na prowadzoną przez Prezesa ULC listę operatorów kontroli bezpieczeństwa, posiadające certyfikat operatora kontroli bezpieczeństwa wydany przez Prezesa ULC (§ 41 ust. 1 i 2 KPOLC). Nadzór nad zarządzającym lotniskiem w zakresie przeprowadzania przez niego kontroli bagażu rejestrowanego prowadziła SG (§ 41 ust. 3 KPOLC). Bagaż rejestrowany po poddaniu kontroli bezpieczeństwa podlegał ochronie przed nieupoważnionym dostępem, na warunkach określonych w KPOLC (§ 42 KPOLC). Od dnia 29 kwietnia 2010 r. bagaż rejestrowany poddawany jest kontroli bezpieczeństwa na zasadach określonych w rozporządzeniu (WE) nr 185/2010.

Ładunki, przesyłki kurierskie i ekspresowe podlegały ochronie, w szczególności kontroli bezpieczeństwa, zgodnie z postanowieniami rozdziału 6 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 2320/2002 oraz rozporządzenia (WE) nr 820/2008 (§ 60 ust. 1 KPOLC). Kontrolę ładunków, przesyłek kurierskich i ekspresowych wykonywali: zarejestrowany agent, wykonujący jego zadania przewoźnik lotniczy, znany nadawca ładunku lub uznany nadawca ładunku. W przypadku wykonywania kontroli bezpieczeństwa przez SG lub SOL – kontroli poddawane było 100% ładunków, przesyłek kurierskich i ekspresowych (§ 60 ust. 2 KPOLC). SG pełniła nadzór nad zarządzającym lotniskiem w zakresie kontroli bezpieczeństwa ładunków oraz przesyłek kurierskich i ekspresowych w ruchu krajowym, na warunkach określonych w § 32 KPOLC. Zarejestrowany agent lub przewoźnik lotniczy pełniący jego funkcję, poddawał kontroli bezpieczeństwa 100% ładunków, przesyłek kurierskich i ekspresowych, przekazywanych do przewozu statkiem powietrznym (§ 62 ust. 1 i 4). Zarejestrowany agent lub przewoźnik lotniczy pełniący jego funkcję poddawał kontroli weryfikacyjnej dostarczone mu lub otrzymane od znanego nadawcy (zarejestrowanego przez niego albo przez innego

zarejestrowanego agenta) obejmującej co najmniej 20% niewzbudzających żadnych podejrzeń ładunków i powyższych przesyłek (§ 62 ust. 2 i 3). Zarejestrowany agent lub przewoźnik lotniczy pełniący jego funkcję zapewniał ochronę ładunku i powyższych przesyłek do czasu ich przekazania przewoźnikowi lotniczemu lub jego przedstawicielowi, którzy przejmowali ochronę nad nimi podczas przewożenia i przechowywania na lotnisku (§ 67 ust. 4 KPOLC). SG lub SOL dokonywała wyrównanej kontroli co najmniej 10% całkowitej liczby niewzbudzających żadnych podejrzeń ładunków i przesyłek kurierskich i ekspresowych, dostarczonych do strefy zastrzeżonej przez zarejestrowanych agentów lub przewoźników lotniczych pełniących jego funkcję, najpóźniej przy przekraczaniu granicy strefy zastrzeżonej (§ 63 KPOLC). Wykonanie czynności kontrolnych przez zarejestrowanego agenta lub przewoźnika lotniczego pełniącego jego funkcję (wg § 62 KPOLC) oraz przez SG lub SOL (wg § 63), potwierdzone było poprzez oznaczenie ładunku i powyższych przesyłek oraz ostemplowanie dokumentacji ładunku i tych przesyłek pieczęciami umożliwiającymi identyfikację osoby realizującej kontrolę bezpieczeństwa (§ 64 KPOLC).

Od dnia 29 kwietnia 2010 r. kontrola bezpieczeństwa ładunków i poczty powinna być realizowana na zasadach określonych w rozporządzeniu (WE) nr 185/2010.

Prezes ULC wyznacza zarejestrowanych agentów i prowadzi rejestr zarejestrowanych agentów (§ 61 ust. 1 KPOLC). Zarejestrowany agent podlega ponownemu sprawdzeniu nie rzadziej niż co pięć lat (§ 61 ust. 6), a jego usunięcie z rejestru przez Prezesa ULC następuje po stwierdzeniu, w wyniku kontroli przeprowadzonej w jego pomieszczeniach lub uzyskanych informacji inną drogą, iż nie jest on w stanie przestrzegać postanowień rozdziału 6 załącznika do rozporządzenia (WE) nr 2320/2002 i rozporządzenia (WE) nr 820/2008 (zastąpionych z dniem 29 kwietnia 2010 r. przez przepisy rozporządzenia (WE) nr 185/2010), KPOLC oraz opracowanego przez siebie programu ochrony (§ 61 ust. 7 KPOLC).

Przewóz poczty drogą lotniczą regulują przepisy rozdziału 10 KPOLC. Przewóz poczty tą drogą podlegał ochronie zgodnie z przepisami rozdziału 7 do rozporządzenia (WE) nr 2320/2002. W celu realizacji przewozu lotniczego poczty z zachowaniem powyższych warunków jej ochrony, Prezes ULC miał obowiązek wyznaczyć, w porozumieniu z Komendantem Głównym SG, zarejestrowanego operatora pocztowego spełniającego wymagania przepisów powołanego wyżej rozporządzenia (§ 68 ust. 1 i 2 KPOLC). Zarejestrowany operator pocztowy miał obowiązek opracować program ochrony (§ 68 ust. 3). W przewozie lotniczym poczty obowiązywało poddanie 100% przesyłek kontroli bezpieczeństwa, zgodnie z załącznikiem 7 do rozporządzenia (WE) nr 2320/2002.

c.2) Krajowy Program Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego

Minister działając na podstawie art. 189 ust. 2 Prawa lotniczego wydał rozporządzenie z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹⁵⁴ (rozporządzenie o KPKJ).

Rozporządzenie to określa metody kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji, a w szczególności:

- organizację i funkcjonowanie systemu kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji oraz metodologię jej prowadzenia,
- zadania, zakres odpowiedzialności i metody współpracy ministra właściwego do spraw transportu, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej,

¹⁵⁴ Dz. U. Nr 25, poz. 208.

Prezesa ULC oraz podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą – w dziedzinie przeprowadzania kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji (§ 1 rozporządzenia o KPKJ).

Krajowy Program Kontroli Jakości (KPKJ) określony powyższym rozporządzeniem, ma na celu zapewnienie skutecznego stosowania postanowień Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego oraz innych przepisów w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (§ 3 ust. 1 rozporządzenia o KPKJ). Według § 3 ust. 2 tego rozporządzenia, skuteczne stosowanie postanowień KPOLC zapewnia się poprzez:

- sprawdzanie efektywności stosowanych procedur, metod i środków ochrony lotnictwa cywilnego,
- wskazywanie procedur, metod i środków działania gwarantujących skuteczność systemu ochrony lotnictwa cywilnego i usunięcie stwierdzonych w tym systemie uchybień,
- wskazywanie zmian niezbędnych w KPOLC,
- wskazywanie zmian w programach ochrony podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą.

KPKJ określa zadania i kompetencje wszystkich podmiotów uczestniczących w systemie ochrony lotnictwa cywilnego, w zakresie kontroli jakości ochrony lotnictwa cywilnego, w tym m.in.: Ministra, Prezesa ULC, zarządzających lotniskami, przewoźników lotniczych oraz innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą oraz PAŻP¹⁵⁵ (§ 4 ust. 1 rozporządzenia o KPKJ). Zarządzający lotniskami, przewoźnicy oraz inne podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą obowiązane są do wprowadzenia procedur wewnętrznej kontroli jakości w zakresie swojej odpowiedzialności w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego, wynikającej z programu ochrony danego podmiotu oraz z KPOLC (§ 4 ust. 2).

KPKJ jest realizowany przez następujące metody audytu: audyt ochrony, inspekcję ochrony (przeprowadzaną w szczególności w ramach certyfikacji podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą), przegląd ochrony, test ochrony, ćwiczenie w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, badanie systemu ochrony oraz analizę dokumentacji przedaudytowej, a w szczególności programów ochrony podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą i instrukcji operacyjnych (§ 5). Według § 6, za działania podejmowane w ramach KPKJ odpowiadają (m.in.):

- Minister – w zakresie: współpracy z Prezesem ULC przy wykonywaniu zadań związanych z przygotowaniem i realizacją KPKJ (§ 6 pkt 1),
- Prezes ULC – w zakresie niezastrzeżonym dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej, w tym m.in.:
 - nadzorowania wykonywania audytu zgodnie z postanowieniami KPKJ we wszystkich podmiotach prowadzących lotniczą działalność gospodarczą (§ 6 pkt 4 lit. a),
 - wyznaczania audytorów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego oraz prowadzenia aktualnej listy audytorów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, ogłaszanej w Dzienniku Urzędowym Prezesa ULC (§ 6 pkt 4 lit. b oraz h),
 - zatwierdzania ramowego planu audytów ochrony, inspekcji ochrony, przeglądów ochrony i testów ochrony w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (§ 6 pkt 4 lit. c),

¹⁵⁵ Według § 2 pkt 3 rozporządzenia o KPKJ – podmiot prowadzący lotniczą działalność gospodarczą to podmiot, który uzyskał certyfikat na podstawie Prawa lotniczego.

- określania terminów usunięcia niedociągnięć w systemie ochrony stwierdzonych w czasie przeprowadzania audytów (§ 6 pkt 4 lit. d),
- sporządzania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej, listy kontrolnej, zawierającej wskazanie rodzaju audytowanego podmiotu, zakresy tematyczne podlegające kontroli oraz kategorie ocen audytowanych elementów systemu ochrony (§ 6 pkt 4 lit. e),
- opracowywania, w porozumieniu z właściwymi organami, rocznego planu audytów ochrony, inspekcji ochrony, przeglądów ochrony, testów ochrony w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego w terminie do końca listopada każdego roku kalendarzowego, określającego nazwę kontrolowanego podmiotu oraz rodzaj planowanej metody audytu – oraz opracowywania, w porozumieniu z właściwymi organami i podmiotami prowadzącymi lotniczą działalność gospodarczą, ramowego rocznego planu ćwiczeń w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, w terminie do końca listopada każdego roku, określającego nazwę podmiotu uczestniczącego w ćwiczeniach, termin realizacji planu oraz jego zakres tematyczny – i nadanie tym planom klauzuli „zastrzeżone” (§ 6 pkt 4 lit. f oraz g),
- gromadzenia informacji dotyczących zespołu audytowego, uwzględniających w szczególności stopień przygotowania do realizowania czynności audytorskich osób wchodzących w jego skład (§ 6 pkt 4 lit. k),
- nadzorowania procesów przygotowania raportów końcowych z przeprowadzanych audytów (§ 6 pkt 4 lit. l) oraz koordynowania działań naprawczych nałożonych na audytowany podmiot (§ 6 pkt 4 lit. m),
- przygotowania rocznego sprawozdania z przeprowadzonych audytów w terminie do dnia 30 stycznia każdego roku kalendarzowego (§ 6 pkt 4 lit. n) oraz corocznego raportu dotyczącego środków podjętych w celu wypełnienia rozporządzenie (WE) nr 1217/2003 oraz na temat sytuacji ochrony lotnictwa na lotniskach znajdujących się na terytorium Polski – w terminie nie później niż 2 miesiące po upływie okresu, który obejmują (§ 6 pkt 4 lit. p).

Audytorem może zostać osoba, która spełnia wymagania określone w § 11 ust. 1 rozporządzenia o KPKJ. Według § 12 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia – audytor, który w ciągu 12 ostatnich miesięcy od daty wyznaczenia lub przeprowadzenia ostatniego audytu, nie wykonywał czynności audytora, nie może wykonywać tych czynności do czasu zdania egzaminu przed Prezesem ULC. Prezes ULC powołuje w tym celu komisję audytorską i określa – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej – regulamin jej pracy (§ 12 ust. 4). W szczególnie uzasadnionych przypadkach Prezes ULC może wyznaczyć na audytora osobę niespełniającą wymagań określonych w § 11 ust. 1, jeżeli wymaga tego uzasadniony interes lotnictwa cywilnego, a doświadczenie oraz wiedza fachowa tej osoby dają rękojmię należytego wykonywania zadań (§ 11 ust. 2 rozporządzenia o KPKJ).

Zespoły audytorskie działają w składach co najmniej dwuosobowych (§ 14), a ich skład powinien być ustalany przez Prezesa ULC z uwzględnieniem przepisu § 13 rozporządzenia o KPKJ, w którym określono, jaki audytor nie może zostać wyznaczony do takiego zespołu.

Zgodnie z § 20 rozporządzenia o KPKJ: audyt ochrony przeprowadza się nie rzadziej niż cztery razy w danym roku kalendarzowym; inspekcje ochrony nie rzadziej niż cztery razy w danym roku, z uwzględnieniem oceny stanu zagrożenia lotnictwa cywilnego aktami bezprawnej ingerencji; przegląd ochrony w zależności od potrzeb w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, w tym w ramach

prowadzonej certyfikacji; testy ochrony nie rzadziej niż cztery razy w danym roku kalendarzowym; ćwiczenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego nie rzadziej niż raz w roku kalendarzowym; badanie systemu ochrony w zależności od potrzeb w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Metody przeprowadzania audytu oraz kolejność wykonywanych czynności kontrolnych ustala się przy uwzględnieniu kryteriów określonych w § 19 rozporządzenia o KPKJ. Terminy powiadomienia podmiotu audytowanego o zamiarze przeprowadzenia czynności audytorskich określa przepis § 20 ust. 2 i 3 rozporządzenia o KPKJ.

Podmiot audytowany w określonych przypadkach (otrzymanie kategorii oceny 2-4) ma obowiązek przedłożyć do zatwierdzenia Prezesowi ULC, w ciągu 10 dni roboczych od otrzymania raportu końcowego z audytu, program naprawczy w którym powinien określić terminy usunięcia nieprawidłowości wraz z podaniem m.in. sposobu realizacji działań naprawczych. Po zatwierdzeniu tego programu, Prezes ULC wyznacza termin audytu sprawdzającego działania korygujące podjęte przez podmiot objęty audytem (§ 25 i 26 rozporządzenia o KPKJ).

Podmiot prowadzący lotniczą działalność gospodarczą (w tym zarządzający lotniskiem oraz PAŻP) ma obowiązek wyznaczyć wewnętrznych audytorów kontroli jakości w zakresie ochrony tego podmiotu (§ 6 pkt 5 lit. a) oraz określić ich kwalifikacje. Osoby te powinny posiadać kwalifikacje nie niższe od określonych w § 11 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia o KPKJ. Podmioty te mają również obowiązek wyznaczenia przedstawiciela do koordynacji czynności związanych z przeprowadzaniem audytem, a także opracowania, w trybie ochrony informacji niejawnych, rocznego harmonogramu wewnętrznych audytów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego do końca października danego roku kalendarzowego oraz przygotowania rocznego sprawozdania z przeprowadzonych wewnętrznych audytów w terminie do dnia 15 stycznia każdego roku kalendarzowego (§ 6 pkt 5 lit. b, c oraz d rozporządzenia o KPKJ).

Częstotliwość przeprowadzania wewnętrznych audytów, w tym audytu ochrony, inspekcji ochrony, przeglądu ochrony, testu ochrony oraz ćwiczenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego określają przepisy § 29 ust. 1 rozporządzenia o KPKJ. Według tych przepisów: audyt ochrony powinien być przeprowadzany: nie rzadziej niż raz w danym roku kalendarzowym; inspekcja ochrony – nie rzadziej niż cztery razy w danym roku kalendarzowym, z uwzględnieniem oceny stanu zagrożenia lotnictwa cywilnego aktami bezprawnej ingerencji; przegląd ochrony – w zależności od potrzeb audytowanego podmiotu; test ochrony – nie rzadziej niż cztery razy w danym roku; ćwiczenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego – nie rzadziej niż raz w roku kalendarzowym. Po przeprowadzeniu wewnętrznego audytu, podmiot sporządza wewnętrzny raport końcowy (§ 29 ust. 2 rozporządzenia o KPKJ), w terminach określonych w § 29 ust. 3 tego rozporządzenia.

Zgodnie z przepisem § 20 ust. 2, podmiot audytowany powinien być poinformowany o planowanym podjęciu czynności audytorskich odpowiednio:

- dla audytu ochrony nie później niż miesiąc przed planowaną datą jego rozpoczęcia,
- dla inspekcji ochrony nie później niż 48 godzin przed planowaną datą rozpoczęcia,
- dla przeglądu ochrony nie później niż 24 godzin przed planowaną datą rozpoczęcia,
- dla testu ochrony nie później niż 7 dni przed planowaną datą rozpoczęcia,
- ćwiczenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego nie później niż trzy miesiące przed planowaną datą jego rozpoczęcia.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości mających istotny wpływ na zapewnienie ochrony w danym podmiocie prowadzącym lotniczą działalność gospodarczą, przewodniczący zespołu audytorskiego ma obowiązek powiadomić o tym zarządzającego lotniskiem oraz Prezesa ULC (§ 29 ust. 4 rozporządzenia o KPKJ).

c.3) Krajowy Program Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego

Minister działając na podstawie art. 189 ust. 3 Prawa lotniczego wydał rozporządzenie z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹⁵⁶ (rozporządzenie o KPS).

Krajowy Program Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (dalej KPS), określony tym rozporządzeniem, określa sposób organizacji i prowadzenia szkoleń w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji, a szczególności: organizację i funkcjonowanie systemu szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, metodologię prowadzenia szkoleń oraz kryteria i sposób selekcji, kwalifikacji, certyfikacji oraz motywacji personelu zatrudnionego w dziedzinie lotnictwa cywilnego (§ 1 rozporządzenia o KPS).

KPS ma na celu stworzenie warunków umożliwiających zdobycie i utrzymanie odpowiednich kwalifikacji w zakresie wykonywanych czynności służbowych z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji osobom: zatrudnionym w podmiotach prowadzących lotniczą działalność gospodarczą, posiadającym dostęp do stref zastrzeżonych lotniska, zatrudnionym w tych podmiotach i wykonującym obowiązki wynikające z KPOLC oraz osobom pozostałym, wykonującym obowiązki dotyczące środków kontroli w zakresie ochrony wynikające z KPOLC (§ 3 ust. 1 rozporządzenia o KPS).

Nadzór nad realizacją KPS sprawuje Prezes ULC, w tym w szczególności nad: sposobem i poziomem przekazywania wiedzy; wynikami szkolenia pod kątem uzyskanej wiedzy i zdobytych umiejętności; kwalifikacjami osób prowadzących szkolenia; wyposażeniem technicznym i w pomoce dydaktyczne oraz dokumentacją z przeprowadzonych szkoleń (§ 28 pkt 1-6). Prezes ULC w ramach nadzoru przeprowadza kontrole obejmujące w szczególności: przegląd wyników i dokumentacji szkoleniowej, wizytacje w trakcie przeprowadzania szkoleń i egzaminów oraz rozmowę z uczestnikami szkolenia (§ 29). Przy realizacji KPS, w zakresie kontroli, ma zastosowanie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2003 r. w sprawie kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji lotnictwa cywilnego¹⁵⁷.

Wyróżnia się 13 kategorii osób realizujących zadania związane z lotnictwem cywilnym i jego ochroną (§ 5 rozporządzenia o KPS). Osoby te podlegają weryfikacji w swoich zakładach pracy na warunkach określonych w § 6 ust. 1 tego rozporządzenia.

Według przepisu § 4 rozporządzenia o KPS, Prezes ULC może uznać każde szkolenie przeprowadzone przez ICAO, UE i inną międzynarodową organizację lotniczą, pod warunkiem, że program merytoryczny szkolenia odpowiada odpowiedniemu szkoleniu określonymu w tym rozporządzeniu.

W zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji wyróżnia się następujące rodzaje szkoleń: świadomości ochrony lotnictwa, kierunkowe oraz specjalistyczne w zakresie: podstawowym i doskonalące (§ 8 rozporządzenia o KPS).

¹⁵⁶ Dz. U. Nr 122, poz. 1011.

¹⁵⁷ Dz. U. Nr 168, poz. 1640 ze zm.

Szkoleniu świadomości ochrony lotnictwa cywilnego podlegają m.in. osoby wyszczególnione w 13 kategoriach określonych w § 5. Szkolenie to przeprowadza m.in. pracodawca¹⁵⁸, w terminie jednego miesiąca od dnia zatrudnienia lub rozpoczęcia pełnienia służby na danym lotnisku (§ 9 ust. 1 rozporządzenia o KPS).

Według § 10 ust. 1 rozporządzenia o KPS - szkoleniu kierunkowemu podlegają wszystkie kategorie osób wyszczególnione w § 5, z częstotliwością określoną w § 10 ust. 2 tego rozporządzenia i w zakresie merytorycznym, określonym w załączniku do rozporządzenia, z uwzględnieniem § 10 ust. 3 i 4 powołanego rozporządzenia. Szkolenia kierunkowe dla wszystkich kategorii osób przeprowadzają m.in. pracodawcy, najpóźniej w terminie dziewięciu miesięcy od dnia zatrudnienia (§ 10 ust. 5), a w przypadku kategorii 6 (członkowie załóg statków powietrznych), przed dopuszczeniem tych kategorii osób do wykonywania obowiązków na pokładzie samolotu (§ 10 ust. 6 rozporządzenia o KPS).

Osoby, które w dniu wejścia w życie przepisów rozporządzenia o KPS (19 sierpnia 2009 r.) spełniały kryteria przynależności do danej kategorii, miały obowiązek zaliczenia szkolenia kierunkowego w terminie 12 miesięcy od tego dnia – tj. do dnia 19 sierpnia 2010 r., pod rygorem niemożności wykonywania zadań związanych z ochroną lotnictwa cywilnego do czasu zaliczenia tego szkolenia (§ 34 rozporządzenia o KPS).

Programy szkoleń podstawowych i doskonalących, obowiązujące przed dniem wejścia w życie rozporządzenia o KPS, przestały z tym dniem obowiązywać (§ 32 ust. 3). Zakres szkolenia specjalistycznego określają programy szkolenia specjalistycznego, sporządzone dla poszczególnych kategorii na podstawie przepisów § 13 rozporządzenia o KPS. Obowiązkowemu szkoleniu specjalistycznemu podstawowemu podlegają kategorie osób, wyszczególnione w § 5 pkt 2-4 rozporządzenia o KPS przed podjęciem pracy na danym stanowisku (audytorzy wewnętrzni kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, instruktorzy ochrony lotnictwa cywilnego oraz operatorzy kontroli bezpieczeństwa). Osoby należące do pozostałych kategorii podlegają szkoleniu specjalistycznemu podstawowemu w zależności od potrzeb, ze szczególnym uwzględnieniem nowych zagrożeń dla lotnictwa cywilnego lub stosowania nowych technik i narzędzi zapewniających ochroną lotnictwa cywilnego (§ 11). Szkoleniu specjalistycznemu doskonalącemu podlega wyłącznie kategoria osób, wyszczególniona w § 5 pkt 4 rozporządzenia o KPS (operatorzy kontroli bezpieczeństwa). Szkolenie specjalistyczne przeprowadza m.in. pracodawca (§ 13 ust. 5).

Według przepisu § 18 ust. 1 rozporządzenia o KPS, szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przeprowadzają instruktorzy ochrony lotnictwa cywilnego, wpisani Przez Prezesa ULC na listę instruktorów ochrony lotnictwa cywilnego (listę) – na wniosek m.in. podmiotu prowadzącego lotniczą działalność gospodarczą oraz podmiotu prowadzącego szkoleniową działalność gospodarczą w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (§ 18 rozporządzenia o KPS). Instruktorzy wpisani na listę przez Prezesa ULC powinni spełniać wymagania określone w § 19 rozporządzenia o KPS. W przypadku prowadzenia szkoleń specjalistycznych dla osób z kategorii 4 (operatorzy kontroli bezpieczeństwa), instruktorzy powinni posiadać również 3-letnie doświadczenie w zakresie prowadzenia kontroli bezpieczeństwa osób i bagażu w transporcie lotniczym oraz certyfikat operatora kontroli bezpieczeństwa, wydany przez Prezesa ULC po odbyciu szkolenia podstawowego dla kategorii 4.

Instruktorzy wpisani przez Prezesa ULC na listę instruktorów szkolenia lub na listę wewnętrznych instruktorów szkolenia na podstawie przepisów uchylonych rozporządzeniem o KPS mieli obowiązek

¹⁵⁸ Szkolenie to może przeprowadzać również inny podmiot prowadzący lotniczą działalność gospodarczą oraz podmiot prowadzący szkoleniową działalność gospodarczą w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.

przedłożyć – w ciągu 3 miesięcy od wejścia w życie tego rozporządzenia (do dnia 19 listopada 2009 r.), dokumentację potwierdzającą spełnienie przez nich wymagań warunkujących wpisanie na listę instruktorów ochrony lotnictwa cywilnego. W przypadku nieprzedłożenia tych dokumentów lub w przypadku niespełnienia wymogów rozporządzenia, osoba taka traci status instruktora (33 ust. 2 rozporządzenia o KPS).

Prezes ULC, na wniosek określonych organów oraz podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą i podmiotów prowadzących szkoleniową działalność gospodarczą w lotnictwie cywilnym, mógł wpisać na listę instruktorów ochrony bezpieczeństwa na okres 12 miesięcy osobę niespełniającą wymagań określonych powyżej, jeżeli doświadczenie oraz wiedza fachowa tej osoby daje rękojmię należytego wypełniania zadań. Po upływie tego terminu, o ile osoba ta nie spełniła powyższych wymagań – podlegała skreśleniu z tej listy (§ 19 ust. 5-7 rozporządzenia o KPS).

Prezes ULC skreśla instruktorów z listy w przypadku złożenia przez nich rezygnacji, zaprzestania spełniania jednego z wymagań, wniosku organu lub podmiotu wniosującego o wpis oraz niedotrzymania powyższego terminu 12 miesięcy na uzupełnienie wymagań, o czym wyżej (§ 20 rozporządzenia o KPS).

Według § 22 ust. 1 i 2 rozporządzenia o KPS, podmioty i organy wyszczególnione w § 18 ust. 2 pkt 1-3, 5-6 rozporządzenia o KPS wyznaczają, w porozumieniu z Prezesem ULC, wewnętrznych koordynatorów szkolenia oraz określają wymagania, jakie powinni oni spełniać. Wymagania te nie powinny być niższe od określonych w § 6 ust. 1 tego rozporządzenia. Wewnętrzny koordynator szkolenia ma m.in. obowiązek prowadzenia dokumentacji szkoleniowej, koordynacji realizacji obowiązków wynikających z KPS. Do jego obowiązków należy również opracowanie rocznego ramowego planu szkoleń i przygotowanie rocznego sprawozdania z przeprowadzonych szkoleń, zawierającego m.in. informacje o liczbie i rodzaju szkoleń oraz o wynikach szkoleń (§ 23 ust. 1). Wewnętrzny koordynator szkolenia przekazuje Prezesowi ULC: ww. roczny ramowy plan szkoleń (do dnia 2 listopada), roczne sprawozdanie z przeprowadzonych szkoleń (do dnia 15 stycznia) oraz informację o planowanym szkoleniu, w terminie nie krótszym niż 14 dni przed planowanym dniem szkolenia (§ 23 ust. 3 rozporządzenia o KPS).

D) Lotnicze urządzenia naziemne

Do lotniczych urządzeń naziemnych należą obiekty i urządzenia do kierowania, kontroli, nadzoru i zabezpieczania obsługi ruchu lotniczego (art. 86 ust. 1 Prawa lotniczego).

Prawo zakładania lotniczych urządzeń naziemnych na nieruchomościach sąsiadujących z lotniskiem oraz prawo dostępu do nich mają: zarządzający lotniskiem użytku publicznego i instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego¹⁵⁹ (art. 86 ust. 2). Instytucjom tym przysługuje również prawo zakładania urządzeń na nieruchomościach znajdujących się poza sąsiedztwem lotnisk oraz dostępu do nich (art. 86 ust. 5).

Przepis art. 88 ust. 1 Prawa lotniczego stanowi, że Prezes ULC prowadzi rejestr lotniczych urządzeń naziemnych używanych dla potrzeb lotnictwa cywilnego (rejestr urządzeń naziemnych). Rejestr urządzeń naziemnych jest jawny (art. 88 ust. 2). Wpisowi do tego rejestru podlegają lotnicze urządzenia naziemne o charakterze stałym – tj. jeśli mają być użytkowane powyżej 6 miesięcy – w tym urządzenia: radiokomunikacyjne, radiolokacyjne, radionawigacyjne, wzrokowe pomoce nawigacyjne i automatyczne systemy pomiarowe parametrów meteorologicznych (art. 88 ust. 3). Szczegółowe

¹⁵⁹ Instytucją tą w Polsce jest PAŻP.

zasady i tryb prowadzenia rejestru lotniczych urządzeń naziemnych, używanych na potrzeby lotnictwa cywilnego określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie rejestru urządzeń naziemnych¹⁶⁰. Rejestr ten prowadzony jest w formie elektronicznej oraz papierowej (§ 6 ust. 1 powołanego rozporządzenia).

Zasady klasyfikacji lotniczych urządzeń naziemnych oraz warunki techniczne, jakie powinny one spełniać oraz warunki eksploatacji określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie lotniczych urządzeń naziemnych¹⁶¹ (rozporządzeniem o urządzeniach naziemnych).

Wpis do rejestru lotniczych urządzeń naziemnych dokonywany jest na podstawie wniosku skierowanego przez podmiot zarządzający lotniskiem lub instytucję zapewniającą służby ruchu lotniczego, w drodze decyzji administracyjnej (art. 88 ust. 1-5, 8 i 9 Prawa lotniczego). Na dowód wpisania lotniczego urządzenia naziemnego do rejestru, Prezes ULC wydaje zaświadczenie (art. 88 ust. 6). Urządzenia te mogą być w drodze decyzji administracyjnej wykreślone: na wniosek zarządzającego lotniczym urządzeniem naziemnym, w wyniku niespełniania wymagań technicznych lub eksploatacyjnych przez lotnicze urządzenie naziemne lub trwałego jego nieużytkowania (art. 91). Zarządzający lotniczym urządzeniem naziemnym może dokonywać zmian jego istotnych cech po uzyskaniu zgody Prezesa ULC i pod warunkiem jej wpisu do rejestru lotniczych urządzeń naziemnych (art. 90 ust. 1 Prawa lotniczego). Zmiany te podlegają wpisowi do rejestru lotnisk (art. 61 ust. 2), prowadzonego przez Prezesa ULC. Zgłoszenie powinno nastąpić w ciągu 4 dni po wprowadzeniu zmian (art. 61 ust. 3). Po tym terminie Prezes Urzędu, po jednokrotnym wezwaniu, dokonuje wpisu z urzędu – może jednak również zamknąć lotnisko dla ruchu, ze względu na możliwość zagrożenia ruchu lotniczego (art. 62 Prawa lotniczego).

Przepis § 6 ust. 2 pkt 4 i 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych (rozporządzenia w sprawie rejestru lotnisk)¹⁶², stanowi, że w rejestrze lotnisk gromadzone są dokumenty dotyczące m.in. informacji o wyposażeniu lotniska w urządzenia nawigacyjne radiowe i świetlne oraz wykazu i charakterystyk poszczególnych obiektów, związanych m.in. z kierowaniem, kontrolą, nadzorem i bezpieczeństwem ruchu lotniczego, znajdujących się na lotnisku i poza lotniskiem.

W celu stwierdzenia właściwej eksploatacji urządzeń radionawigacyjnych przeprowadza się kontrole z powietrza (§ 16 ust. 1 rozporządzenia o urządzeniach naziemnych). Kontrole te wykonuje się w odstępach co 180 dni, o ile dla danego urządzenia nie zostanie określony inny odstęp czasu (§ 32 ust. 1 powyższego rozporządzenia). Urządzenia radionawigacyjne (ILS) muszą uzyskać zezwolenie Prezesa ULC na oddanie urządzenia do użytku operacyjnego § 18 ust. 1).

Prezes ULC prowadzi rejestr lotnisk cywilnych (art. 58 Prawa lotniczego). Według przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rejestru lotnisk, rejestr składa się m.in. z części dokumentacyjnej. Część dokumentacyjna powinna zawierać m.in. wykaz i charakterystyką poszczególnych obiektów, związanych z kierowaniem, kontrolą, nadzorem i bezpieczeństwem ruchu lotniczego, znajdujących się na lotnisku i poza lotniskiem (§ 6 ust. 2 pkt 6 powyższego rozporządzenia).

W otoczeniu radarów, lotniczych urządzeń naziemnych, w tym w szczególności systemu lądowania według wskazań przyrządów (ILS), radiolatarni ogólnokierunkowych VHP (VOR) i radiolatarni

¹⁶⁰ Dz. U. Nr 119, poz. 1247.

¹⁶¹ Dz. U. Nr 135, poz. 1444.

¹⁶² Dz. U. Nr 122, poz. 1273 ze zm. Rozporządzenie wydane na podstawie art. 63 Prawa lotniczego.

bezkierunkowych (NDB), anten radiowych wysokiej częstotliwości oraz stacji meteorologicznych, zlokalizowanych poza terenem lotniska, tworzy się strefy zastrzeżone 8 ust. 7 pkt 1–3 i 5 KPOLC). Strefy te wyznacza właściciel urządzeń, w uzgodnieniu m.in. z właścicielem terenu, na którym powyższe urządzenia i obiekty się znajdują i zarządzającym lotniskiem, na rzecz którego prowadzona jest działalność (§ 8 ust. 8). Za ochronę tych stref odpowiada właściciel urządzeń lub obiektów (§ 8 ust. 9 KPLOC).

E) Przeszkody lotnicze

Przez przeszkody lotnicze, usytuowane w otoczeniu lotniska, rozumie się sztuczne lub naturalne obiekty naziemne albo ich części lub skrajnie tras komunikacyjnych, o wysokościach przekraczających powierzchnie ograniczające (§ 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jaki powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska¹⁶³). Obiekty budowlane i obiekty naturalne w otoczeniu lotniska nie mogą stanowić zagrożenia dla startujących i lądujących statków powietrznych. Obiekty stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych – zwane przeszkodami lotniczymi – podlegają niezwłocznemu zgłoszeniu do Prezesa ULC i oznakowaniu (art. 87 ust. 1 i 2 Prawa lotniczego). Obowiązek zgłoszenia i oznakowania przeszkody lotniczej ciąży na posiadaczu nieruchomości (art. 87 ust. 3 Prawa lotniczego).

Zabronione jest sadzenie drzew i krzewów na nieruchomościach znajdujących się w rejonie podejść do lądowania, mogących stanowić przeszkody lotnicze (art. 87 ust. 7 Prawa lotniczego). Umieszczanie w odległości do 5 km od granicy lotniska hodowli ptaków, która może zagrozić ruchowi lotniczemu oraz budowy i rozbudowy obiektów budowlanych, które mogą stanowić źródło żerowania ptaków jest zabronione (art. 87 ust. 6 Prawa lotniczego). Sposób zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych regulują przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych¹⁶⁴ (rozporządzenie o oznakowaniu przeszkód). Ustalenie rodzaju oznakowania danej przeszkody lotniczej lub rezygnacji z trwałego lub tymczasowego jej oznakowania dokonuje Prezes ULC (§ 9 ust. 1 powyższego rozporządzenia). Szczegółowo sposoby oznakowania nocnego przeszkód lotniczych regulują przepisy rozdziału 4 i załącznika nr 2 do tego rozporządzenia. Według przepisów § 26-29 rozporządzenia o oznakowaniu przeszkód, intensywność oświetlenia jest warunkowana wysokością przeszkody: do 45 m, od 45 m do 150 m oraz 150 m i więcej (odpowiednio: niska intensywność typu A lub B lub oba typy; średnia intensywność typu C lub B; średniej intensywności typu B i niskiej typu B na przemian, przy umieszczeniu na wierzchołku oświetlenia o średniej intensywności)¹⁶⁵. Posiadacz nieruchomości ma obowiązek, w trakcie budowy obiektu, który będzie stanowił przeszkodę lotniczą przekazywać na co najmniej 2 miesiące przed terminem, informacje o przewidywanym ukończeniu budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu oraz przewidywanym terminie osiągnięcia wysokości 100 m i terminie osiągnięcia wysokości całkowitej – informacje mogą być przekazywane sukcesywnie (§ 10 ust. 2 pkt 8 i 9). W przypadku likwidacji przeszkody, posiadacz nieruchomości, na której ona się znajdowała, ma obowiązek niezwłocznego zgłoszenia tego faktu Prezesowi ULC (§ 12 rozporządzenia o oznakowaniu przeszkód).

¹⁶³ Dz. U. Nr 130, poz. 1192 ze zm. Definicje powierzchni ograniczających lotnisk lotnictwa cywilnego i państwowego dla samolotów i śmigłowców oraz ich parametry techniczne i inne cechy zawarte są w rozdziałach 2-5 powołanego rozporządzenia.

¹⁶⁴ Dz. U. Nr 130, poz. 1193 ze zm.

¹⁶⁵ Niska intensywność typu A i B – światło czerwone ciągłe; średnia intensywność typu B – światło czerwone błyskowe; średnia intensywność typu C – światło czerwone ciągłe.

Prezes ULC ma obowiązek przekazywania bieżących informacji o przeszkodach lotniczych państwowemu organowi zarządzania ruchem lotniczym w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od dnia ich otrzymania (§ 14 rozporządzenia o oznakowaniu przeszkód). Na PAŻP ciąży obowiązek publikowania otrzymanych informacji o przeszkodach lotniczych w Zintegrowanym Pakiecie Informacji Lotniczych (§ 15 powyższego rozporządzenia). Część dokumentacyjna lotniska, stanowiąca składową rejestr lotnisk powinna zawierać m.in. wykaz przeszkód lotniczych na lotnisku i w otoczeniu lotniska (§ 6 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie rejestru lotnisk).

Przepis art. 61 ust. Prawa lotniczego stanowi, że zarządzający lotniskiem może dokonać istotnych zmian eksploatacyjnych i technicznych cech lotniska po uzyskaniu zezwolenia Prezesa ULC. Zmiana tych cech wymaga wpisu do rejestru lotnisk w ciągu 14 dni od ich zaistnienia (art. 61 ust. 2 i 3 Prawa lotniczego). Zezwolenia Prezesa wymagają zmiany cech lotnisk dotyczące m.in. powierzchni ograniczających wysokość obiektów budowlanych i naturalnych w otoczeniu lotniska (§ 12 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia w sprawie rejestru lotnisk). Obowiązkiem zarządzającego lotniskiem jest określenie i wdrożenie procedur usuwania przeszkód lotniczych (§ 15 ust. 2 pkt 14 powyższego rozporządzenia).

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą:

- a) stanowisko Ministra Infrastruktury od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 16 listopada 2011 r. zajmował Pan Cezary Grabarczyk. W okresie od dnia 18 listopada 2011 r. stanowisko Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zajmuje Pan Sławomir Nowak,
- b) stanowisko Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego od dnia 11 czerwca 2006 r. zajmował Pan Grzegorz Kruszyński¹⁶⁶,
- c) stanowisko Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej od dnia 26 sierpnia 2008 r. zajmował Pan Krzysztof Banaszek,
- d) stanowisko Naczelnego Dyrektora Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, pełniącego również funkcję dyrektora Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie¹⁶⁷ zajmował od dnia 27 lutego 2008 r. Pan Michał Marzec,
- e) Prezesem Zarządu:
 - Portu Lotniczego Bydgoszcz S.A. w Bydgoszczy do dnia 27 maja 2010 r. był Pan Krzysztof Maria Wojtkowiak, a od dnia 27 maja 2010 r. Pan Tomasz Oraczewski,
 - Portu Lotniczego Gdańsk Sp. z o.o. w Gdańsku od dnia 1 czerwca 1998 r. do dnia 31 maja 2010 r. był Pan Wojciech Machczyński, a od dnia 1 czerwca 2010 r. Pan Tomasz Kloskowski,
 - Górnośląskiego Towarzystwa Lotniczego S.A. w Katowicach od dnia 4 lipca 2007 r. był Pan Artur Tomasik,
 - Międzynarodowego Portu Lotniczego im. Jana Pawła II Kraków-Balice Sp. z o.o. w Krakowie od dnia 12 czerwca 2008 r. był Pan Jan Pamuła,
 - Portu Lotniczego Poznań-Ławica Sp. z o.o. w Poznaniu od dnia 8 czerwca 2006 r. był Pan Mariusz Wiatrowski,
 - Portu Lotniczego „Rzeszów – Jasionka” Sp. z o.o. w Rzeszowie od dnia 23 grudnia 2007 r. był Pan Stanisław Nowak,
 - Portu Lotniczego Szczecin-Goleniów Sp. z o.o. w Głębokim od dnia 20 listopada 1998 r. do dnia 27 kwietnia 2011 r. był Pan Maciej Jarmusz, a od dnia 28 kwietnia 2011 r. Pan Maciej Dziadosz,
 - Portu Lotniczego Wrocław S.A. we Wrocławiu od dnia 7 stycznia był Pan Dariusz Kuś.

¹⁶⁶ W dniu 17 lutego 2012 r. Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej odwołał Pana Grzegorza Kruszyńskiego ze stanowiska Prezesa ULC.

¹⁶⁷ Naczelnym Dyrektorem PPL może sprawować równocześnie funkcję dyrektora Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie (§ 24 pkt 4 Statutu Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” zatwierdzonego w dniu 13 marca 2003 r. przez Ministra Infrastruktury – www.bip.polish-airports.com).

Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności

A) Przepisy krajowe

1. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tj. Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015).
3. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. Nr 249, poz. 1829 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. Nr 33, poz. 185 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tj. Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. Nr 182, poz. 1228).
8. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (Dz. U. Nr 116, poz. 803 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 25, poz. 208).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 122, poz. 1011).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie programów ochrony, obowiązków szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 168, poz. 1638 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 168, poz. 1009).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 maja 2004 r. w sprawie lotniczych urządzeń naziemnych (Dz. U. Nr 135, poz. 1444).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie rejestru urządzeń naziemnych (Dz. U. Nr 119, poz. 1247).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych (Dz. U. Nr 122, poz. 1273 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska (Dz. U. Nr 130, poz. 1192 ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. Nr 146, poz. 1421 ze zm.).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie określenia lotnisk międzynarodowych (Dz. U. Nr 99, poz. 910 ze zm.).

21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie dokumentów oraz informacji, jakie jest obowiązany przedstawić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego (Dz. U. Nr 182, poz. 1535).
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2003 r. w sprawie kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego (Dz. U. Nr 168, poz. 1640 ze zm).
23. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie wyznaczania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oraz realizacji przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego jego uprawnień i obowiązków jako państwowej władzy nadzorującej (Dz. U. Nr 109, poz. 754).
24. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).
25. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. Nr 56, poz. 378).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Budownictwa, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Ministerstwa Transportu (Dz. U. Nr 216, poz. 1589).
27. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. Nr 216, poz. 1594).
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. Nr 250, poz. 1500).
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. Nr 250, poz. 1503).
30. Zarządzenie nr 136 Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury (M.P. Nr 90, poz. 980 ze zm.).
31. Zarządzenie nr 136 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Lotnictwa Cywilnego (M.P. Nr 55, poz. 754 ze zm.).

B) Przepisy międzynarodowe

32. Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.).
33. Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2002.355.1; Dz.U.U.E-sp.07-7-181).
34. Rozporządzenie (WE) nr 849/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2004.158.1; Dz.U.U.E-sp.07-8-197).
35. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1217/2003 z dnia 4 lipca 2003 r. ustanawiające wspólne specyfikacje dla krajowych programów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2003.169.44; Dz.U.U.E.sp.07-7-345; sprostowanie DZ.U.U.E.L.2010.201.50 z dnia 3 sierpnia 2010 r.).
36. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 820/2008 z dnia 8 sierpnia 2008 r. ustanawiające środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2008.221.8; zm.: Dz.U.U.E.L.2009.145.23; DZ.U.U.E.L.2010.41; DZ.U.U.E.L.2010.433; Dz.U.U.E.L.2010.89.1).

37. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1138/2004 z dnia 21 czerwca 2004 r. ustanawiające wspólną definicję części krytycznych stref zastrzeżonych w portach lotniczych (Dz.U.U.E.L.2004.221.6).
38. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 (Dz.U.U.E.L.2008.97.72).
39. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 18/2010 r. z dnia 8 stycznia 2010 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 w zakresie specyfikacji dla krajowych programów kontroli jakości w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2010.7.3).
40. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 272/2009 z dnia 2 kwietnia 2009 r. uzupełniające wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego określone w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U.U.E.L.2009.91.7).
41. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 297/2010 r. z dnia 9 kwietnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) 272/2009 uzupełniające wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2010.90.1).
42. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 720/2011 r. z dnia 22 lipca 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 272/2009 uzupełniające wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego odnośnie do stopniowego wprowadzania kontroli bezpieczeństwa płynów, aerozoli i żeli na lotniskach w UE (Dz.U.U.E.L.2011.193.19).
43. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1141/2011 r. z dnia 10 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 272/2009 uzupełniające wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego odnośnie do używania urządzeń do prześwietlania osób w portach lotniczych UE (Dz.U.U.E.L.2011.293.22).
44. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2010.55.1).
45. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 357/2010 z dnia 23 kwietnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2010.105.10).
46. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 358/2010 z dnia 23 kwietnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2010.105.12).
47. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 573/2010 z dnia 30 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 185/2010 ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2010.166.1).
48. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 983/2010 z dnia 3 listopada 2010 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 185/2010 ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2010.286.1; sp. Dz.U.U.E.L.2011.25.32).
49. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 334/2011 z dnia 8 kwietnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 185/2010 ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.U.E.L.2011.94.12).

50. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1087/2011 z dnia 27 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 185/2010 ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego w odniesieniu do systemów wykrywania materiałów wybuchowych (Dz.U.UE.L.2011.281.12).
51. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1147/2011 z dnia 11 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 185/2010 ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego odnośnie do używania urządzeń do prześwietlania osób w portach lotniczych UE (Dz.U.UE.L.2011.294.7).
52. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 859/2011 z dnia 25 sierpnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 185/2010 ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.UE.L.2011.220.9).

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. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
7. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
8. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
9. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
10. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego