

T. 23. 12. 2011



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury**

Warszawa, dnia 07 grudnia 2011 r.

**Pan
Krzysztof Banaszek
Prezes
Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej**

KKT – 4101-02-04/2011

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 Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (dalej PAŻP lub Agencja) w latach 2009 – 2011 (październik). Kontrolą objęto zapewnienie bezpieczeństwa cywilnego ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej, w tym przede wszystkim zapewnienie w PAŻP ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym bez zastrzeżeń w dniu 10 listopada 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność PAŻP w obszarze objętym kontrolą, mimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

Na powyższą ocenę ogólną składają się poniżej przedstawione oceny cząstkowe:

1. NIK pozytywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, realizację przez PAŻP obowiązków określonych w Krajowym Programie Ochrony Lotnictwa Cywilnego² (dalej

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

² KPOLC stanowi 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.

KPOLC) przed bezprawną ingerencją, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Stwierdzono bowiem, że:

- PAŻP rzetelnie wywiązywała się z obowiązku opracowania programu ochrony organu zarządzania ruchem lotniczym³, określonego w § 2 ust. 1 pkt 12 lit. b KPOLC oraz aktualizowania tego programu, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 12 lit. c KPOLC, w okresach nie dłuższych niż dwa lata, określonych w § 118 ust. 1 KPOLC. Ustalono, że PAŻP wdrożyła w dniu 25 czerwca 2007 r. Program Ochrony Państwowego Organu Zarządzania Ruchem Powietrznym – Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej przed aktami bezprawnej ingerencji” (dalej Program ochrony)⁴, uzgodniony z Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej Prezes ULC), Policją, zarządzającymi lotniskami, Strażą Graniczną i Urzędem Celnym. Program ten spełniał wszystkie wymogi określone w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie programów ochrony, obowiązków oraz szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego⁵. PAŻP dwukrotnie aktualizowała Program ochrony w okresie objętym kontrolą. Aktualizacje te miały miejsce w dniach 5 czerwca 2009 r.⁶ i 29 lipca 2011 r.⁷ – każdorazowo po uprzednim zatwierdzeniu zmian przez Prezesa ULC, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 12 lit. c KPOLC oraz § 118 ust. 1 i 3 KPOLC. Wdrożenie drugiej ze zmian Programu nastąpiło wprawdzie po terminie określonym w § 118 ust. 1 KPOLC, jednak opóźnienie to było wynikiem przedłużającego się procesu akceptacji przez Prezesa ULC zaproponowanych zmian.
- PAŻP, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 12 lit. a KPOLC, wyznaczyła osobę odpowiedzialną za sprawy ochrony przedsiębiorstwa, posiadającą odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa oraz określiła zakres jej uprawnień, obowiązków i odpowiedzialności.

³ PAŻP jest organem zarządzania ruchem lotniczym w rozumieniu przepisu § 2 ust. 1 pkt 12 załącznika 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.).

⁴ Program ochrony wdrożony Zarządzeniem Prezesa PAŻP nr 35 z dnia 25 czerwca 2007 r.

⁵ Dz. U. Nr 168, poz. 1638 ze zm.

⁶ Program ochrony został przekazany Prezesowi ULC do aktualizacji w dniu 25 maja 2009 r. Prezes ULC zatwierdził zmieniony Program ochrony w dniu 26 maja 2009 r. Prezes PAŻP wdrożył ten program Zarządzeniem nr 136 z dnia 5 czerwca 2009 r.

⁷ Program ochrony został przekazany Prezesowi ULC do aktualizacji w dniu 11 maja 2011 r. Prezes ULC zatwierdził zmieniony Program ochrony w dniu 20 lipca 2011 r. Prezes PAŻP wdrożył ten program Zarządzeniem nr 164 z dnia 29 lipca 2011 r.

- PAŻP realizowała nałożone na nią zadania określone w rozporządzeniu (WE) 2096⁸, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 12 lit. d KPOLC. Przede wszystkim opracowane zostały i wdrożone w Agencji zasady bezpieczeństwa w obszarach: kompetencji i wiedzy wymaganej od personelu technicznego i inżynierskiego, wykonującego zadania związane z bezpieczeństwem operacyjnym w dziedzinie żeglugi powietrznej, eksploatacji urządzeń i systemów pracujących na rzecz żeglugi powietrznej oraz analizy zdarzeń i działań naprawczych związanych z tymi urządzeniami i systemami.
- PAŻP realizowała obowiązek przekazywania Prezesowi ULC informacji związanych z zagrożeniem aktami bezprawnej ingerencji, zakłóceniami porządku na pokładach statków powietrznych oraz na terenie Agencji, określony w § 96 ust. 2 KPOLC.
- PAŻP, stosownie do § 8 ust. 8 KPOLC, utworzyła strefy zastrzeżone wokół obiektów Agencji wyszczególnionych w § 8 ust. 7 KPOLC, zlokalizowanych poza granicami lotnisk, w tym lotniczych urządzeń naziemnych: radionawigacyjnych (ILS, VOR i NDB), radiolokacyjnych i radiokomunikacyjnych oraz innych obiektów inżynierskich, służących zapewnieniu ciągłości prowadzenia ruchu lotniczego (wieże TWR, generatory prądu, itp.). Obiekty te zostały wyszczególnione w załączniku do Programu ochrony. Agencja objęła je ochroną na poziomie odpowiadającym ich znaczeniu dla zabezpieczenia płynności ruchu lotniczego. Ochronę ważnych obiektów stanowiły stałe posterunki wartownicze, obsadzone przez zewnętrzne podmioty specjalizujące się w ochronie osób i mienia, zatrudnione na podstawie stosownych umów i działające na podstawie Instrukcji Ochrony opracowanej przez Agencję. Ochrona ta wspomagana była systemami dozoru elektronicznego, w tym monitoringiem elektronicznym z użyciem kamer i systemami chroniącymi przed włamaniem i napadem. Obiekty o mniejszym znaczeniu objęte były dozorem elektronicznym. Stwierdzono ponadto, że ww. obiekty były zabezpieczone stosownymi ogrodzeniami.

NIK pozytywnie ocenia, pod względem celowości, wobec braku standardów określających parametry ogrodzeń ww. obiektów, uznanie przez PAŻP przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie

⁸ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej (Dz.U.UE.L.2005.335.13), uchylone z dniem 7 listopada 2011 r. na podstawie art. 12 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2010 (Dz.U.UE.L.2011.271.23).

klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych⁹, w części dotyczącej parametrów ogrodzenia lotnisk, za obowiązujące w Agencji. Stwierdzono, że PAŻP sukcesywnie dostosowuje parametry istniejących ogrodzeń do standardów obowiązujących w tych przepisach.

2. NIK pozytywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, realizację przez PAŻP obowiązków określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹⁰ (dalej KPKJ). Stwierdzono bowiem, że:

- Agencja wyznaczyła, w porozumieniu z Prezesem ULC, wewnętrznych audytorów jakości w zakresie ochrony tego podmiotu, tj. wypełniła obowiązek określony w § 6 pkt 5 lit. a KPKJ oraz wyznaczyła, zgodnie z § 6 pkt 5 lit. b KPKJ, przedstawiciela do koordynacji czynności związanych z audytami prowadzonymi w Agencji.
- Wyznaczeni przez PAŻP ww. wewnętrzni audytorzy spełniali wymagania określone w § 11 ust. 1 KPKJ.
- PAŻP organizowała wewnętrzne audyty ochrony zgodnie z KPKJ, do czego była zobowiązana przepisem § 2 ust. 1 pkt 12 lit. f KPOLC. Stwierdzono również, że Agencja opracowywała i przysyłała Prezesowi ULC, stosownie do § 6 pkt 5 lit. c KPKJ roczne harmonogramy wewnętrznych audytów kontroli jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego oraz – zgodnie z § 6 pkt 5 lit. d KPKJ – roczne sprawozdania z przeprowadzonych audytów wewnętrznych.

3. NIK pozytywnie ocenia, pod względem legalności i rzetelności, realizację przez PAŻP obowiązków określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹¹ (dalej KPSz), mimo stwierdzenia nieprawidłowości. Stwierdzono bowiem, że PAŻP:

- Wyznaczyła, stosownie do § 22 ust. 1 KPSz wewnętrznego koordynatora szkolenia. Koordynator ten prawidłowo realizował obowiązki określone w § 23 ust. 1 KPSz, w tym m.in. opracowywał roczne ramowe plany szkoleń i roczne sprawozdania z ich przebiegu oraz terminowo przekazywał je Prezesowi ULC, stosownie do wymogów określonych w § 23 ust. 3 pkt 1 i 2 KPSz.

⁹ Dz. U. 122, poz. 1273 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 25 poz. 208

¹¹ Dz. U. Nr 122, poz. 1011.

- Wywiązała się z obowiązku określonego w § 32 ust. 1 KPSz, dotyczącego dostosowania programów szkoleń świadomości ochrony lotnictwa oraz szkoleń specjalistycznych, obowiązujących przed dniem wejścia w życie powołanego wyżej rozporządzenia, tj. dniem 19 sierpnia 2009 r., do wymogów w nim określonych. Stosownie do § 24 ust. 3 KPSz, program szkolenia świadomości ochrony lotnictwa został w październiku 2009 r. uzgodniony z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przed przedstawieniem go do zatwierdzenia Prezesowi ULC.
- Poddała w wymaganych terminach szkoleniu kierunkowemu oraz szkoleniu specjalistycznemu podstawowemu wszystkich pracowników Agencji, wobec których szkolenie to było wymagane odpowiednio przepisami § 10 ust. 1 i § 11 ust. 1 KPSz.

3.1. NIK negatywnie ocenia, pod względem legalności, niedopełnienie przez PAŻP obowiązku uzgodnienia zaktualizowanego w maju 2010 r. programu szkolenia świadomości ochrony lotnictwa z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Obowiązek ten wynikał z przepisu § 24 ust. 3 KPSz. Stwierdzono, że PAŻP przekazała Prezesowi ULC zaktualizowany program świadomości ochrony w dniu 10 maja 2010 r. bez obowiązkowego uzgodnienia z ww. organem zmienionej treści tego programu.

3.2. Izba negatywnie ocenia, pod względem legalności, powierzenie ochrony obiektów PAŻP przed aktami bezprawnej ingerencji osobom spoza Agencji, które nie przeszły szkolenia kierunkowego, wymaganego przepisem § 10 ust. 1 KPSz. Przepis ten stanowi, że szkoleniu kierunkowemu podlegają wszystkie kategorie osób, o których mowa w § 5 KPSz, w tym pracownicy specjalistycznej uzbrojonej formacji ochronnej nie wykonujący obowiązków operatorów kontroli bezpieczeństwa lecz realizujący inne zadania w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego na rzecz podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą (określone w § 5 pkt 5 KPSz). Kontrola wykazała, że PAŻP powierzyła ochronę swoich obiektów specjalistycznym uzbrojonym formacjom ochronnym, mimo iż pracownicy tych formacji, zgodnie z § 34 ust. 2 KPSz nie mogą wykonywać zadań związanych z ochroną lotnictwa cywilnego do czasu zaliczenia tego rodzaju szkoleń.

3.3. NIK negatywnie ocenia, pod względem legalności, niedopełnienie przez PAŻP obowiązku poddania szkoleniu świadomości ochrony lotnictwa określonym w § 10 ust. 1 KPSz, wszystkich osób zatrudnionych w Agencji, zaliczonych do kategorii określonych w § 5 KPSz, w terminie wyznaczonym przepisem § 9 ust. 6 KPSz. Szkolenie powyższe powinno być przeprowadzone w terminie jednego miesiąca od dnia zatrudnienia lub rozpoczęcia pełnienia służby na danym lotnisku. Badania kontrolne, na przykładzie

20 pracowników Agencji realizujących zadania z zakresu kierowania ruchem lotniczym (17 kontrolerów ruchu lotniczego oraz 3 asystentów) wykazały, że w przypadku czterech z nich termin ten nie został dotrzymany. Stwierdzono ponadto, że dwóch z tych pracowników PAŻP dopuściła do pracy na stanowiskach kontrolerów ruchu lotniczego przed uzyskaniem certyfikatu ukończenia tego szkolenia. Występowanie braków w szkoleniach potwierdziły również wyniki audytu przeprowadzonego w PAŻP przez ULC w 2011 r.

4. NIK pozytywnie ocenia, pod względem rzetelności, wywiązywanie się PAŻP z zadań związanych z posadowieniem, utrzymaniem, ochroną i zapewnieniem dostępu do lotniczych urządzeń naziemnych (dalej LUN). Stwierdzono w tym zakresie, że wyznaczone komórki organizacyjne Agencji, odpowiedzialne za eksploatację LUN, prowadziły indywidualne rejestry tych urządzeń. Poszczególnym pracownikom personelu technicznego Agencji przypisano indywidualną odpowiedzialność za ich funkcjonowanie. Agencja rzetelnie wykonywała nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem LUN, w tym przeprowadzała kontrole spełniania przez nie wymaganych parametrów, przede wszystkim kontrole z powietrza. Urządzenia te były odpowiednio zabezpieczone przed aktami bezprawnej ingerencji, poprzez utworzenie w miejscach ich posadowienia stref zastrzeżonych, stosownie do § 8 ust. 8 KPOLC (o czym mowa w pkt 1 niniejszego wystąpienia).

5. NIK pozytywnie ocenia, pod względem rzetelności, wywiązywanie się PAŻP z zadań związanych z funkcjonowaniem przeszkód lotniczych, w tym przede wszystkim dotyczących upowszechniania wiedzy na ich temat w środowisku lotniczym.

Stwierdzono, że Agencja wywiązywała się z obowiązku publikacji informacji o tych przeszkodach w Zintegrowanym Pakiecie Informacji Lotniczych. Obowiązek ten nakładał na PAŻP § 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych¹². Agencja opracowała i wdrożyła m.in. specjalne procedury postępowania w sprawach związanych z otrzymywanymi od Prezesa ULC informacjami o przeszkodach lotniczych. W ramach tych procedur, PAŻP m.in. analizowała przekazywane jej dane o przeszkodach lotniczych pod kątem ich publikacji oraz dokonywała oceny tych danych pod kątem ich wpływu na instrumentalne procedury lotu w rejonach lotnisk, na których te procedury są wdrożone.

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

¹² Dz. U. 130, poz. 1193 ze zm.

- 1) Zapewnienie świadczenia ochrony PAZP przed aktami bezprawnej ingerencji przez pracowników specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, którzy odbyli w pełnym zakresie wszystkie szkolenia wymagane Krajowym Programem Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego.
- 2) Zapewnienie terminowego szkolenia pracowników Agencji zaliczanych do kategorii wyszczególnionych w § 5 KPSz.
- 3) Przedstawienie do uzgodnienia programu szkolenia świadomości ochrony lotnictwa Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, stosownie do § 24 ust. 3 KPSz.

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Prezesa 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.

Na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków do Dyrektora Departamentu Infrastruktury NIK.

W przypadku 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 NIK.

7.11.2011
Lli
H. Kozłowski

7.12.2011
Kozłowski

p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

Stanisław Jarosz