



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury**

Warszawa, dnia 24 listopada 2011 r.

**Pan
Michał Marzec
Naczelnny Dyrektor
Przedsiębiorstwa Państwowego
„Porty Lotnicze”
w Warszawie**

KKT-4101-02-02/2011

Michał Marzec Dyrektor

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych obecnie Departament Infrastruktury skontrolowała działalność Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” (dalej PPL lub zarządzający lotniskiem) w latach 2009 – 2011. Kontrolą objęto zapewnienie bezpieczeństwa cywilnego ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej, w tym przede wszystkim zapewnienie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie (dalej Port Lotniczy).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym bez zastrzeżeń w dniu 26 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Naczelnemu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm. j.t.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” w obszarze objętym kontrolą, mimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

Na powyższą ocenę ogólną składają się poniżej przedstawione oceny cząstkowe.

1. NIK negatywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, niewypełnienie przez PPL, jako podmiot zarządzający Portem Lotniczym, obowiązku aktualizacji programu ochrony lotniska przed bezprawną ingerencją. Obowiązek ten określa przepis § 118 ust. 1 Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego (dalej KPOLC), stanowiącego załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa³.

Stwierdzono, że obowiązujący program ochrony lotniska, wprowadzony w życie z dniem 28 marca 2010 r. Zarządzeniem Nr 3 Naczelnego Dyrektora PPL, nie został zaktualizowany, mimo obowiązywania od dnia 29 kwietnia 2010 r. nowych norm ochrony lotnictwa cywilnego, określonych przepisami rozporządzeń Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji Europejskiej nr 300/2008⁴, 272/2009⁵ i 185/2010⁶. Podkreślenia wymaga, że państwa członkowskie Unii Europejskiej zostały zobowiązane do bezpośredniego stosowania tych rozporządzeń⁷. PPL prowadziło wprawdzie, od czerwca 2010 r., prace nad aktualizacją tego programu, jednakże do dnia zakończenia niniejszej kontroli prace te nie zostały sfinalizowane, Związane to było z przedłużającymi się uzgodnieniami treści programu pomiędzy PPL a Urzędem Lotnictwa Cywilnego (dalej ULC).

Ponadto, kontrola wykazała, że poprzedni program ochrony lotniska, obowiązujący od dnia 8 stycznia 2008 r., nie został zaktualizowany przez PPL w terminie określonym w § 118 ust. 1 KPOLC⁸. Stwierdzono bowiem, że program ten zaktualizowano i wdrożono do

³ Dz. U. Nr 116, poz. 803 ze zm.

⁴ 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 (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U.UE.L.2008.97.72).

⁵ 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.UE.L.2009.91.7).

⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnotowych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U.UE.L.10.55.1).

⁷ Art. 24 rozporządzenia nr 300/2008, art. 3 rozporządzenia nr 272/2009 oraz art. 4 rozporządzenia nr 185/2010 – patrz przypis 4, 5 i 6.

⁸ § 118 ust. 1 KPOLC stanowi, że zarządzający lotniskiem, przewoźnik lotniczy, inne podmioty prowadzące lotniczą działalność gospodarczą oraz organ zarządzania aktualizują swoje programy ochrony pod kątem zawartych w nich informacji, w szczególności przy uwzględnieniu istniejącego zagrożenia oraz zmian wpływających na możliwość ich skutecznego stosowania, nie rzadziej niż raz na dwa lata.

stosowania z dniem 28 marca 2010 r. Oznacza to przekroczenie terminu wyznaczonego przepisami KPOLC o ponad 2,5 miesiąca.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, realizację przez PPL obowiązków określonych w KPOLC, dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego przed bezprawną ingerencją. Stwierdzono bowiem, że PPL:

- sporządzało i terminowo przekazywało Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej Prezes ULC) wymagane przepisem § 2 ust. 1 pkt 9 lit. p KPOLC roczne sprawozdania ze stanu ochrony lotniska za lata 2009 i 2010. Dokumenty te zawierały wyczerpujące – w ocenie NIK – informacje o stanie ochrony lotniska;
- prowadziło i rzetelnie dokumentowało bieżącą ocenę stanu zagrożenia podmiotu, wymaganą przepisem § 2 ust. 1 pkt 9 lit. o KPOLC;
- stworzyło podmiotom prowadzącym lotniczą działalność gospodarczą na lub poza terenem lotniska, stosownie do przepisu § 2 ust. 1 pkt 9 lit. f KPOLC, warunki do zapoznania się z obowiązującym w PPL programem ochrony lotniska przed aktami bezprawnej ingerencji. Stwierdzono jednak, że w okresie objętym kontrolą żaden z 66 podmiotów spełniających powyższe kryterium, nie skorzystał z możliwości zapoznania się z treścią przedmiotowego dokumentu;
- zapewniło koordynację działań i współdziałanie ze Strażą Graniczną i Policją, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 9 lit. b KPOLC, w celu realizacji ochrony lotnictwa cywilnego w Porcie Lotniczym w sposób zgodny z KPOLC i programem ochrony lotniska. Zakres tych działań dokumentowany został w protokołach z posiedzeń Zespołu Ochrony Lotniska;
- wyznaczyło, w sposób zgodny z określonym w § 8 ust. 1 i 2 KPOLC, strefy zastrzeżone lotniska i części krytyczne tych stref oraz wyznaczyło, w porozumieniu ze Strażą Graniczną i Policją, stosownie do przepisu § 2 ust. 1 pkt 9 lit. m KPOLC, przejścia ze strefy ogólnodostępnej do zastrzeżonej. Zapewniło również skuteczną ochronę, patrolowanie i kontrolowanie wyznaczonych stref i przejść pomiędzy strefami;
- wyznaczyło, stosownie do przepisu § 2 ust. 1 pkt 9 lit. a KPOLC, osobę odpowiedzialną za ochronę lotniska i szkolenie osób zatrudnionych na lotnisku. Osoba ta posiadała poświadczenie bezpieczeństwa, które upoważniało do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „poufne”. Aktualne dane osobowe i teleadresowe tego pracownika zostały przekazane Prezesowi ULC;
- opracowało i wdrożyło wymaganą przepisem § 2 ust. 1 pkt 9 lit. l KPOLC instrukcję przepustkową dla osób i pojazdów. W instrukcji tej określono warunki i tryb występowania o przepustkę, sposób jej wydawania oraz postępowania w przypadku jej utraty. Kontrola wykazała, że postanowienia tej instrukcji były przestrzegane przez PPL;

- wyposażyło, stosownie do wymogu określonego w § 2 ust. 1 pkt 9 lit. q KPOLC, aparaty telefoniczne, których numery wskazane były do kontaktowania się z zarządzającym lotniskiem, w system identyfikacji numerów połączeń przychodzących.

3. Z ustaleń kontroli wynika, że PPL rzetelnie wypełniło obowiązek powołania Zespołu Ochrony Lotniska (dalej ZOL), określony w przepisie § 4 ust. 1 KPOLC. Przedsiębiorstwo zapewniło funkcjonowanie ZOL w składzie określonym przepisami § 4 ust. 2 i 3 KPOLC. Działalność tego Zespołu, w tym zasady funkcjonowania, tryb zwoływania posiedzeń oraz sposób ich dokumentowania, zostały określone w stosownym regulaminie. Jego posiedzenia, stosownie do przepisu § 4 ust 6 KPOLC, były protokołowane, a treść tych protokołów wskazuje na rzetelne wypełnianie przez ZOL zadań określonych w § 5 KPOLC.

Kontrola wykazała jednak, że przewodniczący ZOL niewłaściwie wywiązywał się z określonego przepisem § 4 ust 6 KPOLC obowiązku przesyłania kopii protokołów z posiedzeń Zespołu wszystkim jego członkom, w terminie 7 dni od dnia posiedzenia. Stwierdzono, że na 13 posiedzeń ZOL, przeprowadzonych w okresie od 2009 do I połowy 2011 r. – w 12 przypadkach protokoły nie zostały przesłane wszystkim jego członkom. W 8 przypadkach protokoły zostały przesłane osobom nie będącym członkami tego zespołu, zaś w 5 przypadkach nie został dochowany termin przekazania tych protokołów.

4. NIK pozytywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, działania PPL w zakresie realizacji zadań określonych w § 2 ust. 1 pkt 9 lit. h oraz k KPOLC, dotyczących zapewnienia bezpośredniej ochrony Portu Lotniczego oraz podmiotów korzystających z terenu lotniska przed aktami bezprawnej ingerencji. W tym celu PPL, stosownie do przepisu § 6 ust. 1 KPOLC, utworzyło Służbę Ochrony Lotniska (dalej SOL), wyposażyło ją w kompetencje zgodne z przepisem § 6 ust. 2 KPOLC i zatrudniło w jej szeregach osoby spełniające wymagania określone w przepisach § 6 ust 3 i 4 KPOLC. Stwierdzono, że osoby zatrudnione w SOL posiadały stosowne licencje pracowników ochrony fizycznej lub licencję pracownika zabezpieczenia technicznego, a także certyfikat operatora kontroli bezpieczeństwa, wydany przez Prezesa ULC. Osoby te były wpisane na prowadzoną przez Prezesa ULC listę operatorów kontroli bezpieczeństwa.

NIK pozytywnie ocenia również realizację przez SOL zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa oraz kontrolą dostępu w Porcie Lotniczym, określonych w § 6 ust. 2 KPOLC. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny nie wykazały nieprawidłowości w żadnym z obszarów objętych kontrolą NIK.

Analiza dokumentacji związanej z zapewnieniem w Porcie Lotniczym ochrony lotnictwa cywilnego przed bezprawną ingerencją wykazała jednak, że pomimo staranności w realizacji zadań związanych z ochroną lotnictwa cywilnego, zarządzający lotniskiem odnotował występowanie zdarzeń negatywnych. I tak: w kwietniu 2009 r. operator kontroli bezpieczeństwa nie zauważył wskazania urządzenia kontrolującego bagaż rejestrowy, według którego na taśmociągu przesyłu bagażu przebywało 2,5 roczne dziecko; w lipcu 2010 r. zarejestrowano przypadek wejścia osoby nieuprawnionej (osoba z hulajnogą) na teren lotniska obok wartownika przeprowadzającego kontrolę pojazdu samochodowego. Wprawdzie w obu przypadkach zdarzenia te zostały ujawnione bezpośrednio po ich zaistnieniu, a wobec osób odpowiedzialnych wyciągnięto stosowne konsekwencje służbowe, jednak sam fakt ich zarejestrowania zaliczyć należy do słabości w funkcjonowaniu systemu ochrony lotniska.

4.1. NIK pozytywnie ocenia sprawowanie w Porcie Lotniczym nadzoru nad realizacją zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa i kontrolą dostępu (określonych w KPOLC). Stwierdzono bowiem, że w PPL kompleksowo uregulowano czynności realizowane przez pracowników SOL m.in. w zakresie kontroli bezpieczeństwa osób, bagażu i pojazdów, kontroli dostępu osób do określonych stref lotniska oraz kontroli bezpieczeństwa przedmiotów przenoszonych przez granicę strefy zastrzeżonej. PPL wprowadziło również obowiązek indywidualnego logowania się pracowników SOL na każdym ze stanowisk kontroli bezpieczeństwa, wyposażonym w urządzenia rentgenowskie (tzw. Heimanny) – co umożliwiło pełną kontrolę przestrzegania norm czasu pracy operatorów na tych urządzeniach. Wprowadzono również obowiązek potwierdzania przez pracowników SOL – za pomocą systemu dozoru elektronicznego - obecności w szczególnie zagrożonych miejscach, w toku kontroli stanu ogrodzenia lotniska. Wdrożono także system skróconego do trzech godzin cyklu pełnienia służby w punktach kontroli bezpieczeństwa, wyznaczonych jako przejścia służbowe. Działania te miały na celu ograniczenie możliwości przejścia personelu lotniska do odpowiednich stref bez kontroli, na zasadzie tzw. „znajomości”. Na uwagę NIK zasługuje również wyposażenie punktów kontroli bezpieczeństwa w instrukcje i procedury, istotne z punktu widzenia sprawności jej przeprowadzania.

5. NIK pozytywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, realizację przez PPL zadań związanych z organizacją i przeprowadzaniem wewnętrznych audytów ochrony Portu Lotniczego przed aktami bezprawnej ingerencji.

Kontrola wykazała bowiem, że Naczelny Dyrektor wyznaczył, w porozumieniu z Prezesem ULC, stosownie do postanowień § 6 pkt 5 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego⁹ (dalej KPKJ), 13 wewnętrznych audytorów kontroli jakości w zakresie ochrony Portu Lotniczego. Stwierdzono, że wyznaczeni audytorzy spełniali wymagania określone § 11 ust. 1 KPKJ. Audyty przeprowadzane były na podstawie rocznych harmonogramów audytów wewnętrznych, uwzględniających wymagania zawarte w § 29 ust. 2 i 3 KPKJ w odniesieniu do rodzaju i terminu przeprowadzania audytów. Harmonogramy te, przed ich realizacją były, stosownie do wymogów określonych w § 6 pkt 5 lit. c KPKJ, przekazywane Prezesowi ULC. Analiza dokumentacji audytowej, w tym wewnętrznych raportów końcowych wykazała, że audyty prowadzone były zgodnie z metodologią określoną w § 5 i rozdziale 4 KPKJ. Ich przebieg oraz wyniki dokumentowane były z uwzględnieniem wymagań określonych w przepisach § 22 i 23 KPKJ. PPL przestrzegało również określonego w § 6 pkt 5 lit. d KPKJ obowiązku przekazywania Prezesowi ULC, w cyklach rocznych, sprawozdań z przeprowadzanych audytów.

6. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wywiązywanie się PPL z wykonania zadań wskazanych zarządzającemu lotniskiem w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹⁰ (dalej KPS).

Wyniki kontroli wskazują na przestrzeganie przez PPL postanowień KPS, regulujących zakres szkoleń i ich rodzaje, częstotliwość i organizację szkoleń, do odbycia których zobowiązane były określone kategorie osób zatrudnionych przez zarządzającego lotniskiem.

Z obowiązków wyznaczonych w § 23 KPS, w sposób rzetelny wywiązywał się również wewnętrzny koordynator szkolenia. Przestrzegany był przez PPL, określony w § 24 ust. 2 KPS, obowiązek opracowywania programów szkoleń i przekazywania ich do zatwierdzenia przez Prezesa ULC. PPL wywiązał się z obowiązku dostosowania programu szkoleń świadomości ochrony lotnictwa cywilnego oraz szkoleń specjalistycznych (dla operatorów kontroli bezpieczeństwa), do wymogów określonych w § 32 ust. 1 KPS. NIK zwraca jednak uwagę, że PPL dopiero w połowie lipca 2010 r., tj. po upływie 2,5 miesiąca od wejścia w życie nowych norm ochrony lotnictwa cywilnego, wprowadzonych przepisami

⁹ Dz. U. Nr 25, poz. 208.

¹⁰ Dz. U. Nr 122, poz. 1011.

Unii Europejskiej powołanymi w pkt 1 niniejszego wystąpienia, zaktualizował powyższe programy szkoleń oraz program szkoleń kierunkowych. NIK zauważa również, że PPL nie dopełnił obowiązku uzgodnienia znowelizowanego programu szkolenia świadomości ochrony lotnictwa z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, stosownie do przepisu § 24 ust. 3 KPS.

7. Kontrola wykazała, że PPL rzetelnie wywiązywało się z obowiązku utrzymania w sprawności technicznej lotniskowych wzrokowych pomocy nawigacyjnych¹¹. Rzetelnie sprawowany był również nadzór nad ich funkcjonowaniem. W szczególności dotyczyło to pomocy nawigacyjnych, służących zapewnieniu bezpieczeństwa w trakcie realizacji operacji lotniczych, w tym: wskaźnika ścieżki schodzenia, oświetlenia dróg startowych i kołowania, świateł podejścia do lądowania. Właściwie nadzorowane było również utrzymanie oświetlenia znaków pionowych i masztów.

Monitoring i kontrola sprawności wzrokowych pomocy nawigacyjnych prowadzona była na podstawie instrukcji, której procedury uwzględniały wymagania, wytyczne i zalecenia zawarte przede wszystkim w Aneksie 14 do Konwencji Chicagowskiej¹². Procedury te wyznaczały działania, odpowiedzialność i uprawnienia dla następujących rodzajów kontroli: stałej, operacyjnej, codziennej, eksploatacyjnej, okresowej i kontroli z powietrza (w tym ostatnim przypadku realizowanej na podstawie umowy przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej). Zarządzający lotniskiem dysponował stosownymi raportami dokumentującymi wyniki przywołanych wyżej kontroli.

8. PPL rzetelnie sprawowało nadzór nad funkcjonowaniem, znajdujących się w otoczeniu Portu Lotniczego, przeszkód lotniczych – tj. obiektów, które ze względu na swoje parametry techniczne naruszały powierzchnie ograniczające lotniska, określone w dokumentacji rejestracyjnej lotniska.

Kontrola wykazała, że sprawy nadzoru i kontroli nad przeszkodami PPL ujęło w Instrukcji Operacyjnej Lotniska z dnia 14 czerwca 2010 r. (zatwierdzonej w dniu 6 grudnia 2010 r. przez Prezesa ULC). W ramach tej Instrukcji, Przedsiębiorstwo opracowało i wdrożyło procedury regulujące całokształt zagadnień dotyczących funkcjonowania

¹¹ Lotnicze urządzenia naziemne, za których posadowienie i utrzymanie odpowiada zarządzający lotniskiem zgodnie z art. 86 ust. 2 i 6 ustawy z dnia 03 lipca 2002 Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, ze zm.).

¹² Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.).

przeszkód lotniczych w otoczeniu lotniska¹³. Szczegółowo określiło procedury monitorowania: powierzchni ograniczających, powstawania nowych obiektów w granicach powierzchni ograniczających, oznakowania tych obiektów oraz wszelkie zmiany ich parametrów. Prowadziło również wykaz przeszkód lotniczych. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, w wyniku monitoringu i przeprowadzanych kontroli przeszkód lotniczych, PPL podjęło 38 interwencji, kierowanych głównie do ULC, związanych z ujawnionymi nieprawidłowościami, dotyczącymi tzw. „przewyższenia” przez przeszkodę powierzchni ograniczających lotniska.


Przedstawiając Panu Naczelnemu Dyrektorowi PPL powyższe ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

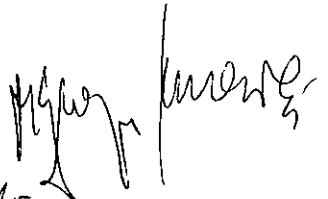
1. pilne zakończenie prac nad aktualizacją programu ochrony lotniska pod kątem dostosowania do obowiązujących przepisów unijnych i przesłanie tego dokumentu bezzwłocznie do Prezesa ULC celem zatwierdzenia,
2. zapewnienie przestrzegania wszystkich norm działania Zespołu Ochrony Lotniska określonych w KPOLC.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Naczelnego Dyrektora o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia do Dyrektora Departamentu Infrastruktury NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.


23.11.2011



p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

Stanisław Jarnosz

¹³ Zarządzanie Operacyjne Portem Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie Realizowane przez Dyżurnego Operacyjnego Portu zatwierdzone przez Naczelnego Dyrektora PPL w dniu 28 października 2010 r.