



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KIN – 4101-05-01/2013
P/13/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony
na podstawie Uchwały Nr 18/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 30 kwietnia 2014 r.*

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/080 – Wydawanie dokumentów uprawniających do działania w lotnictwie cywilnym i wypełnianie obowiązków z nich wynikających
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Marek Głapa, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 85930 z dnia 5 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Anna Kłopotek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85931 z dnia 27 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 00-928 Warszawa, ul. Chałbińskiego 4/6.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Nowak, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej od dnia 18 listopada 2011 r. – do dnia zakończenia kontroli. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej Minister) w zakresie nadzoru nad działalnością Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej ULC); realizacji „Programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych” (dalej Program rozwoju), prac legislacyjnych dotyczących wydawania aktów wykonawczych do ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze² (dalej ustawa Prawo lotnicze), jak również wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli NIK *Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako element bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego*, zakończonej w kwietniu 2012 r.³

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia waga i zakres stwierdzonych nieprawidłowości w ww. skontrolowanych obszarach.

Negatywna ocena nadzoru Ministra nad działalnością Prezesa ULC wynika przede wszystkim z nierealizowania postanowień określonych w „Szczegółowym trybie nadzoru nad działalnością Prezesa ULC wykonywanego przez komórki organizacyjne Ministerstwa (dalej Szczegółowy tryb nadzoru). Między innymi, w całym okresie objętym kontrolą, Departament Lotnictwa (dalej Departament TL) odpowiedzialny za nadzór, nie wyegzekwował od Prezesa ULC bieżącego informowania Ministra o wynikach audytów i kontroli zewnętrznych

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. 2012.933 j.t. ze zm.

³ Informacja o wynikach kontroli: *Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako element bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego* (kwiecień 2012 r. Nr ew. P/11/062).

przeprowadzanych w ULC, jak również nie przeprowadził żadnej planowej kontroli Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Departament TL nie składał również Ministrowi corocznej informacji o wynikach nadzoru, w tym oceny zgodności podejmowania działań o charakterze obronnym z obowiązującymi planami operacyjnymi i programami pozamilitarnych przygotowań obronnych.

Minister nie realizował zadań wynikających z Programu rozwoju zatwierdzonego Uchwałą Nr 86/2007 Rady Ministrów w dniu 8 maja 2007 r. W szczególności Minister nie powołał dwóch zespołów roboczych. Do kompetencji jednego z nich należeć miała ocena zgodności działań w zakresie rozbudowy, budowy i modernizacji infrastruktury lotniskowej oraz działań legislacyjno-prawnych z Programem. Do zadań drugiego należeć miała ocena realizowanych projektów infrastruktury linowej pod kątem optymalizacji i skuteczności działań. Minister nie wyegzekwował również realizacji zadań przez Komitet Sterujący, który został powołany Zarządzeniem Ministra Transportu Nr 20 z dnia 6 sierpnia 2007 r.

Minister z opóźnieniem, przekraczającym w szeregu przypadków 2 lata (w stosunku do terminów określonych w ustawie z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo lotnicze i innych ustaw⁴) wydawał akty wykonawcze do ustawy Prawo lotnicze. Spośród 55 aktów przewidzianych do wydania w terminach określonych w wymienionej ustawie (według stanu na dzień 11 października 2013 r.) jedynie 5 wydano terminowo. Nie wydano 14 aktów, przy czym 10 z nich winno obowiązywać od 18 września 2011 r., co oznacza, że opóźnienie przekroczyło już dwa lata. Z opóźnieniem wynoszącym od 1 miesiąca do ponad 12 miesięcy wydanych zostało 36 aktów, przy czym 13 wydano z opóźnieniem przekraczającym 12 miesięcy. Podstawową przyczyną tego stanu było niezorganizowanie warunków dla terminowej realizacji zadań legislacyjnych. W świetle ustaleń kontroli skuteczna realizacja omawianych zadań, wymagała podjęcia szczególnych działań. O konieczności podjęcia tego rodzaju czynności NIK wskazywała już w 2012 r. po kontroli *Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako element bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego*. Działania takich jednak nie podjęto.

Minister nierzetelnie realizował wnioski pokontrolne skierowane przez NIK w wyniku kontroli *Ochrona cywilnego ruchu lotniczego w Polsce, jako element bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego*. Rozporządzenia w sprawie krajowych programów ochrony lotnictwa cywilnego, kontroli jakości i szkolenia wydane zostały z kilkuletnim opóźnieniem w stosunku do terminu określonego przez przepisy prawa unijnego, tj. 29 kwietnia 2010 r. Ponadto rozporządzenia w sprawie krajowych programów kontroli jakości i szkolenia opracowane zostały i wydane z opóźnieniem ponad 6 miesięcy w stosunku do terminów określonych w ustawie o zmianie ustawy Prawo lotnicze. Minister nie podjął również działań dla wykonania dwóch wniosków de lege ferenda sformułowanych w *Informacji o wynikach ww. kontroli*. Wyjaśnienia złożone w toku niniejszej kontroli nie przedstawiały przyczyn niezrealizowania wniosków NIK.

⁴ Dz. U. 2011.170.1015.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Nadzór Ministra nad działalnością Prezesa ULC

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze, minister właściwy do spraw transportu jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ww. ustawy, minister właściwy do spraw transportu 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

Na podstawie art. 16 ust. 4 Prawa lotniczego Minister sprawuje nadzór nad działalnością Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁵ (dalej: MTBiGM), Departament Lotnictwa prowadzi m.in. sprawy:

- nadzoru nad polskim lotnictwem cywilnym i nad działalnością obcego lotnictwa cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie ustalonym w ustawie Prawo lotnicze, innych ustawach oraz umowach międzynarodowych (§ 31 ust. 4 pkt 2);
- nadzoru Ministra nad Prezesem ULC (§ 31 ust. 6 pkt 1).

(dowód: akta kontroli str. 1359)

Minister zatwierdził dokument pod nazwą „Szczegółowy tryb nadzoru nad działalnością Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego wykonywanego przez komórki organizacyjne Ministerstwa” z dnia 11 sierpnia 2008 r. W ww. Szczegółowym trybie nadzoru zapisano m.in., że nadzór sprawowany jest poprzez:

- 1) monitorowanie działań Prezesa ULC w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze i innych regulacji prawnych, dokumentów rządowych i resortowych oraz konwencji i umów międzynarodowych, a także zadań zleconych Prezesowi ULC w trybie specjalnym lub na podstawie szczególnych upoważnień,
- 2) identyfikowanie wszelkich spraw i spostrzeżeń związanych z uchybieniami lub nieprawidłowościami,
- 3) rekomendowanie działań naprawczych w stosunku do spraw i spostrzeżeń związanych z uchybieniami i nieprawidłowościami oraz sposobu wdrożenia działań naprawczych,
- 4) prowadzenie kontroli zgodnie z Planem Kontroli Resortowej,
- 5) rozpatrywanie skarg i wniosków zgodnie z zarządzeniem nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie⁶,
- 6) składanie Ministrowi corocznej informacji o wynikach nadzoru, w tym ocenę zgodności podejmowania działań o charakterze obronnym z obowiązującymi planami operacyjnymi i programami pozamilitarnych przygotowań obronnych.

⁵ Zarządzenie Nr 1 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29.01.2013 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Dz. Urz. MTBiGM.2013.5).

⁶ Dz. Urz. MI Nr 2, poz. 6

Ponadto, w celu umożliwienia Ministrowi sprawowania nadzoru, ww. dokument zobowiązywał Prezesa ULC do przedkładania informacji bieżących o:

- a) stanie realizacji kluczowych zadań Prezesa ULC wynikających z ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze i innych regulacji prawnych, dokumentów rządowych i resortowych, konwencji i umów międzynarodowych oraz zadań zleconych Prezesowi ULC w trybie specjalnym lub na podstawie szczególnych upoważnień,
- b) wynikach audytów i kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w ULC.

(dowód: akta kontroli str. 943-945)

W ramach sprawowanego nadzoru nad Prezesem ULC, w latach 2011-2013, Minister:

- monitorował działalność Prezesa ULC w zakresie opracowywania (w imieniu Ministra) projektów aktów wykonawczych poprzez wystosowywanie monitów do Prezesa ULC dot. poszczególnych aktów prawnych, aktualizowanie harmonogramów opracowania aktów wykonawczych, opracowywanie notatek informacyjnych dla właściwego ministra, spotkania robocze organizowane z udziałem przedstawicieli Departamentu TL, Departamentu Prawnego (dalej DP) oraz ULC,
- podejmował działania w związku z działalnością i upadkiem przewoźników lotniczych z grupy OLT,
- przeprowadził kontrolę doraźną dotyczącą koncesji na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego.

Ponadto w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Prezesa ULC, w okresie objętym kontrolą Departament TL:

- 1) sporządził opinię do oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Prezesa ULC za 2011 i 2012 r.,
- 2) analizował treść informacji zawartych w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2012 r.,
- 3) przeprowadził analizę sprawozdania z działalności ULC za 2011 r., której wyniki przekazał w notatce do Sekretarza Stanu w MTBiGM z dnia 3 stycznia 2013 r.,
- 4) prowadził analizę sprawozdania z działalności ULC za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 862-919)

Odnosnie realizacji zapisów Szczegółowego trybu nadzoru dotyczących identyfikowania wszelkich spraw i spostrzeżeń związanych z uchybieniami lub nieprawidłowościami związanych z przedmiotem kontroli, Naczelnik Wydziału Ekonomicznego Kierująca Departamentem TL wyjaśniła, że ich nie identyfikowała, gdyż: „identyfikowanie przez Departament Lotnictwa wszelkich spraw i spostrzeżeń związanych z uchybieniami lub nieprawidłowościami w ULC następuje w głównej mierze w wyniku składanych do tutejszego organu bądź bezpośrednio do Departamentu Lotnictwa przez podmioty zewnętrzne skarg i wniosków w związku z działalnością ULC. W okresie poddanym kontroli nie odnotowano w Departamencie Lotnictwa żadnej skargi i wniosku w przedmiocie przeprowadzanej kontroli, a zatem nie zaistniały przesłanki uzasadniające podejmowanie działań w tym zakresie”. NIK zwraca uwagę, że „rozpatrywanie skarg i wniosków ...”, stanowi inny obszar nadzoru Ministra nad Prezesem ULC, wymieniony w Szczegółowym trybie nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1294)

W ramach nadzoru określonego w ww. Szczegółowym trybie nadzoru, w zakresie „rekomendowania działań naprawczych w stosunku do spraw i spostrzeżeń związanych z uchybieniami i nieprawidłowościami oraz sposobu wdrożenia działań naprawczych” z zakresu objętego kontrolą NIK, Minister w okresie objętym kontrolą, podejmował następujące działania:

- a) zobowiązał Prezesa ULC do opracowania i wdrożenia instrukcji wynikającej z przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (po uzyskaniu opinii MF w tej sprawie)⁷,
- b) przekazał Prezesowi ULC wytyczne i zalecenia dotyczące wybranych obszarów działalności ULC, które w ocenie Ministra wymagały objęcia bezpośrednim nadzorem, jednak w tym przypadku nie wskazał sposobu wdrożenia działań naprawczych.⁸

(dowód: akta kontroli str. 941, 961, 972-973)

Do dnia zakończenia kontroli, Departament TL nie przedłożył Ministrowi ani jednej corocznej informacji o wynikach nadzoru, do czego zobowiązywał powołany wcześniej Szczegółowy tryb nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 972-973, 1280-1294)

Nadzór Ministra nad Prezesem ULC, zgodnie z zapisami Szczegółowego trybu nadzoru miał być realizowany również w oparciu o przekazywane przez Prezesa ULC bieżące informacje o stanie realizacji kluczowych zadań Prezesa ULC oraz o wynikach audytów i kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w ULC.

W całym okresie objętym kontrolą Departament TL nie wyegzekwował od Prezesa przekazywania informacji o wynikach audytów i kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w ULC.

Naczelnik Wydziału Kierująca Departamentem TL wyjaśniła: pojęcie „kluczowe” zadania należy rozumieć jako wszystkie zadania Prezesa ULC, co do wykonywania których został ww. organ zobowiązany powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności ustawą – Prawo lotnicze. Poinformowała, że w celu wyeliminowania ww. niefortunnie ujętego słowa zostało ono wykreślone w projekcie zmian Szczegółowego trybu nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 947-959, 1250-1273)

Departament TL nie posiadał bieżących informacji o wynikach kontroli i audytów przeprowadzanych w ULC. Departament TL dwukrotnie, tj. w dniach 17 września 2012 r.⁹ i 11 lipca 2013 r.¹⁰, w ramach wytycznych do opracowania Sprawozdania z działalności za 2011 r. i Sprawozdania z działalności za 2012 r., zwracał się do ULC z prośbą o wykazanie wszystkich audytów i kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w ULC wraz z opisem stwierdzonych nieprawidłowości i aktualnym stanem prowadzonych w ULC prac w kierunku ich wyeliminowania.

Informacje o wynikach kontroli i audytów przeprowadzanych w ULC, Departament TL otrzymał dopiero w drugiej wersji Sprawozdania z działalności za 2012 rok, przekazanej pismem z dnia 05 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 972-973, 1359)

⁷ Pismo z dnia 10 września 2013 r., Nr TL-3mj-0970-33/13.

⁸ Pismo z dnia 16 października 2012 r., Nr DK-12k-0941/5/10/12.

⁹ Pismo Nr TL-3mj-0970-67/12.

¹⁰ Pismo Nr TL-3mj-0970-25/13.

Naczelnik Wydziału Ekonomicznego Kierująca Departamentem TL wyjaśniła, iż TL nie egzekwował, w okresie poddanym kontroli, informacji o wynikach audytów i kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w ULC w zakresie obszaru kontrolowanego z uwagi na brak poinformowania Ministra przez Prezesa ULC o przeprowadzanych audytach i kontrolach przez zewnętrzne podmioty w przedmiotowym obszarze.

Minister w dniu 2 października 2013 r. przesłał pismo do Prezesa ULC¹¹, w którym zwrócił się o przekazanie informacji nt. aktualnego stanu realizacji zadań Prezesa ULC wynikających z ustawy Prawo lotnicze oraz wyników audytów i kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w ULC.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1294)

Departament TL dwukrotnie zwracał się do Biura Ministra (pisma z dnia 21 stycznia 2011 r.¹² i 08.04.2013 r.¹³) o udzielenie odpowiedzi na temat planów resortu infrastruktury odnośnie ewentualnego wprowadzenia w jednostkach nadzorowanych i podległych obowiązku przygotowania planów oraz sprawozdań z wykonania planu działalności (o których mowa w art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴).

Departament TL w powyższych pismach wskazywał, że wprowadzenie takiego obowiązku byłoby narzędziem do realizacji celów związanych m.in. z przygotowywaniem strategii rozwoju lotnictwa cywilnego oraz wykonywaniem sprawnego nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi. Departament TL podkreślił, iż dla monitorowania sposobu zorganizowania w ULC stanu kontroli zarządczej, jak również corocznego opiniowania oświadczeń składanych przez Prezesa ULC, w tym pod kątem realizacji celów i zadań przyjętych przez jednostkę na dany rok, istotne byłoby zobowiązanie Prezesa ULC do sporządzania planu działalności na rok następny oraz sprawozdania z wykonania planu działalności. Stwierdził, że: „wprowadzenie obowiązku wyznaczania przez ULC celów i przygotowywania planu zadań, jak również sporządzania sprawozdania z wykonania tego planu pozwoli na dokonanie przez TL oceny stopnia realizacji przyjętych zadań, a także umożliwi przeprowadzenie analizy zadań realizowanych przez Urząd w szerszym kontekście i horyzoncie czasowym. Na dzień dzisiejszy Prezes urzędu składa roczne sprawozdania z działalności, jednakże dokument ten nie zawiera ani odniesienia do przyjętych przez Urząd na dany rok celów, ani też nie uwzględnia stanu kontroli zarządczej w Urzędzie za dany rok”.

(dowód: akta kontroli str. 872-873, 920-946, 958-959, 1274-1294)

Ministerstwo do dnia zakończenia kontroli nie zobowiązało Prezesa ULC do sporządzania planów działalności na rok następny oraz sprawozdań z ich wykonania, o których mowa w art. 70 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Departament TL z trzech zadań odnoszących się do ULC, planowanych do podjęcia w 2012 r., w ramach systemu kontroli zarządczej, nie zrealizował dwóch. Nie zakończono prac nad opracowaniem procedury nadzoru nad Prezesem ULC z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej oraz nie zobligowano Prezesa

¹¹ Pismo Nr TL-3mj-0970-36/13.

¹² Pismo Nr TL-3mj-0780-03/11.

¹³ Pismo Nr TL-3mj-0780-95/13.

¹⁴ Art. 70 ust. 4 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2013.885 j.t. ze zm.) stanowi, że: Minister kierujący działem może zobowiązać kierownika jednostki w dziale do sporządzania planu działalności na rok następny dla tej jednostki oraz sporządzania sprawozdania z wykonania planu działalności i składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanej przez niego jednostki.

ULC do przyspieszenia prac nad wdrożeniem zaleceń Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa (dalej EASA).

Departament TL zaplanował, iż w 2013 r. zrealizuje m.in.: następujące działania,

- przygotuje projekt Zarządzenia Ministra w sprawie zobowiązania ULC do opracowania planu działalności na następny rok oraz sprawozdania z jego wykonania,
- wdroży zweryfikowany Szczegółowy tryb nadzoru nad działalnością ULC, uzupełniony o kwestie związane z kontrolą zarządczą.

Do dnia zakończenia kontroli powyższe działania nie zostały zrealizowane. Szczegółowy tryb nadzoru uzupełniony o kwestie związane z kontrolą zarządczą nie został wprowadzony Zarządzeniem Ministra.

(dowód: akta kontroli str. 874-882, 923-937, 960-971)

Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze, Prezes ULC składa ministrowi właściwemu ds. transportu coroczne sprawozdanie z działalności. Ustawa nie precyzuje terminów, w których ULC ma sporządzać przedmiotowe sprawozdania.

W okresie objętym kontrolą, Departament TL poddał analizie sprawozdanie z działalności Prezesa ULC za 2011 r. (przekazane przez ULC pismem z dnia 29.03.2012 r.). Notatkę zawierającą wyniki ww. analizy, Departament TL skierował do akceptacji Sekretarza Stanu w MTBiGM w dniu 3 stycznia 2013 r.¹⁵, tj. po 9 miesiącach od otrzymania sprawozdania.

W przedmiotowej notatce Departament TL przedstawił wnioski i rekomendacje, m.in.:

- 1) W sprawozdaniu z działalności ULC brakuje własnej oceny realizacji przez Urząd zadań, analizy realizacji tych zadań oraz wniosków, które pozwoliłyby w przyszłości wyeliminować najbardziej krytyczne obszary funkcjonowania Urzędu.

Rekomendacja – zobowiązać Prezesa ULC do przygotowywania sprawozdania z działalności, którego częścią będzie analiza realizacji przez ULC zadań nałożonych na urząd ustawą Prawo lotnicze oraz uregulowanych w przepisach unijnych i międzynarodowych.

- 2) W wyniku przeprowadzonej w 2011 r. kontroli, NIK negatywnie oceniła wykonanie działań w zakresie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego oraz realizację Krajowego Programu Szkolenia.

Rekomendacja – zobowiązanie Prezesa ULC do stworzenia harmonogramu usuwania nieprawidłowości oraz cyklicznego, np. co 3 miesiące, informowania Ministra o postępach w wykonywaniu zaleceń pokontrolnych sformułowanych przez Izbę.

- 3) Sprawozdanie ULC powinno odnosić się do przyjętego/przyjętych na dany rok celu/celów oraz zadań realizowanych w danym roku. Brak oficjalnego dokumentu planistycznego ULC na dany rok utrudnia weryfikację merytoryczną sprawozdania. Istotne byłoby zobowiązanie jednostki nadzorowanej do sporządzania planu bądź programu określającego cele i zadania na dany rok wraz ze wskazaniem terminów przekazywania ich do ministra właściwego ds. transportu.

¹⁵ Przy piśmie Nr TL-3mj-0970-101/12.

Rekomendacja – biorąc pod uwagę konieczność uporządkowania i wzmocnienia nadzoru nad ULC, jak również wagę realizowanych zadań przez Urząd (wielokrotnie w imieniu rządu RP) istotne jest zobowiązanie Prezesa ULC do opracowywania planu działalności na dany rok oraz sprawozdania z realizacji zadań, zawartego w sprawozdaniu z działalności. Wprowadzenie obowiązku wyznaczania przez ULC celów i przygotowywania planów zadań oraz sporządzania sprawozdań z wykonania tych planów będzie narzędziem do realizacji celów Departamentu TL związanych m.in. z przygotowywaniem strategii rozwoju lotnictwa cywilnego oraz wykonywaniem sprawnego nadzoru nad jednostką. Obowiązek taki pozwoli na ocenę stopnia realizacji przyjętych zadań, a także umożliwi analizę zadań Urzędu w szerszym kontekście i horyzoncie czasowym. Wykonanie zadań przez ULC ma bezpośredni wpływ na realizację przyjętego/przyjętych w danym roku przez resort transportu celu/celów z obszaru lotnictwa cywilnego.

Rekomendacje nie zostały zrealizowane. Departament TL wyjaśnił, że przyczyną braku realizacji ww. działań jest fakt, że ocena działalności ULC dokonana przez Departament TL nie została zaakceptowana przez Sekretarza Stanu w MTBiGM i zwrócona do Departamentu TL.

(dowód: akta kontroli str. 886-898, 920-946)

Na pytanie kontrolera NIK dotyczące zasadności wniosków i rekomendacji zawartych w ww. notatce, Sekretarz Stanu wyjaśnił: „biorąc pod uwagę fakt, że objąłem funkcję Sekretarza Stanu w czerwcu 2013 r. – po zapoznaniu się z treścią notatki uznaję akceptowanie wniosków i rekomendacji odnoszących się do oceny działalności Prezesa ULC w 2011 r. za niecelowe”.

(dowód: akta kontroli str. 1310-1311)

Do dnia zakończenia kontroli Departament TL nie zakończył analizy Sprawozdania z działalności Prezesa ULC za 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1353-1358)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Departament Lotnictwa nie przekazywał Ministrowi corocznej informacji o wynikach nadzoru, mimo obowiązku wynikającego ze Szczegółowego trybu nadzoru.
2. Departament Lotnictwa nie wyegzekwował od Prezesa ULC przekazywania bieżących informacji o wynikach audytów i kontroli zewnętrznych przeprowadzanych w ULC, mimo obowiązku wynikającego ze Szczegółowego trybu nadzoru.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja zadań w zakresie sporządzania analiz koncepcyjnych i strategicznych związanych z funkcjonowaniem i rozwojem lotnictwa cywilnego, w tym w szczególności w zakresie przewozów lotniczych, kondycji finansowej krajowych przewoźników lotniczych i zarządzających lotniskami

Opis stanu faktycznego

2.1. Minister w latach 2011 – 2013 r. nie zlecał Prezesowi ULC wykonania analiz koncepcyjnych i strategicznych związanych z funkcjonowaniem i rozwojem lotnictwa cywilnego, w tym w szczególności w zakresie przewozów lotniczych, kondycji finansowej krajowych przewoźników lotniczych i zarządzających lotniskami.

(dowód: akta kontroli str. 1360)

Departament TL, w skontrolowanym okresie, dokonywał analiz rynku lotniczego odnoszących się do przewoźników lotniczych oraz portów lotniczych. Wyniki przedmiotowych analiz przedstawiane były w postaci krótkich notatek Kierownictwu Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 1361-1481)

MTBiGM w okresie objętym kontrolą nie wykonało kompleksowej analizy dotyczącej funkcjonowania i rozwoju lotnictwa cywilnego, w tym w zakresie przewozów lotniczych, kondycji finansowej krajowych przewoźników lotniczych i zarządzających lotniskami.

Naczelnik Wydziału Ekonomicznego Kierująca Departamentem TL wyjaśniła, że „zgodnie prawem krajowym (art. 21 ust. 3 pkt 4, ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze) nadzór nad lotniczą działalnością gospodarczą pozostaje w kompetencjach Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. W związku z tym minister właściwy do spraw transportu nie ma podstawy prawnej do dokonywania ww. analiz”. Zdaniem NIK stwierdzenie to jest nieuprawnione. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze Minister właściwy ds. transportu jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego. Zgodnie z ust. 2 ww. artykułu sprawuje nadzór nad polskim lotnictwem cywilnym. Jednocześnie zgodnie z § 8 ust. 4 punkt 12 regulaminu organizacyjnego Departamentu TL, do jego zakresu zadań należy między innymi: „dokonywanie ocen i analiz, w tym analiz skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych oraz prowadzonych działań, a także przygotowywania propozycji rozwiązań systemowych, w tym legislacyjnych w zakresie funkcjonowania i rozwoju rynku lotniczego, infrastruktury lotniskowej i nawigacyjnej.”

(dowód: akta kontroli str. 1280-1294, 1360)

W zakresie opracowywania analiz koncepcyjnych i strategicznych związanych z funkcjonowaniem i rozwojem lotnictwa cywilnego, MTBiGM przedłożyło 3 dokumenty, w tym: 2 opracowane przed okresem objętym kontrolą, tj.: Program rozwoju przyjęty uchwałą Nr 86/2007 Rady Ministrów z dnia 08 maja 2007 r. i „Koncepcja lotniska centralnego dla Polski – prace analityczne”, która jak wyjaśnił Departament TL nie została przyjęta żadnym dokumentem i jest w fazie koncepcji oraz „Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)” opracowywana w okresie objętym kontrolą, przyjęta uchwałą Nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. W pierwszej części tych strategii przedstawiona jest diagnoza stanu polskiego transportu.

Jak wyjaśnił Departament Polityki Transportowej i Współpracy Międzynarodowej, „zintegrowane strategie rozwoju, w tym Strategia Rozwoju Transportu mają ogólny charakter i precyzują cele i najważniejsze kierunki interwencji niezbędne do podjęcia

w perspektywie średniookresowej, ich uszczegółowienie znajdzie się w programach wdrożeniowo-operacyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 862-866, 974-1049, 1052-1249, 1359-1360)

Rada Ministrów działając na podstawie art. 16 ust. 3 Prawa lotniczego, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, podjęła w dniu 8 maja 2007 r. Uchwałę Nr 86/2007, na mocy której przyjęła Program rozwoju (uchwała niepublikowana).

Minister Transportu Zarządzeniem Nr 20 z dnia 6 sierpnia 2007 r.¹⁶ powołał Komitet Sterujący (dalej KS) do spraw realizacji powyższego programu i określił obowiązki KS, związane z realizacją ww. Programu rozwoju.

Program rozwoju obligował Ministra do powołania Zespołu roboczego, który dokonywać miał ocen zgodności działań w zakresie rozbudowy, budowy i modernizacji infrastruktury lotniskowej oraz działań legislacyjno-prawnych z Programem i składać Ministrowi coroczne raporty dotyczące jego realizacji. W Programie rozwoju zapisano też, że „w trakcie realizacji celów Programu powołany zostanie Zespół roboczy, do którego będą składane raporty roczne z postępów prac wdrożeniowych zgodności działań z harmonogramem implementacji określonych elementów infrastruktury linowej. Zespół roboczy dokona corocznej oceny realizowanych projektów infrastruktury linowej pod kątem optymalizacji i skuteczności działań”.-

Naczelnik Wydziału Ekonomicznego Kierująca Departamentem TL wyjaśniła: „w badanym okresie nie zwoływano posiedzeń Komitetu Sterującego, nie powołano zespołu roboczego, o których mowa w Programie, nie opracowywano corocznych raportów dotyczących realizacji Programu”.

Departament TL w okresie objętym kontrolą podejmował działania na rzecz aktualizacji programu. Projekt wniosku o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem będzie wykonanie studium pn. „Aktualizacja Programu Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urządzeń Naziemnych wraz z aktualizacją prognoz ruchu lotniczego” sformułowany został przez Departament TL w dniu 20 sierpnia 2013 r., lecz do dnia 27 września 2013 r. nie został przekazany do Dyrektora Generalnego MTBGM z prośbą o akceptację.

(dowód: akta kontroli str. 946, 974-979, 1052-1249, 1250-1273, 1283, 1359)

2.2. W ramach działań ministra właściwego do spraw transportu mających na celu poprawę sytuacji polskiego transportu lotniczego i propagowanie interesów sektora lotniczego, Departament TL wymienił:

- przeprowadzenie nowelizacji ustawy – Prawo lotnicze wraz z opracowaniem i wydaniem aktów wykonawczych do przedmiotowej ustawy;
- przygotowanie Stanowiska Rządu RP do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Ochrona pasażerów w przypadku niewypłacalności linii lotniczej” (sygnatura: COM (2013)129, z dnia 05 kwietnia 2013 r.). Stanowisko Rządu do COM (2013)129 zostało wypracowane w resorcie przy udziale Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Stanowisko zostało przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich (KSE) w dniu 17 maja 2013 r.

W ww. „Stanowisku Rządu do Komunikatu Komisji ...”, w którym MTBiGM jest instytucją wiodącą, zapisano m. in., że „Rząd Rzeczypospolitej Polskiej pragnie wskazać, że proponowane działania w perspektywie długoterminowej mogą okazać się niewystarczające do zakładanego celu. Zdaniem Rządu RP, wobec wyzwania rynku transportu lotniczego konieczne jest położenie większego nacisku na

¹⁶ Zarządzenie Nr 20 Ministra Transportu z dnia 6 sierpnia 2007 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw realizacji "Programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych" - Dz. Urz. Ministerstwa Transportu Nr 10, poz. 42.

wskazanie konkretnych działań mających na celu stałe monitorowanie sytuacji finansowej przewoźników lotniczych. Obowiązujące w tym zakresie przepisy ww. rozporządzenia nr 1008/2008 wskazują na obowiązki weryfikacji sytuacji finansowej przewoźników lotniczych koncesjonowanych przez państwa członkowskie”.

Na pytanie kontrolera NIK: „Czy MTBiGM wskazało konkretne działania, jeżeli tak to proszę o przedłożenie stosownego dokumentu, a jeżeli nie proszę o wyjaśnienie dlaczego?”, Naczelnik Wydziału Ekonomicznego Kierująca Departamentem TL odpowiedziała: „informuję, że przedstawione zdanie jest częścią większej wypowiedzi oraz dotyczy Stanowiska Rządu wobec propozycji Komisji Europejskiej w przedstawionym Komunikacie. Zgodnie z nim „zasadne byłoby upowszechnianie dobrych praktyk i wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi UE w sprawie stosowania rozporządzenia nr 1008/2008, w szczególności w sytuacji zagrożenia upadłością przewoźnika lotniczego”. Stanowisko polskiego Rządu dotyczy zatem ujednoczenia działań i procedur na poziomie Unii Europejskiej w zakresie monitorowania sytuacji finansowej przewoźników lotniczych, co ma aktualnie miejsce w postaci konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską oraz prac realizowanych w ramach Komitetu do spraw dostępu do rynku lotniczego”.

(dowód: akta kontroli str. 862-919, 1280-1286)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nie zwoływano posiedzeń Komitetu Sterującego, mimo że taki obowiązek wynikał z Zarządzenia Nr 20 z dnia 6 sierpnia 2007 r. Ministra Transportu w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw realizacji Programu rozwoju.
2. Nie powołano Zespołu roboczego, mimo że taki obowiązek wynikał z Programu rozwoju.
3. Nie opracowywano corocznych raportów dotyczących realizacji Programu rozwoju, mimo że taki obowiązek wynikał z jego treści.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

3. Opracowywanie i wydawanie aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze

Opis stanu
faktycznego

Upoważnieniami z dnia 27 września 2011 r., 6 marca 2012 r. i 7 listopada 2012 r., Minister właściwy ds. transportu upoważnił kolejnych Prezesów Urzędu Lotnictwa Cywilnego do opracowywania, w imieniu Ministra, projektów aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze oraz do przeprowadzania konsultacji społecznych tych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 6-8)

3.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa departamentem wiodącym w pracach legislacyjnych w zakresie opracowywania projektów aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze był Departament Lotnictwa (§ 21 ust. 1). Departament Prawny zobowiązany był do monitorowania komórek organizacyjnych ministerstwa w zakresie terminowego opracowywania tych aktów (§ 38 ust. 2).

Podstawowymi formami nadzoru, sprawowanymi przez Departament TL, nad procesami legislacyjnymi dotyczącymi opracowywania aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze, były:

- 1) harmonogramy realizacji projektów sporządzone przez ULC na żądanie ministerstwa,
- 2) monitorowanie stanu realizacji projektów i na tej podstawie przesyłanie do ULC monitów i ponagieł w przypadkach opóźnień,
- 3) organizacja spotkań z udziałem przedstawicieli Departamentu TL, DP i ULC,
- 4) sporządzanie notatek informacyjnych dla kierownictwa ministerstwa obrazujących stan realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 571-640)

Analiza harmonogramów realizacji projektów aktów wykonawczych sporządzanych przez ULC na żądanie ministerstwa (udostępnionych kontrolującym) wykazała co następuje.

1. Pismem z dnia 17.08.2011 r. (nr ULC-LEP-1/0230-0005/01/11) ULC przesłał do Departamentu TL zatwierdzoną propozycję harmonogramu prac legislacyjnych nad aktami wykonawczymi do ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo lotnicze. Harmonogram prac składał się z dwóch części:

- część pierwsza dotyczyła: „Zestawienia delegacji ustawowych zawartych w ustawie z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (w związku ze zmianą upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego) i zawierała 49 pozycji. Harmonogram zawierał pozycje: liczba porządkowa, delegacja ustawowa, organ wydający, tytuł rozporządzenia, komórka odpowiedzialna w ULC, osoba odpowiedzialna oraz uwagi. W uwagach odnotowywano: obowiązek (obligatoryjny lub fakultatywny), przewidywany termin wejścia w życie i inne. Spośród 49 pozycji zawartych w tej części harmonogramu:

- jako komórki wiodące przypisano 5 rozporządzeń Ministerstwu Infrastruktury, 1 rozporządzenie Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2 rozporządzenia pozostały bez określenia komórki odpowiedzialnej zaś pozostałe 41 rozporządzeń przypisane zostały do poszczególnych departamentów ULC,
- spośród 49 pozycji, jako: obligatoryjne I kolejności zakwalifikowano 23 rozporządzenia, obligatoryjne II kolejności 15, obligatoryjne III kolejności 5, obligatoryjne bez przypisania kolejności 2, fakultatywne 2, fakultatywne II kolejności 1 i fakultatywne III kolejności 1,
- w odniesieniu do 8 rozporządzeń nie określono terminu wejścia w życie rozporządzeń.

- część druga zatytułowana była: „Zestawienie delegacji ustawowych zawartych w ustawie Prawo lotnicze (zestawienie aktów wykonawczych, które powinny być wydane pomimo, że delegacja do ich wydania nie zmieniła się, ale zmieniły się przepisy Prawa lotniczego wpływające na zawartość aktu wykonawczego) i zawierała 13 pozycji. Harmonogram zawierał pozycje: liczba porządkowa, delegacja ustawowa, organ wydający, tytuł rozporządzenia, komórka odpowiedzialna w ULC, osoba odpowiedzialna oraz uwagi. W uwagach odnotowywano: stan realizacji projektu, przewidywany termin wejścia w życie, kolejność i inne. Spośród 13 pozycji tej części harmonogramu:

- 12 rozporządzeń przypisano departamentom ULC, zaś 1 rozporządzenie Ministerstwu Infrastruktury,

- jako rozporządzenia do wydania w I kolejności zakwalifikowano 3, w II kolejności 7, 1 nie określono kolejności, zaś w odniesieniu do 2 wpisano uwagę: „do 31.12.2011 r. należy ocenić potrzebę wydania nowego aktu prawnego.
2. Pismem z dnia 30.09.2011 r. (nr ULC-LEP-1/0230-0015/01/11) ULC przesłał do Departamentu TL uzupełnienie zestawienia aktów wykonawczych wydawanych w pierwszej kolejności. Zestawienia te zawierały 23 pozycje w części pierwszej i 3 pozycje w części drugiej.
3. Pismem z dnia 17.11.2011 r. (nr ULC-LEP-2/0730-0012/01/11) ULC przesłał do Departamentu TL zaktualizowany „Harmonogram prac nad aktami wykonawczymi do znowelizowanej ustawy Prawo lotnicze.” Harmonogram ten składał się z dwóch tabel, spośród których pierwsza zatytułowana była; „Wykaz niezrealizowanych upoważnień wg pisma RCL.” i zawierała 22 pozycje, zaś druga „Wykaz projektów rozporządzeń do ustawy Prawo lotnicze procedowanych aktualnie przez ULC/MI.” I zawierała 35 pozycji. Z treści pisma przewodniego wynikało, że: „W pozostałym zakresie projekty ujęte w Harmonogramie będą procedowane zgodnie z przyjętymi wcześniej założeniami.”
4. Kolejny „Wykaz prac legislacyjnych Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Projekty rozporządzeń. Stan na dzień 24.11.2011 r.” zawierał następujące zestawienia:
- projekty ujęte dotychczas w Programie Prac Ministra Infrastruktury na II połowę 2011 r. i zawierał 18 pozycji,
 - projekty ujęte w wykazie niezrealizowanych upoważnień ustawowych wg zestawienia RCL i zawierał 22 pozycje,
 - projekty rozporządzeń procedowane aktualnie w ULC/MTBiGM i zawierał 35 pozycji,
 - dodatkowych 8 pozycji dotyczących rozporządzeń, które miały być wydane na podstawie: art. 16 ust. 3a, art. 30, art. 104 ust. 1, art. 128, art. 133, art. 182 i art. 172 ustawy Prawo lotnicze.
5. Pismem z dnia 30.01.2012 r. (nr ULC-LEP-1/0730-0006/01/12) ULC przesłał do Ministra zweryfikowany harmonogram prac nad aktami wykonawczymi do znowelizowanej ustawy Prawo lotnicze. Z treści pism wynikało, że na ogólną liczbę 22 projektów wymienionych w tabeli I, ULC przesłał do Ministerstwa 9 projektów, a pozostałe przekazane zostaną: do 31.01.12 r. – 2 projekty, do 29.02.2012 r. – 5 projektów, do 31.03.2012 r. – 5 projektów, do 15.04.2012 r. – 1 projekt. Harmonogram składał się z:
- wykazu niezrealizowanych upoważnień wg RCL składający się z 22 pozycji,
 - wykazu projektów rozporządzeń do ustawy Prawo lotnicze procedowanych przez ULC/MI składający się z 47 pozycji.
6. Pismem z dnia 19.06.2012 r. (nr TL-2kk-073-157/12) Sekretarz Stanu MTBiGM przesłał do ULC prośbę o zaktualizowanie harmonogramu prac nad projektami rozporządzeń, z uwzględnieniem informacji o przewidywanych terminach przekazania poszczególnych projektów do konsultacji społecznych oraz do ministerstwa.
7. Pismem z dnia 28.08.2012 r. (nr ULC-LEP-1/0230-0009/04/12) ULC przesłał do MTBiGM zaktualizowany harmonogram. W piśmie stwierdzono między innymi, że: „Ponadto uprzejmie informuję, że z planowanych do wydania przez resort transportu

73 rozporządzeń stanowiących akty wykonawcze do ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, bądź związanych z nowelizacją tej ustawy, w zakresie opracowania i poddania konsultacjom społecznym ULC odpowiada bezpośrednio za proces legislacyjny 69 projektów, w tym:

- 6 rozporządzeń zostało opublikowanych,
- 29 projektów, skonsultowanych społecznie, zostało przekazanych już do Ministerstwa celem przeprowadzenia uzgodnień międzyresortowych,
- 8 dalszych projektów zostało przekazanych do konsultacji społecznych,
- 21 projektów jest w uzgodnieniach wewnątrz Urzędu,
- 5 projektów opracowanych jest w komórkach merytorycznych Urzędu.”

Harmonogram składał się z trzech tabel, w tym:

- 1) tabela I: wykaz niezrealizowanych upoważnień wg RCL, zawierający 27 pozycji,
- 2) tabela II: wykaz projektów rozporządzeń do ustawy Prawo lotnicze aktualnie procedowanych w ULC/MTBiGM, zawierający 41 pozycji,
- 3) tabela III: wykaz nowych projektów procedowanych poza harmonogramem, zawierający 4 pozycje.

Departament TL nie dysponował żadną analizą stanu realizacji ww. harmonogramów w stosunku do terminów w nich zapisanych. Wprawdzie w wyjaśnieniu, w sprawie analiz tych harmonogramów, Naczelnik Wydziału Kierująca Departamentem TL stwierdziła, że: "przedkładane przez ULC harmonogramy prac..., były przedmiotem dokładnej analizy wewnątrz Departamentu Lotnictwa, w celu zapewnienia terminowości prowadzonych prac oraz zakończenia procedury legislacyjnej w ustalonym wcześniej terminie.", jednakże nie przedstawiono kontrolującym żadnej tego typu analizy. Kontrolujący nie stwierdzili również, aby w jakiegokolwiek korespondencji, zarówno z ULC, jak też w informacjach kierowanych do kierownictwa resortu, odnoszono się do terminów realizacji poszczególnych projektów określanych w omawianych harmonogramach, a podstawowym wyróżnikiem były terminy wynikające z ustawy Prawo lotnicze.

3.2. Analiza materiałów przekazanych przez Departament Prawny wykazała, że monitoring procesu prac legislacyjnych w zakresie opracowywania projektów rozporządzeń do ustawy Prawo lotnicze polegał na:

1. przekazywaniu do Departamentu Lotnictwa i ULC wykazów niezrealizowanych upoważnień ustawowych otrzymywanych z Rządowego Centrum Legislacyjnego i zbieranie informacji o stanie realizacji wymienionych w ww. wykazach,
2. organizowaniu spotkań z udziałem przedstawicieli ULC i ministerstwa celem omawiania stanu realizacji prac nad projektami rozporządzeń ,
3. przekazywaniu monitów do Departamentu TL i ULC dotyczących poszczególnych projektów rozporządzeń,
4. przekazywanie monitów ogólnych, dotyczących całokształtu działań legislacyjnych dotyczących ustawy Prawo lotnicze, przesyłane do Departamentu TL i ULC,
5. sporządzaniu notatek służbowych dla Ministra TBiGM dotyczących postępów w pracach nad projektami rozporządzeń,

6. otrzymywaniu harmonogramów realizacji prac legislacyjnych, sporządzanych przez ULC.

Dla zilustrowania poszczególnych działań departamentu analizie poddano kopie dokumentów, przekazanych przez DP, wskazujących na sposób monitorowania prac legislacyjnych. I tak, w odniesieniu do punktu pierwszego przedstawiono wykazy niezrealizowanych upoważnień, przesłanych przez RCL, za lata 2012- I połowa 2013 wraz z informacjami Departamentu TL i ULC o stanie realizacji poszczególnych rozporządzeń. Według danych RCL stan niezrealizowanych upoważnień ustawowych przez Ministra w ww. okresie przedstawiał się, jak następuje:

Na dzień	Ogółem Minister właściwy ds. transportu	W tym Prawo lotnicze	Ogółem we wszystkich resortach
31.03.2012	37	22	
30.06.2012	38	21	
30.09.2012	28	19	
31.12.2012	34	19	
31.03.2013	60	38	173
30.06.2013	44	26	135

W odniesieniu do punktu drugiego przedłożono informacje o spotkaniach, w których brali udział przedstawiciele ministerstwa i ULC w dniach: 22.09.2011 r., 11.09.2012 r., 12.06.2013 r. i 18.07.2013 r.

W odniesieniu do punktu trzeciego przekazano ponaglenia skierowane do Departamentu TL lub ULC wobec 28 projektów rozporządzeń opracowywanych w ww. jednostkach. Ponaglenia dotyczyły między innymi:

- projektu rozporządzenia dotyczącego procedury konkursowej zawierającej szczegółowe warunki dystrybucji ograniczonych praw przewozowych (art. 191 ust. 14 ustawy Prawo lotnicze) – 6 monitów w okresie od 08.11.2011 r. do 02.08.2012 r.,
- projektu rozporządzenia w sprawie udzielania przez Prezesa ULC upoważnień do wykonywania niektórych czynności nadzoru i kontroli (art. 22 ust. 10 ustawy Prawo lotnicze) – 10 monitów w okresie od 18.09.2012 r. do 11.07.2013 r.,
- projektu rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości – 2 monity z grudnia 2012 r.,
- projekt rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu Szkolenia – 1 monit z 11 września 2012 r.

W odniesieniu do punktu czwartego przekazano 11 pism z okresu od dnia 08.06.2011 r. do dnia 15.03.2013 r. kierowanych do Departamentu TL, ULC i Sekretarza Stanu MTBiGM odnoszących się do całokształtu prac legislacyjnych związanych z ustawą Prawo lotnicze.

W odniesieniu do punktu piątego przedstawiono dwie notatki dla Ministra z dnia 22.03.2013 r. i 02.08.2013 r. przedstawiające stan prac nad rozporządzeniami do ustawy Prawo lotnicze.

W odniesieniu do punktu szóstego przekazano 5 dokumentów, a mianowicie:

- zestawienie z dnia 12 sierpnia 2011 r. delegacji ustawowych do ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze i niektórych innych ustaw¹⁷ (dalej: ustawa z dnia 30 czerwca 2011 r.),
- zestawienie z dnia 30 września 2011 r. delegacji ustawowych do ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r.,
- harmonogram z dnia 22 września 2011 r. prac legislacyjnych nad aktami wykonawczymi do ustawy Prawo lotnicze,
- wykaz projektów rozporządzeń z dnia 11.01.2013 r., które utracą moc w dniu 18 marca 2013 r.,
- harmonogram prac legislacyjnych nad projektami aktów wykonawczych, ujętych w opracowaniu RCL z marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 193-570)

Według stanu na dzień 11 października 2013 r. proces legislacyjny dotyczący aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze (opracowany na podstawie harmonogramu ULC z dnia 12 sierpnia 2011 r.) przedstawiał się następująco:

- akty prawne niewydane, które winny obowiązywać od dnia 18.09.2011 r.¹⁸ – 10,
- akty prawne niewydane, które winny obowiązywać od dnia 18.03.2013 r.¹⁹ – 4,
- akty których wydanie nastąpiło z opóźnieniem w stosunku do ustawowego wymogu:
 - do 1 miesiąca – 2,
 - od 1 do 3 miesięcy – 10,
 - od 3 do 6 miesięcy – 5,
 - opóźnione od 6 do 12 miesięcy – 6,
 - opóźnione powyżej 12 miesięcy - 13,
- akty wydane w terminie – 5,
- akty wydane bez określenia wyznacznika czasowego – 3,
- akty nie wydane bez określenia wyznacznika czasowego – 2.

(dowód: akta kontroli str. 774-784)

Jako przyczyny nieterminowego wydawania aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze, zarówno Dyrektor DP, jak i Naczelnik Wydziału Ekonomicznego Kierująca Departamentem TL wskazywali na:

- zmiany w ustawie nowelizującej Prawo lotnicze wpływające na konieczność opracowania od nowa znacznej liczby aktów wykonawczych, załączonych jako materiał pierwotny do znowelizowanej ustawy,

¹⁷ Dz. U. 2011.170.1015.

¹⁸ Art. 20 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze i niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011.170.1015).

¹⁹ Art. 18 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze i niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011.170.1015).

- długotrwałość procedur legislacyjnych, w tym konsultacji społecznych z uwagi na znaczną liczbę podmiotów biorących udział w tego typu konsultacjach, uzgodnień międzyresortowych, Komisji Prawniczej w RCL,
- skomplikowana materia będąca przedmiotem regulacji, zarówno pod względem merytorycznym, jak i prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 757-759; 194-197)

3.3. Szczegółowej analizie poddano trzy procesy legislacyjne dotyczące rozporządzeń w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości (dalej „KPKJ”), Krajowego Programu Szkolenia (dalej „KPS”) oraz rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych.

3.3.1. Pierwotny projekt rozporządzenia w sprawie KPKJ przesłany został do Departamentu TL przez ULC w dniu 20.08.2010 r. Uwagi do tego projektu przesłane zostały do ULC przez Sekretarza Stanu MI w dniu 09.09.2010 r. Pismem z dnia 05.11.2010 r. Sekretarz Stanu MI zwrócił się do ULC z prośbą o przedstawienie terminów planowanego zakończenia prac nad projektem. Pismem z dnia 17.11.2010 r. Prezes ULC poinformował, że planowany termin przesłania projektu, po konsultacjach społecznych to luty 2011 r. Kolejny projekt rozporządzenia Prezes ULC przesłał do Sekretarza Stanu MI w dniu 12.03.2012 r. W dniu 21.03.2012 r. Departament TL przesłał projekt do uzgodnień wewnątrzresortowych. Pismem z dnia 22.03.2012 r. Sekretarz Stanu przesłał projekt rozporządzenia do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej KPRM) do uwag odnośnie Oceny Skutków Regulacji (dalej OSR) oraz konsultacji społecznych. W dniu 12.04.2012 r. Departament TL przesłał do Prezesa ULC uwagi wynikające z uzgodnień wewnątrzresortowych oraz KPRM. W dniu 11.06.2012 r. Prezes ULC przesłał do Ministerstwa projekt po poprawkach z prośbą o przesłanie do uzgodnień międzyresortowych. W dniu 15.10.2012 r. Departament TL przesłał do ULC projekt rozporządzenia wraz z uwagami po konsultacjach międzyresortowych. W dniu 23.11.2012 r. ULC przesłał do Departamentu TL projekt po poprawkach wynikających z uwag międzyresortowych. W dniu 03.01.2013 r. Departament TL przesłał do ULC kolejne uwagi resortów do projektu. W dniu 16.01.2013 r. ULC przesłał do Departamentu TL poprawiony projekt po kolejnych uwagach resortów. W dniu 28.01.2013 r. odbyła się konferencja uzgodnieniowa z udziałem MSWiA, Straży Granicznej, ULC i MTBiGM. W dniu 14.02.2013 r. ULC przesłał do Departamentu TL poprawiony projekt z uwzględnieniem uwag z konferencji. W wyniku kolejnych uzgodnień i kolejnych uwag resortu spraw wewnętrznych w dniu 15.03.2013 r. odbyła się kolejna konferencja uzgodnieniowa. W dniu 19.03.2013 r. ULC przesłał do Ministerstwa poprawiony projekt uwzględniający ustalenia konferencji. Pismem z dnia 30.04.2013 r. ULC przesłał do DP poprawiony projekt po Komisji Prawniczej. Pismem z dnia 01.07.2013 r. RCL przesłał do DP informację o zgodności projektu z ustaleniami Komisji Prawniczej. Rozporządzenie wydane zostało z dniem 25 lipca 2013 r. i ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 27 września 2013 r.²⁰ Z wyjaśnienia Departamentu TL wynika, że w 2011 r. prace nad projektem zostały wstrzymane, z uwagi na konieczność opracowania projektu rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego, kluczowego dla systemu ochrony lotnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 9-67; 757-759)

3.3.2. Pierwotny projekt rozporządzenia w sprawie Krajowego Programu Szkolenia (dalej KPS) przesłany został przez ULC do MTBiGM w dniu 22.02.2012 r. W dniu

²⁰ Dz. U. 2013.1148.

27.02.2012 r. Departament TL przesłał projekt do uzgodnień wewnętrzresortowych. W dniu 26.03.2012 r. Departament TL przesłał do ULC uwagi wynikające z uzgodnień wewnętrzresortowych i KPRM do oceny skutków regulacji i zakresu konsultacji społecznych. Pismem z dnia 04.07.2012 r. Departament TL przesłał do ULC monit z prośbą o pilne przekazanie projektu z poprawkami do dalszych prac legislacyjnych. Pismem z dnia 16.08.2012 r. ULC przesłał do Departamentu TL projekt z poprawkami uwzględniającymi uwagi wewnętrzresortowe i KPRM. W dniu 19.09.2012 r. DP przesłał projekt do uzgodnień międzyresortowych. W dniu 29.10.2012 r. Departament TL przesłał do ULC uwagi do projektu wynikające z uzgodnień międzyresortowych. W dniu 06.12.2012 r. ULC przesłał do Departamentu TL projekt wraz z poprawkami uwzględniającymi uwagi resortów. W okresie do 18.01.2013 r. prowadzono uzgadnianie uwag z resortami je zgłaszającymi (w tym Ministrem Spraw Wewnętrznych, Ministrem Finansów i Ministrem Pracy i Polityki Społecznej). W dniu 18.01.2013 r. Departament TL przesłał do ULC kolejne uwagi resortów. W dniu 05.02.2013 r. ULC przesłał do Departamentu TL projekt uwzględniający w części uwagi zgłoszone przez poszczególne resorty. W dniu 25.02.2013 r. Departament TL przesłał do DP projekt do dalszego biegu legislacyjnego. Od marca do sierpnia 2013 r. następowało uzgadnianie stanowisk MTBiGM i ULC z Ministrem Spraw Wewnętrznych, Generalnym Inspektorem Danych Osobowych i RCL. Odbyły się między innymi komisja uzgodnieniowa w dniu 15.03.2013 r. oraz trzy Komisje Prawnicze w dniach 8, 9, 17.05.2013 r. Rozporządzenie wydane zostało z dniem 20.09.2013 r. i ogłoszone w Dzienniku Ustaw z dnia 27.09.2013 r.²¹

(dowód: akta kontroli str. 68-160)

3.3.3. W dniu 02.01.2013 r. ULC przesłał do MTBiGM pierwotny projekt rozporządzenia w sprawie obsługi naziemnej w portach lotniczych. W treści pisma przewodniego czytamy między innymi: „Z uwagi na potrzebę jak najszybszego zakończenia prac legislacyjnych w tej sprawie celowe i uzasadnione jest jednoczesne poddanie ww. projektu procedurze uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Jest to podyktowane koniecznością wejścia w życie projektu do dnia 19 marca 2013 r., co wynika z art.18 ustawy o zmianie ustawy-Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw, który zachowuje w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane z upoważnienia m.in. art. 182 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r.-Prawo lotnicze.

Niezwłoczne przyjęcie rozwiązań przewidzianych w projekcie uchroni krajowy system prawny przed powstaniem luki prawnej w postaci braku unormowań dotyczących rodzajów usług obsługi naziemnej w poszczególnych kategoriach, trybu udzielania zezwoleń na wykonywanie obsługi naziemnej oraz dokumentów i informacji, jakie powinni przedstawić ubiegający się o zezwolenia, warunków, jaki musi spełniać podmiot ubiegający się o zezwolenie, warunków stosowanych przy wprowadzaniu ograniczeń, warunków i sposobu organizowania i przeprowadzania konkursu, a także warunków udostępniania i korzystania z infrastruktury lotniska oraz ustalania i pobierania opłat za dostęp do urządzeń i powierzchni lotniska oraz opłat za użytkowanie scentralizowanej infrastruktury.” W dniu 17.01.2013 r. Departament TL przesłał do ULC uwagi wynikające z uzgodnień wewnętrzresortowych. Wśród nich brak było uwag DP. W dniu 21.01.2013 r. DP poinformował Departament TL, iż nie zgłosił uwag do projektu gdyż go nie otrzymał. W dniu 29.01.2013 r. DP przesłał do Departamentu TL uwagi do projektu. Pismem z dnia 19.02.2013 r. Departament TL przesłał do ULC monit w sprawie przyspieszenia prac nad 9 rozporządzeniami do ustawy Prawo lotnicze, w tym

²¹ Dz. U. 2013.1147.

rozporządzenie w sprawie obsługi naziemnej. W dniu 19.02.2013 r. ULC przesłał do MTBiGM projekt z poprawkami wynikającymi z uzgodnień wewnątrzresortowych. W dniu 06.03.2013 r. ULC przesłał do Departamentu TL projekt z uwzględnieniem uwag zgłoszonych przez Departament Lotnictwa MTBiGM. W dniu 07.03.2013 r. Departament TL przesłał do DP projekt do dalszego biegu procedury legislacyjnej, tj. do uzgodnień międzyresortowych. W dniu 16.05.2013 r. Departament TL przesłał do ULC uwagi do projektu zgłoszone przez poszczególne resorty. W dniu 29.05.2013 r. ULC przesłał do MTBiGM poprawiony projekt wraz ze stanowiskiem do uwag resortów. Od 11.06.2013 r. odbywały się konsultacje uzgodnieniowe z Ministrem Spraw Zagranicznych, w tym konferencja uzgodnieniowa w dniu 18.06.2013 r. W dniu 22.08.2013 r. Departament TL przesłał do DP projekt rozporządzenia po uzgodnieniach międzyresortowych do dalszych prac legislacyjnych. W dniu 27.08.2013 r. DP przesłał do RCL uzgodniony międzyresortowo projekt z prośbą o zwolnienie z obowiązku rozpatrzenia projektu przez Komisję Prawniczą. Do dnia 11.10.2013 r. rozporządzenie nie zostało wydane i ogłoszone. Rozporządzenie to wydane zostało z dniem 19.11.2013 r. i ogłoszone w Dzienniku Ustaw w dniu 25.11.2013 r.²² Tym samym opóźnienie w jego wydaniu wyniosło 8 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 161-192)

3.4. Dla realizacji zadań z zakresu legislacji Departament TL kierował do kierownictwa resortu wnioski o uruchomienie naborów na nieobsadzone stanowiska w Wydziale Prawa Departamentu. Pozyskiwano ponadto praktykantów – studentów ostatniego roku Wydziału Prawa, którzy wspomagali pracowników w wykonywaniu niektórych technicznych czynności. W związku z ogłoszonymi zewnętrznymi naborami na stałe etaty, w Wydziale Prawnym zatrudnione zostały osoby z Departamentu Prawnego MTBiGM i ULC, które jako jedyne spełniały wymagania postawione w opisie stanowiska pracy. Departament TL nie występował do kierownictwa resortu o podjęcie innych działań organizacyjnych w celu przyspieszenia prac legislacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 757-759)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieterminowe wydawanie aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze. Spośród 55 aktów przewidzianych do wydania w terminach określonych w wymienionej ustawie, według stanu na 11 października 2013 r., jedynie 5 wydano terminowo. Do dnia 11 października 2013 r. nie wydano 14 aktów, przy czym 10 z nich winno wejść w życie od 18 września 2011 r., co oznacza, że opóźnienie w ich wydaniu przekroczyło już dwa lata. Z opóźnieniem od 1 miesiąca do ponad 12 miesięcy wydanych zostało 36 aktów, przy czym 13 wydano z opóźnieniem wynoszącym ponad 12 miesięcy. Podstawową przyczyną opóźnień było nieprzygotowanie organizacyjne Ministerstwa do terminowego wydawania aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze. Nieterminowe wydawanie omawianych aktów wykonawczych w sposób istotny utrudniało zarówno działalność podmiotów gospodarczych funkcjonujących w lotnictwie cywilnym, jak również prawidłowy nadzór władzy lotniczej nad tymi podmiotami. Przepisy te regulują bowiem całokształt spraw związanych z wykonywaniem i nadzorowaniem działalności lotniczej.

2. Niewyegzekwowanie opracowywania projektów aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze w terminach określonych w harmonogramach opracowywanych na zlecenie Ministra przez ULC. Podkreślenia wymaga, że korekty w harmonogramach,

²² Dz. U. 2013. 1378.

dokonane przez ULC na zlecenie Ministra, polegające na zmianach terminów realizacji poszczególnych projektów, zmodyfikowaniu układu tych harmonogramów powodowały, że dokumenty te nie stanowiły skutecznego narzędzia do egzekwowania realizacji zadań w nich zawartych a odzwierciedlały jedynie faktyczny stan realizacji poszczególnych projektów.

3. Podejmowanie nieefektywnych działań organizacyjnych umożliwiających terminowe wydanie aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze. Pomimo olbrzymiej skali zadań, jakie winny być podjęte dla terminowego wydania aktów prawnych, Minister nie podjął odpowiednich działań dla ich realizacji. Również Departament Lotnictwa, odpowiedzialny za ich realizację, nie wnioskował i nie proponował kierownictwu resortu podjęcie jakichkolwiek działań zmierzających do ich zrealizowania, poza wnioskami o dodatkowe zatrudnienie w departamencie. Również przyjęta w ministerstwie procedura opracowywania projektów rozporządzeń nie sprzyjała ich terminowej realizacji. Pomimo, że Prezes ULC upoważniony został do opracowywania projektów rozporządzeń i konsultacji społecznych, ULC brał udział w całości procesu legislacyjnego. Przesyłanie kolejnych wersji projektów pomiędzy ULC, Departamentem TL i DP wydłużało ten proces, dodatkowo negatywnie wpływając na terminowość wydawania aktów prawnych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Działania kontrolne ministerstwa i realizacja wniosków pokontrolnych NIK

4.1. Kontrole przeprowadzane przez ministerstwo w ULC w kontrolowanym zakresie

Opis stanu faktycznego

Z informacji Departamentu Kontroli wynika, że w okresie od 2011 r. do września 2013 r., Ministerstwo przeprowadziło w ULC jedną doraźną kontrolę w badanym zakresie. Przedmiotem kontroli było wydawanie koncesji na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23.11.2012 r. stwierdzono między innymi następujące nieprawidłowości:

- nie aktualizowanie procedur WUWL-01 wydawanie i zmiana koncesji i zezwoleń uprawniających do wykonywania lotniczej działalności gospodarczej i WUWL-02 bieżący nadzór nad podmiotami wykonującymi lotniczą działalność gospodarczą oraz własną obsługą naziemną,
- nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań administracyjnych o udzielenie koncesji dla przewoźników lotniczych,
- nie wyegzekwowanie od przewoźników lotniczych dokumentów wymaganych przepisami prawa, w tym dokumentów ubezpieczeniowych i sprawozdań finansowych,
- brak weryfikacji dokumentów przy prowadzeniu części postępowań o zmianę koncesji,
- nie przeprowadzenie badania spełniania wymogów utrzymania koncesji po dwóch latach od jej wydania wobec dwóch podmiotów,

- brak kontroli przewoźników w zakresie spełniania wymagań utrzymania ważności koncesji, w szczególności w zakresie oceny sytuacji finansowej,
- brak współpracy pomiędzy departamentami ULC w zakresie wymiany informacji dotyczących certyfikatów przewoźnika lotniczego (AOC), czy też świadectw rejestracji statków powietrznych.

Z pism z dnia 20.12.2012 r. i 21.12.2012 r. wynika, że Prezes ULC podjął niezbędne działania dla wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 802-839)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ministerstwo w niewielkim stopniu wykorzystywało przeprowadzanie kontroli dla określenia prawidłowości działania Urzędu Lotnictwa Cywilnego i nadzoru Ministra nad Prezesem ULC w kontrolowanym zakresie.

4.2. Realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli

Opis stanu
faktycznego

W wyniku kontroli NIK w zakresie bezpieczeństwa cywilnego ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej, w dniu 09.01.2012 r., przesłane zostało do Ministra wystąpienie pokontrolne zawierające wniosek pokontrolny dotyczący pilnego zakończenia 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.

Jak wynika z ustaleń niniejszej kontroli, wniosek ten został częściowo zrealizowany. Opis stanu realizacji aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze zawarty został w punkcie 4 niniejszego wystąpienia. Opis stanu realizacji rozporządzeń w sprawie KPKJ i KPS zawarto punktach 3.3.1 i 3.3.2. Rozporządzenie w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego (dalej KPOLC) z dnia 31 lipca 2012 r. opublikowane zostało w Dzienniku Ustaw z dnia 10 sierpnia 2012 r., tj. w terminie ustalonym w art. 18 ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. oraz z opóźnieniem blisko 2,5 letnim w stosunku do postanowień Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2320/2002²³, ustalającego wprowadzenie tych zasad do dnia 29 kwietnia 2010 r. Rozporządzenia w sprawie KPKJ i KPS wydane zostały z opóźnieniem ponad 6 miesięcy w odniesieniu do terminu ustawowego, zaś ponad 3,5 roku w stosunku do postanowień ww. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE).

W odniesieniu do trzech wniosków de lege ferenda sformułowanych w informacji NIK²⁴ dotyczących:

- umożliwienia zarządzającym lotniskami skuteczne wyegzekwowanie 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,

²³ Dz.U.U.E.L.2008.97.72 ze zm.

²⁴ Patrz przypis nr 3.

- 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,

stan ich realizacji przedstawiał się jak następuje.

W odniesieniu do pierwszego wniosku, z uwagi na zmianę przepisów KPOLC, wniosek uległ dezaktualizacji.

W odniesieniu do dwóch pozostałych wniosków nie zostały podjęte przez Ministra działania na rzecz ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 786-792, 840-845)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wydanie rozporządzeń w sprawach KPOLC, KPKJ i KPS z kilkuletnim opóźnieniem w stosunku do wyznaczników prawa unijnego oraz z ponad sześciomiesięcznym opóźnieniem, w odniesieniu do rozporządzeń KPKJ i KPS, w stosunku do terminów ustawowych.
2. Niepodjęcie działań na rzecz realizacji dwóch wniosków de lege ferenda sformułowanych w informacji NIK z kwietnia 2012 r.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o:

1. Wprowadzenie narzędzi skutecznego nadzoru nad działalnością Prezesa ULC.
2. Realizację zadań określonych w „Programie rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urzędzeń naziemnych”, przyjętego Uchwałą Nr 86/2007 Rady Ministrów, poprzez
 - a) powołanie Zespołu Roboczego,
 - b) opracowywanie corocznych raportów dotyczących realizacji tego programu,
 - c) realizację postanowień Zarządzenia Nr 20 Ministra Transportu w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw realizacji "Programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urzędzeń naziemnych".
3. Wyegzekwowanie od Departamentu Lotnictwa przekazywania Ministrowi corocznej informacji o wynikach nadzoru, zgodnie z zapisami Szczegółowego trybu nadzoru.
4. Zapewnienie organizacji prac legislacyjnych umożliwiających terminowe wydawania aktów wykonawczych do ustawy Prawo lotnicze.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 22 stycznia 2014 r.

Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednolicony na podstawie Uchwały Nr 18/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 kwietnia 2014 r.

DYREKTOR
Departamentu Infrastruktury

Tomasz Emiljan