



T. 10.02.2012 r.

**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ**

KKT-4101-02-03/2011
P/11/062

Warszawa, 26 stycznia 2012 r.

Pan
Grzegorz Kruszyński
Prezes
Urzędu Lotnictwa Cywilnego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego (dalej ULC) kontrolę - w ramach tematu pn. „Bezpieczeństwo cywilnego ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej”. Kontrolą objęto wykonywanie zadań w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego (dalej KPOLC) oraz realizacją Krajowego Programu Kontroli Jakości (KPKJ), Krajowego Programu Szkolenia (KPS), zadań związanych z funkcjonowaniem lotniczych urządzeń naziemnych (LUN) i prowadzeniem spraw dotyczących obiektów stanowiących przeszkody lotnicze. Kontrolą objęto okres od 2009 r. do dnia 31 października 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli - stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonywanie działań w zakresie KPOLC oraz realizację KPS. NIK pozytywnie natomiast ocenia – pomimo stwierdzonych nieprawidłowości - wykonywanie zadań związanych z KPKJ i działań polegających na uporządkowaniu ewidencji obiektów stanowiących przeszkody lotnicze oraz pozytywnie - realizację zadań dotyczących funkcjonowania LUN.

Powyższą ocenę uzasadniają niżej wskazane ustalenia kontroli oraz wynikające z nich oceny cząstkowe.

1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia sprawowanie przez Prezesa ULC nadzoru nad realizacją Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego¹ (dalej KPOLC), do którego zobowiązany był art.

¹ Zadania określone w Rozporządzeniu 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.). Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego stanowi załącznik do tego rozporządzenia.

21 ust. 2 pkt 21 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze² (dalej Prawo lotnicze). Ocena ta wynika z ustaleń kontroli wskazujących na nierzetelne i nielegalne działania Prezesa ULC w zakresie realizacji zadań wynikających z tego programu. I tak:

1.1. W ocenie NIK, nadzór Prezesa ULC nad działalnością przewoźników lotniczych, zarządzających lotniskami oraz innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą w zakresie zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa transportu lotniczego, 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 (dalej Departament LOB), właściwy w sprawach ochrony lotnictwa cywilnego, przeprowadzał kontrole przewoźników lotniczych, zarządzających lotniskami oraz innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą, w tym realizacji postanowień KPOLC (kontrole te opisano w pkt 2 niniejszego wystąpienia). Stwierdzono jednak, że nie były w ich wyniku sporządzane udokumentowane analizy, sprawozdania lub informacje, zawierające ocenę realizacji przez ww. grupę podmiotów zadań 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 ustawy Prawo lotnicze.

1.2. Prezes ULC nie w pełni egzekwował od zarządzających lotniskami 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 § 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 ww. terminu. Z 12 zarządzających lotniskami, trzech w pełni wywiązało się z tego obowiązku, a ośmiu w ogóle nie przesało takich sprawozdań. Podkreślenia wymaga, że ULC nie egzekwował od zarządzających realizacji powyższego obowiązku, bowiem – jak wyjaśnił Dyrektor LOB – brak było zapotrzebowań informacyjnych na te dane, a także brak było jasności co do tego, jakie dane powinny podlegać tej sprawozdawczości. Okoliczności te, w ocenie NIK, nie usprawiedliwiają odstępstwa od realizacji powyższego zadania.

W rezultacie Departament LOB nie sporządzał 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 Departamentu LOB.

1.3. Prezes ULC nie dokonywał udokumentowanej oceny stopnia zagrożenia aktami bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Do jej przeprowadzania, na podstawie analizy ryzyka prowadzonej z uwzględnieniem informacji uzyskanych od określonych organów i instytucji, zobowiązywał Prezesa ULC § 96 ust. 1 KPOLC. ULC nie realizował powyższego obowiązku, bowiem – jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu LOB – wskazywany w aktualnie obowiązującym KPOLC mechanizm oceny stopnia zagrożenia aktami bezprawnej ingerencji w lotnictwie cywilnym oraz analizy ryzyka wyczerpał swoje dotychczasowe uzasadnienie. Okoliczności te, w ocenie NIK, nie usprawiedliwiały odstępstwa od realizacji powyższego obowiązku. Podkreślenia wymaga, że ULC nie przeprowadzał udokumentowanej kompleksowej analizy ryzyka, stanowiącej podstawę do dokonania powyższej oceny. Przyczyną tego było niewypracowanie trybu i narzędzi badawczych niezbędnych do przeprowadzania takiej analizy.

1.4. Prezes ULC nie opracował wytycznych, na podstawie których zarządzający lotniskiem powinien prowadzić bieżącą ocenę stanu zagrożenia. Konieczność ich opracowania wynikała z § 2 ust. 1 pkt 9 lit. o KPOLC. W ocenie NIK, nie znajduje uzasadnienia tłumaczenie powyższego zaniechania przez Dyrektora Departamentu LOB tym, iż za wytyczne należy uznać przepisy zawarte w krajowych programach z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego,

² Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696 ze zm.

w tym w: KPOLC, Krajowym Programie Kontroli Jakości³ (dalej KPKJ) oraz Krajowym Programie Szkolenia⁴ (dalej KPS).

1.5. W ocenie NIK, nadzór Prezesa ULC nad zarządzającymi lotniskiem, 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 lotniskiem na podstawie KPKJ, służby te były kontrolowane pod ww. kątem, jednak w wyniku tych kontroli nie były sporządzane żadne analizy. Kontrolującym nie przedłożono żadnych danych w tym zakresie.

1.6. Prezes ULC nie wyegzekwował w pełni od zarządzających lotniskiem, przewoźników lotniczych oraz innych podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą, dokonania aktualizacji opracowanych przez te jednostki programów ochrony, pomimo wprowadzenia z dniem 29 kwietnia 2010 r. przez Unię Europejską nowych norm prawnych regulujących zasady ochrony lotnictwa cywilnego. Nowe uregulowania określone zostały w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008⁵ (dalej rozporządzenie (WE) 300/2008), rozporządzeniu Komisji (WE) nr 272/2009⁶ oraz rozporządzeniu Komisji (WE) nr 185/2010⁷ (dalej rozporządzenie (WE) 185/2010). Stwierdzono, że spośród 72 programów ochrony (według stanu na dzień 25 lipca 2011 r.), które znajdowały się w ewidencji ULC, 24 nie zostało zaktualizowanych przed terminem wejścia w życie nowych norm unijnych. Programy 27 podmiotów zaktualizowane zostały z opóźnieniem trwającym od 10 dni do 15 miesięcy.

W świetle powyższego zaniedbania, NIK negatywnie ocenia nieopracowanie przez Departament LOB na rzecz zainteresowanych podmiotów informacji, które zapisy 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, działającą przy ministrze właściwym do spraw transportu, na jej posiedzeniu w dniu 24 maja 2010 r. Przyczyną odstąpienia od powyższego zamiaru, zdaniem Dyrektora Departamentu LOB, była niewielka liczba zapytań podmiotów odnośnie stosowania czy też interpretacji przepisów unijnych, a także uznanie 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.

1.7. NIK negatywnie ocenia przebieg procesu wyznaczania przez Prezesa ULC zarejestrowanych agentów. Stwierdzono bowiem, że wszystkie pięć postępowań objętych kontrolą (spośród 15 ogółem), zmierzających do ich wyznaczenia, przeprowadzono z naruszeniem przepisów § 61 ust. 3 i 4 KPOLC. I tak:

³ Krajowy Program Kontroli Jakości jest określony rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. z 2005 r., Nr 25, poz. 208).

⁴ Krajowy Program Szkolenia jest określony rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. U. z 2009 r., Nr 122, poz. 1011).

⁵ 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.), obowiązujące od dnia 29 kwietnia 2010 r.

⁶ 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.), obowiązujące od dnia 29 kwietnia 2010 r.

⁷ 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.), obowiązujące od dnia 29 kwietnia 2010 r.

- 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. O te informacje ULC wystąpił dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 14 października 2011 r.⁸
- w trzech przypadkach ULC wystąpił do Straży Granicznej 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,
- 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 i § 61 ust. 3 i 4 KPOLC.

1.7.1. Wyznaczenie przez Prezesa ULC ww. 15 zarejestrowanych agentów, w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym, bowiem podmioty te nie były przygotowane do wykonywania kontroli bezpieczeństwa ładunków i poczty, zgodnie z postanowieniami pkt 6.1.1. rozdziału 6 załącznika do rozporządzenia (WE) 185/2010. Stwierdzono, że po wejściu w życie z dniem 29 kwietnia 2010 r. nowych norm ochrony lotnictwa cywilnego, w tym powyższego rozporządzenia UE, Prezes ULC w okresie od 27 lipca 2010 r. do 16 czerwca 2011 r. nadał status zarejestrowanego agenta tym podmiotom. Potwierdzeniem nieprzygotowania zarejestrowanych agentów do wykonywania kontroli bezpieczeństwa było wystąpienie w dniu 16 września 2011 r. Prezesa ULC do Komendanta Straży Granicznej, na podstawie art. 186b ust. 15 Prawa lotniczego, z wnioskiem⁹ o skierowanie z dniem 18 września 2011 r., a więc z dniem wejścia w życie nowych przepisów Prawa lotniczego¹⁰, funkcjonariuszy Straży Granicznej do wykonywania kontroli bezpieczeństwa ładunków i poczty, obsługiwanych przez podmioty posiadające status zarejestrowanego agenta. Powyższy wniosek Prezes ULC uzasadnił tym, iż: „...rozpoznanie wskazuje, że podmioty posiadające status zarejestrowanego agenta nie dysponują w chwili obecnej możliwością realizowania kontroli bezpieczeństwa zgodnie z art. 186b ust. 4”¹¹.

1.7.2. Wyniki kontroli wskazują ponadto, iż Prezes ULC, mimo wejścia w dniu 29 kwietnia 2010 r. w życie 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 i ich zmian oraz udziału w ich przygotowaniu. Prezes ULC zbyt późno podjął działania zmierzające do dostosowania przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹², umożliwiających ubieganie się o nadanie statusu zarejestrowanego agenta wszystkim zainteresowanym podmiotom. Dostosowanie powyższych przepisów, polegające na umieszczeniu zarejestrowanych agentów w katalogu podmiotów zobowiązanych do opracowania i wdrożenia programu ochrony, nastąpiło 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 cywilnego¹³.

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 brakiem możliwości opracowania przez tę firmę programu ochrony. Opracowanie takiego dokumentu było warunkiem koniecznym do uzyskania ww. statusu. 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.

⁸ Pismo ULC-LOB-1/0732-0025/01/11 oraz ULC-LOB-1/0732-0024/01/11.

⁹ Pismo ULC-LOB-1-8223-0029/01/11.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy –Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015).

¹¹ Przepis ten stanowi, że m.in. zarejestrowany agent realizuje zadania związane kontrolą bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym poprzez specjalistyczną uzbrojoną formację ochronną.

¹² Dz. U. z 2003 r., Nr 168, poz. 1638.

¹³ Dz. U. z 2011 r., Nr 168, poz. 1009.

1.8. NIK negatywnie ocenia działania Prezesa ULC związane z nadaniem statusu zarejestrowanego operatora pocztowego Poczcie Polskiej S.A. Stwierdzono bowiem, że status ten Prezes ULC nadał w dniu 28 kwietnia 2010 r. na podstawie rozporządzenia (WE) 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁴ (dalej rozporządzenie (WE) 2320/2002. Z dniem 29 kwietnia 2010 r. weszło w życie rozporządzenie (WE) 300/2008, które uchyliło ww. rozporządzenie. W nowych uregulowaniach prawnych odstąpiono od nadawania statusu zarejestrowanego operatora na rzecz zarejestrowanego agenta.

Stwierdzono ponadto, że status zarejestrowanego operatora pocztowego Prezes ULC nadał z naruszeniem pkt 7.2 rozporządzenia 2320/2002. Przepis ten stanowił, że zarejestrowany operator pocztowy realizuje czynności kontroli bezpieczeństwa przesyłek pocztowych (pkt 7.2.1.b) oraz zatrudnia wybrany i przeszkolony personel (pkt 7.2.1.c). Treść korespondencji między ULC i Poczta Polska S.A. wskazuje na to, że podmiot nie spełniał ww. wymienionych kryteriów.

2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Prezesa ULC Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (KPKJ).

2.1. Kontrola wykazała, że Departament LOB przeprowadził w I półroczu 2011 r. 106 kontroli w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, podczas gdy w roku 2009 r. zrealizowano 153 kontroli, a w 2010 r. 154 kontroli. Zdaniem NIK, powyższe świadczy o intensyfikacji działań kontrolnych ULC w tym obszarze. W okresie 2009 – I połowa 2011 r. odnotowano istotny wzrost (do 80%) udziału kontroli szczegółowych (audyt ochrony, inspekcja ochrony), w odniesieniu do liczby kontroli ogółem. Kontrole skoncentrowane były na kluczowych zagadnieniach ochrony portów lotniczych (ok. 50% ogółu kontroli), ochrony statków powietrznych oraz pasażerów i bagażu u krajowych i zagranicznych przewoźników lotniczych (ok. 30 %).

2.2. NIK pozytywnie ocenia, zgodnie z postanowieniami KPKJ, wykonywanie przez Prezesa ULC zadań dotyczących:

- opracowywania corocznych ramowych harmonogramów czynności kontrolnych w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, stosownie do § 6 ust. 4 lit. f KPKJ,
- przygotowywania rocznych sprawozdań z przeprowadzonych audytów, stosownie do § 6 ust. 4 lit. n KPKJ,
- nadzoru nad zgodnością wykonywania audytów w podmiotach prowadzących lotniczą działalność gospodarczą z postanowieniami KPKJ, do czego zobowiązany był § 6 pkt 4 lit. a. Nadzór ten sprawował m.in. poprzez zatwierdzanie i realizację harmonogramów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego i egzekwowanie przestrzegania procedury NOUL-06 oraz wykonywanie zadań przez Krajowego koordynatora do spraw audytu kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, wyszczególnionych w § 9 KPKJ,
- prowadzenia i ogłaszania w Dzienniku Urzędowym ULC aktualnej listy audytorów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, stosownie do § 6 ust. 4 lit. h KPKJ,
- wyznaczania do zespołów audytorów w wymaganej liczbie, spełniających wymagane przepisami warunki, stosownie do § 6 ust. 4 lit. i KPKJ,
- zapewnienia poufności planowanych działań audytowych oraz wyników audytów, stosownie do § 6 ust. 4 lit. o KPKJ,
- 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 KPKJ.

2.3. Prezesa ULC nie opracował list kontrolnych, zawierających wskazanie rodzaju audytowanego podmiotu, zakresu tematycznego podlegającego kontroli oraz kategorie ocen audytowanych elementów systemu ochrony. Obowiązek opracowania takich list, w porozumieniu z MSWiA oraz MON, nakładał na Prezesa ULC § 6 pkt 4 lit. e KPKJ. Z treści wyjaśnienia Dyrektora Departamentu LOB wynika, że opracowanie i uzgadnianie takich list było

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego (Dz.U.UE.L.2002.355.1,Dz.U.UE –sp.07-7-181 ze zm.)

niecelowe ze względu na częste zmiany w obowiązujących aktach prawnych UE (kilka razy na kwartał) 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.

2.4. Kontrola wykazała, że Prezes ULC nie posiadał udokumentowanej wiedzy o liczbie podmiotów podlegających w latach 2009-2010 kontroli jakości ochrony. Departament LOB nie przedłożył kontrolerom NIK ich wykazu. Zdaniem Izby, celowym jest 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. Lista podmiotów objętych nadzorem Departamentu LOB w 2011 r. obejmowała 75 podmiotów.

2.5. Kontrole jakości ochrony przeprowadzane były przez Departament LOB w odstępstwie od zasad określonych w KPKJ. Analiza dokumentacji 20 postępowań audytowych wykazała, że:

- W przypadku kontroli trzech podmiotów, 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 KPKJ. Według wyjaśnienia Naczelnika Inspektoratu LOB 2 (inspektoratu kontroli jakości – komórki wewnętrznej departamentu LOB), odstępstwo to było uzasadniane niecelowością informowania zarządzających lotnictwem o terminach audytów, wynikającą z faktu, iż czynności te były poprzedzane testami ochrony, a także możliwością wykonywania audytów bez powiadomienia podmiotu, wynikającą z przepisów unijnych;
- Prezes ULC w każdym z objętych kontrolą audytów, po zatwierdzeniu programu naprawczego, nie wyznaczył terminu przeprowadzenia audytu sprawdzającego działania korygujące podjęte przez podmiot prowadzący lotniczą działalność gospodarczą, do czego zobowiązywał go § 26 KPKJ;
- Departament LOB w jednym raporcie końcowym nie ujął zaleceń poaudytowych po inspekcji ochrony, pomimo stwierdzenia uchybienia w jednym z badanych obszarów i przyznania drugiej kategorii oceny - § 22 ust. 1 pkt 3 KPKJ;
- W przypadku trzech z 20 zbadanych postępowań audytowych, 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 KPKJ. Stanowiło to naruszenie § 13 ust. 1 pkt 2 KPKJ.

2.6. Z ustaleń kontroli wynika, że Prezes ULC nie realizował określonego w § 6 pkt 4 lit. g KPKJ obowiązku opracowywania, w porozumieniu z Komendantem Głównym Straży Granicznej, Komendantem Głównym Policji, Ministrem Obrony Narodowej oraz podmiotami prowadzącymi lotniczą działalność gospodarczą, ramowych rocznych planów ćwiczeń w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Stwierdzono, na podstawie wyjaśnień złożonych przez Dyrektora LOB, że 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.

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

3.1. W ocenie NIK, nadzór Prezesa ULC nad realizacją KPS, był niewystarczający. Do sprawowania tego nadzoru Prezes ULC był zobowiązany przepisem § 28 KPS. 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 KPS. Działania nadzorcze ograniczone były jedynie do uczestnictwa pracowników Departamentu LOB, bezpośrednio odpowiedzialnego za realizację KPS, w pracach komisji egzaminacyjnych.

Stwierdzono, że Departament LOB w latach 2009-2010 nie przeprowadził żadnych kontroli obejmujących: przegląd wyników i dokumentacji szkoleniowej, wizytacji w trakcie przeprowadzania szkoleń i egzaminów oraz rozmów z uczestnikami szkoleń. Do ich przeprowadzania zobowiązywał Prezesa ULC przepis § 29 KPS. W I połowie 2011 r. zostały natomiast przeprowadzone cztery takie kontrole (w marcu 2011 r.). Obejmowały one wyłącznie sprawdzenie dokumentacji szkoleniowej. Ich przeprowadzenie było nieprawidłowo udokumentowane. Stwierdzono bowiem, że po każdej z tych kontroli Departament LOB nie sporządził protokołu kontroli, czym naruszył art. 28 ust. 5 Prawa lotniczego. Po przeprowadzeniu każdej z tych kontroli, mimo stwierdzenia naruszenia KPS, Prezes ULC nie wydał decyzji określających zakres naruszeń oraz terminy usunięcia nieprawidłowości, co było niezgodne z art. 29 Prawa lotniczego.

3.1.1. Kontrola wykazała, że w ULC dokonywano sprawdzenia określonych postanowień 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 KPS przez 34 podmioty. Stwierdzono, że pomimo udokumentowanych naruszeń przepisów KPS, w tym istotnych, dotyczących:

- nieodpowiednich kwalifikacji instruktorów szkolenia i wewnętrznych koordynatorów szkolenia (§ 19 ust. 1 KPS) - w siedmiu podmiotach,
- prowadzenia szkolenia przez osoby nieuprawnione - instruktorów nie wpisanych na listę prowadzoną przez Prezesa ULC (§ 18 ust. 1 KPS) - w jednym podmiocie,
- nieobjęcie szkoleniem wszystkich osób, wobec których określone szkolenie było wymagane i dopuszczenie nieprzeszkolonych osób do pełnienia obowiązków służbowych (§ 5 KPS), w tym: operatorów kontroli bezpieczeństwa, wewnętrznych audytorów kontroli jakości, instruktorów szkolenia, security managera – w 20 podmiotach,
- braku zatwierdzenia przez Prezesa ULC programów szkoleń (§ 24 ust. 2 KPS) - w dwóch podmiotach,
- niedopełniania obowiązków sprawozdawania do ULC o szkoleniach (§ 23 ust. 3 KPS) – w trzech podmiotach,
- niewyznaczenia wewnętrznych koordynatorów szkolenia (§ 22 ust. 1 KPS) - w dwóch podmiotach,
- nieprzekazywania Prezesowi ULC informacji o planowanym szkoleniu (§ 23 ust. 3 pkt 3 KPS) - w 11 podmiotach,

przyznawana była przez Departament LOB wyłącznie druga kategoria oceny stanu ochrony kontrolowanego podmiotu, określona w § 23 ust. 1 pkt 2 KPKJ¹⁵. Zdaniem NIK, niektóre z ustaleń audytowych, dotyczące zwłaszcza niepełnego przeszkolenia osób odpowiedzialnych za ochronę danego podmiotu, uprawniały do przyznania nawet kategorii czwartej¹⁶.

W toku kontroli przeanalizowano 34 protokoły z audytów procesów certyfikacji inspekcji ochrony w podmiotach prowadzących lotniczą działalność gospodarczą. Stwierdzono, że w 4 protokołach, pomimo zapisów o prawidłowym przeprowadzeniu szkoleń, audytorzy wykazali nieprawidłowości dotyczące prowadzących szkoleń instruktorów, polegające na niespełnieniu przez nich wymagań określonych w 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 nie został dopełniony obowiązek wystąpienia do Prezesa ULC o wpisanie instruktora szkolenia na listę instruktorów, a instruktor ten nie ukończył 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 KPS,

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

(...)”. Ustalenia tego audytu wskazywały na realizację przez audytowany podmiot postanowień KPS z naruszeniem: § 22 ust. 1, § 23 ust. 3 pkt 1 i 3, § 18 ust. 1 oraz § 11 ust. 1 KPS.

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

3.2. Kontrola wykazała, że Prezes ULC nie w pełni przestrzegał określonego w § 24 ust. 3 KPS, obowiązku zatwierdzania programów szkolenia świadomości ochrony lotnictwa po uprzednim jego uzgodnieniu z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej ABW). Analiza dokumentacji związanej z zatwierdzeniem 25 takich programów wykazała, że Prezes ULC w jednym przypadku zatwierdził program bez udokumentowania uzgodnienia go z Szefem ABW.

W związku z wejściem w życie z dniem 29 kwietnia 2010 r. nowych norm ochrony lotnictwa cywilnego, w tym norm szkolenia określonych rozporządzeniem (WE) 185/2010, konieczne było dostosowanie programów szkolenia świadomości ochrony lotnictwa do przepisów tego rozporządzenia. Wiceprezes ULC ds. Transportu Lotniczego w piśmie z dnia 20 kwietnia 2010 r.¹⁷ przypomniał podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w lotnictwie cywilnym o obowiązku znowelizowania tych programów i przekazania ich Prezesowi ULC do zatwierdzenia. Stwierdzono, że pismem tym, mimo istnienia obowiązku uzgadniania programów szkolenia świadomości ochrony z Szefem ABW, Wiceprezes ULC zwolnił ww. podmioty z tego obowiązku, o ile przedłożą one nowelizację do programu już zatwierdzonego, a nie nowy program. Zdaniem NIK, powyższe zalecenie zostało wydane z naruszeniem § 24 ust. 3 KPS, bowiem skala zmian wprowadzonych nowymi przepisami unijnymi, powodowała całkowitą zmianę programów szkolenia. Podkreślenia wymaga ponadto, iż wymieniony przepis nie przewidywał żadnych zwolnień od obowiązku przeprowadzenia stosownych uzgodnień z Szefem ABW.

3.3. NIK negatywnie ocenia działania Prezesa ULC związane z dokonywaniem wpisu osób na listę instruktorów ochrony lotnictwa cywilnego. Stwierdzono bowiem, w wyniku analizy dokumentacji dotyczącej 16 z ogółem 231 instruktorów¹⁸, że Prezes ULC wpisał na ww. listę cztery osoby nie spełniające wszystkich wymagań określonych w § 19 ust 1 KPS. I tak:

- dwie osoby nie posiadały dokumentów upoważniających do 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 Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego.

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

Prezes ULC nie realizował również obowiązku wykreślenia z ww. listy osób, w przypadku zaprzestania spełniania przez nie któregośkolwiek z wymogów określonych w § 19 ust 1 KPS. Ustalono, iż dotyczyło to jednej osoby, której w 2011 r. wygasła ważność poświadczenia bezpieczeństwa. Do dnia zakończenia kontroli Prezes ULC nie podjął działań w celu skreślenia tej osoby z listy instruktorów.

3.4. Kontrola wykazała również nierzetelne realizowanie przez Prezesa ULC obowiązku ogłaszania, w odstępach czasu nie dłuższych niż 9 miesięcy, wymaganego minimum punktów pozwalającego na uzyskanie oceny pozytywnej w sprawdzianie umiejętności praktycznych szkolenia specjalistycznego podstawowego

¹⁷ Pismo ULC-LOB-3/022-0002/01/10.

¹⁸ Stan na dzień 8 września 2011 r.

operatorów kontroli bezpieczeństwa. Obowiązek ten był określony § 25 ust 10 KPS. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Prezes ULC tylko raz określił to minimum w obwieszczeniu Nr 6 z dnia 7 września 2009 r.

Zdaniem NIK, jedną z istotnych przyczyn nierealizowania zadań z zakresu ochrony lotnictwa cywilnego lub ich realizowania niezgodnie z postanowieniami programów krajowych były poważne niedobory kadrowe w Departamencie LOB. O braku korelacji pomiędzy stanem zatrudnienia w tym departamencie a zadaniami przypisanymi mu do realizacji może stanowić porównanie danych o zatrudnieniu w innych krajach UE. O ile w Departamencie LOB zatrudnionych było 14 osób, to przykładowo w instytucjach nadzorujących ten sam obszar działań zatrudnionych było: w Wielkiej Brytanii ponad 100 osób, w Niemczech 71 osób, we Francji 70 osób, zaś we Włoszech 53 osoby.

4. NIK pozytywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, realizację przez Prezesa ULC zadań związanych z funkcjonowaniem lotniczych urzędzeń naziemnych (dalej LUN), używanych dla potrzeb lotnictwa cywilnego.

Kontrola wykazała, że Prezes ULC zgodnie z przepisem art. 88 ust. 1 Prawa lotniczego, prowadził rejestr tych urzędzeń. Stwierdzono, że rejestr LUN spełniał wszystkie wymogi określone przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie rejestru urzędzeń naziemnych¹⁹, w tym przede wszystkim prowadzony był – stosownie do § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia - w wersji elektronicznej i papierowej oraz był odpowiednio zabezpieczony przed dostępem osób nieuprawnionych (stosownie do § 6 ust. 2). Rejestr ten zawierał wszystkie dane określone w § 5 ust. 2 powołanego rozporządzenia.

Prezes ULC sprawował nadzór nad funkcjonowaniem LUN za pośrednictwem właściwego w tych sprawach Departamentu Żeglugi Powietrznej ULC (dalej Departament LOŻ). W tym celu wymieniony Departament m.in. opracował i wdrożył program nadzoru bieżącego nad służbami żeglugi powietrznej, zatwierdzony przez Prezesa ULC w dniu 10 czerwca 2010 r., a także plany kontroli funkcjonowania LUN. Na ich podstawie Departament LOŻ realizował kontrole, uwzględniając okresy dopuszczenia urzędzeń do eksploatacji. Kontrole oraz realizacja ich wyników były rzetelnie dokumentowane. Podkreślenia wymaga, że Departament ten był w posiadaniu kopii planów przeglądów i konserwacji urzędzeń LUN, opracowanych przez ich właścicieli (głównie Polską Agencję Żeglugi Powietrznej – dalej PAŻP), które były pomocne w realizacji powyższych kontroli.

5. NIK pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Prezesa ULC zmierzające do uporządkowania ewidencji obiektów stanowiących przeszkody lotnicze w rozumieniu art. 87 ust. 2 Prawa lotniczego.

Kontrola wykazała, że prace w powyższym zakresie ULC rozpoczęły od połowy 2008 r. W tym celu, Departament LOŻ wdrożył elektroniczny system informacji przestrzennej o przeszkodach lotniczych (dalej rejestr przeszkód). Rejestr ten podlegał stałej modyfikacji i miał charakter pomocniczy w odniesieniu do Zbioru Informacji Lotniczej (dalej AIP²⁰), obejmującego informacje o tzw. przeszkodach trasowych. Opracował również procedurę zgłaszania przeszkód lotniczych przez właścicieli przeszkód. W okresie objętym kontrolą Departament LOŻ prowadził ciągłą weryfikację posiadanych danych o przeszkodach. Celem tych działań było ustalenie właściwych danych współrzędnych położenia i wysokości (wyniesienia nad poziom terenu) przeszkód trasowych, potwierdzonych przez geodetę. Było to istotne ze względu na bezpieczeństwo ruchu lotniczego, w tym zwłaszcza w lotnictwie ogólnym (general aviation).

Od połowy 2008 r. obiektom nowopowstałym oraz poddawanych weryfikacji Departament LOŻ nadawał również nieprzechodni numer identyfikacyjny. Numery przeszkód zgłaszanych po 2009 r. lub objętych procesem aktualizacji danych w tym okresie, publikowane były w AIP. NIK zauważa jednak, że według stanu na dzień

¹⁹ Dz. U. Nr 119, poz. 1247.

²⁰ Aeronautical Information Publication

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

Wyniki kontroli wykazały, że ULC nie posiadał kompleksowej wiedzy co do liczby przeszkód lotniczych – obiektów o wysokości 100 m nad poziomem terenu (dalej npt) i wyższych, występujących na terenie kraju. Stwierdzono bowiem, że na obszarze Polski funkcjonowały przeszkody nie zgłoszone przez ich właścicieli, a w konsekwencji nie opublikowane w AIP. Stwierdzono ponadto, że w przypadku uzyskania informacji o nich, Prezes ULC nie podejmował w pełni skutecznych działań, zmierzających do ustalenia ich dokładnych danych i opublikowania w AIP.

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. 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 AIP. 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 zostaną przekazane w terminie późniejszym, po ich uzyskaniu od właścicieli. Innym przykładem był komin ciepłowni w Cieszynie. Przeszkodę tę ujawnił jej właściciel, w ramach zgłoszenia w kwietniu 2009 r. zamiaru jej przebudowy.

5.1. Z ustaleń kontroli wynika, że Prezes ULC nie dotrzymywał terminu przekazywania do PAŻP bieżących informacji

o przeszkodach lotniczych, określonego w § 14 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych²¹ (dalej rozporządzenie o przeszkodach). Informacje te powinny być przekazywane ww. adresatowi w celu ich publikacji w AIP w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od dnia ich powzięcia.

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

Przyczyną powyższych opóźnień, niezależną od ULC, było przekazywanie przez właścicieli przeszkód niekompletnych bądź niedokładnych informacji o przeszkodach, wydłużające proces aktualizacji danych. Przyczyną tego był również długotrwały obieg w ULC nadsyłanej dokumentacji i ograniczone zasoby kadrowe komórki organizacyjnej Departamentu LOŻ, zajmującej się przeszkodami trasowymi.

5.2. W toku kontroli stwierdzono akceptowanie przez Departament LOŻ oznakowania nocnego lotniczych przeszkód trasowych niezgodnego z przepisami rozdziału 4 ww. rozporządzenia o przeszkodach, w tym z § 27 ust. 1 i § 31 tego rozporządzenia.

Kontrola dokumentacji 79 przeszkód wykazała, że 10 z nich stanowiły maszty o wysokości od 100 do 120 m npt służące do pomiaru kierunku i prędkości wiatru. Każda z tych przeszkód była oznakowana lampami o niskiej intensywności, tj. niezgodnie z wymogami określonymi § 27 ust. 1 ww. rozporządzenia. Wydając zgodę na powyższe odstępstwa ULC 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. Powodem tego odstępstwa były zgłoszone przez właściciela przeszkód problemy techniczne w początkowej fazie montażu elektrowni. Departament LOŻ zobowiązał właściciela przeszkód do poinformowania ULC o terminie włączenia oświetlenia na wszystkich masztach oraz do powiadomienia Biura NOTAM o braku oświetlenia na tych przeszkodach.

²¹ Dz. U. z 2003 r., Nr 130, poz. 1193 ze zm.

5.3. Prezes ULC niewystarczająco nadzorował i kontrolował przestrzeganie przepisów w zakresie lotnictwa cywilnego, odnoszących się do lotniczych przeszkód trasowych.

Zdaniem NIK, celem jest podjęcie przez Prezesa ULC działań zapewniających oznakowywanie nocne przeszkód lotniczych lampami spełniającymi wymogi załącznika nr 2 do rozporządzenia o przeszkodach lotniczych.

Stwierdzono, że Prezes ULC od połowy 2008 r. posiadał udokumentowaną wiedzę o wykorzystywaniu do oznakowania nocnego przeszkód lotniczych lampami średniej intensywności świecenia, które nie spełniały wymogów określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia o przeszkodach lotniczych. Na przykładzie wyników badań 24 lamp czterech producentów, przeprowadzonych w akredytowanych krajowych laboratoriach stwierdzono, że nie spełniały one wymogów w zakresie intensywności świecenia, pomimo posiadania deklaracji zgodności potwierdzających ich spełnianie, wystawionych przez podmioty zagraniczne. Prezes ULC posiadał również rozeznanie co do niektórych przeszkód lotniczych, na których zostały zainstalowane takie lampy. Mimo tego, Prezes ULC uznając, iż nie posiada podstaw prawnych do finansowania własnych badań oraz narzędzi pozwalających na zbadanie w specjalistycznych laboratoriach opraw przeszkodowych i ocenę prawidłowości wydanych świadectw zgodności, wystąpił jedynie w dniu 23 marca 2009 r.²² 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. Prezes ULC nie przeprowadził również pełnego rozeznania o sposobie 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.

Kontrola wykazała również, że mimo instalowania lamp nie spełniających wymogów prawa, Prezes ULC nie podejmował w okresie objętym kontrolą skutecznych działań w zakresie wyeliminowania tego zjawiska. Stwierdzono, że w ULC została opracowana i wdrożona w 2008 r. procedura zgłaszania przeszkód lotniczych, w tym formularz zgłoszenia przeszkody lotniczej, w którym ujęto obowiązek podawania przez właścicieli przeszkód pełnego opisu oznakowania nocnego, w tym m.in. nazwy i typu lamp przeszkodowych. Obowiązek ten nie był jednak przez ULC rzetelnie egzekwowany.

Kontrola dokumentacji 79 lotniczych przeszkód trasowych wykazała, iż jedynie w przypadku trzech z nich, właściciele zawarli w formularzu zgłoszeniowym pełne dane o zainstalowanym oświetleniu nocnym (rodzaj oświetlenia: niska bądź średnia intensywność świecenia, światło ciągle lub błyskowe; typ lampy i model, producent lampy, sposób rozmieszczenia lamp, w tym kąt rozstawu).

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.

Z ustaleń kontroli wynika, że Departament LOŻ, w okresie objętym kontrolą, przeprowadził kilka kontroli mających na celu m.in. zweryfikowanie oznakowania tych przeszkód trasowych lub ustalenie ich właściciela.

Intensywniejszym nadzorem objęte były przeszkody lotnicze posadowione w obszarach okolicy lotniskowych. Stwierdzono, że właściwy w sprawach tych przeszkód Departament Lotnisk, przeprowadził w tym okresie kilka kontroli, w tym na lotnisku Lublinek i na 4 lotniskach niepublicznych. Nadzór nad tymi przeszkodami sprawowany był również przez ten Departament w ramach procesów certyfikacji lotnisk. Podkreślenia wymaga, że w odniesieniu do tej grupy przeszkód lotniczych, bezpośredni i ciągły nadzór nad ich

²² Pismo ULC-LTL-3/55-00047/04/2008.

powstawaniem oraz spełnianiem określonych parametrów, zwłaszcza wysokościowych, a także ich oznakowania, sprawowali zarządzający lotniskiem.

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. Dokumentowanie analiz stanu realizacji zadań KPOLC, 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.

Najwyższa Izba Kontroli działając na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezesa o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania 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 wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

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 uchwały Kolegium NIK.

20.01.2012 r.



20.01.2012 r.



20.01.2012 r.

A. Witkowski

