



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia listopada 2011 r.

**Pan
Tomasz Moraczewski
Prezes Portu Lotniczego
w Bydgoszczy**

**P/11/062
LBY-4101-05-01/2011**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 3 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 Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Porcie Lotniczym Bydgoszcz S.A. (zwanym dalej „Portem” lub „Spółką”), kontrolę w zakresie bezpieczeństwa cywilnego ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej w latach 2009 – 2011 (I połowa).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym 31.10.2011 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Portu w zakresie objętym kontrolą.

Na powyższą ocenę wpływ miały nieprawidłowości i uchybienia w zakresie:

1. Realizacji przez Spółkę obowiązków wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie Krajowego Programu Szkolenia w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego¹, zwanym dalej „rozporządzeniem o KPSz”. I tak:

- Spośród 23 losowo wybranych osób zatrudnionych w Porcie w dniu wejścia w życie rozporządzenia o KPSz, tj. na dzień 19 sierpnia 2009 r. - 12 osób nie zaliczyło w ciągu 12 miesięcy od daty wejścia w życie rozporządzenia o KPSz wymaganych szkoleń kierunkowych.

¹ Dz. U. Nr 122, poz. 1011

Zgodnie z § 34 ust. 2 rozporządzenia o KPSz osoby, które nie odbyły szkoleń kierunkowych w ww. terminach **nie mogą wykonywać zadań związanych z ochroną lotnictwa cywilnego** do czasu zaliczenia szkoleń. Do dnia kontroli aż 10 osób z badanych 23 nie odbyło wymaganych szkoleń. Dotyczyło to m. in. Dyrektora Pionu Bezpieczeństwa i Ochrony oraz Szefa Służby Ochrony Lotniska, a także trzech operatorów kontroli bezpieczeństwa i jednego pracownika ze Służby Ochrony Lotniska.

Powyższe oznacza rażące naruszenie przez Zarząd Spółki § 34 ust. 2 rozporządzenia o KPSz i stało się bezpośrednią przyczyną przekazania przez NIK informacji do Prezesa Zarządu w trybie art. 51 ust. 1 o podjęcie bezzwłocznych działań skierowanych na zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji, mających bezpośredni związek z bezpieczeństwem ruchu lotniczego na Lotnisku w Bydgoszczy, m.in. poprzez:

- bezzwłoczne przeszkolenie kierunkowe wszystkich osób tego wymagających,
- przeanalizowanie możliwości odsunięcia od obowiązków służbowych tej grupy osób.

Ponadto ustalono, że dla wybranych losowo 8 osób przyjętych do pracy po 18 sierpnia 2009 r. tylko jedna osoba przeszła szkolenie kierunkowe w ciągu 9 miesięcy, pozostałe nie przeszły tego szkolenia w wymaganym zakresie (5 osób) lub nie przeszły tego szkolenia w ogóle (2 osoby). Tym samym naruszono § 10 ust. 5 rozporządzenia o KPSz.

W zakresie przeprowadzenia corocznych obowiązkowych szkoleń kierunkowych dla osób kat. 1 i 3 (osoby odpowiedzialne za ochronę podmiotu, instruktorzy ochrony lotnictwa cywilnego) tylko jedna osoba na 4 przeszła wymagane szkolenia, 2 osoby przeszły szkolenia w niepełnym zakresie, 1 osoba nie przeszła żadnych szkoleń, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia o KPSz.

Nie przeprowadzono szkolenia świadomości ochrony lotnictwa jednej osoby w ciągu jednego miesiąca od daty przyjęcia do pracy (badana populacja obejmowała 19 osób przyjętych do pracy po dniu 19.01.2010 r.), mimo że obowiązek taki wynikał z § 9 ust. 6 rozporządzenia o KPSz.

Odpowiedzialnym za powyższe nieprawidłowości są: Dyrektor Pionu Bezpieczeństwa i Ochrony oraz poprzedni i obecny Zarząd Portu.

- Nieprawidłowością było przedłożenie do akceptacji Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) przez Port Lotniczy modułów szkoleń kierunkowych (od 1 do 9) w terminie późniejszym niż data obowiązywania rozporządzenia o KPSz, tj. po 19.08.2009 r.

Moduły od 1 do 5 opracowano w październiku 2009 r., i odpowiednio moduły 6, 7 w listopadzie 2011 r., a 8 i 9 zostały opracowane dopiero w czerwcu 2010 r.

Spółka uzasadniała powyższe opóźnienia brakiem technicznych możliwości w bardzo krótkim czasie opracowania szerokiego programu szkoleń.

W związku z wejściem w życie od 29.04.2010 r. Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r., zwanym dalej „Rozporządzeniem Komisji (UE) Nr 185/2010” Port obowiązany był dokonać zmian w treści szkoleń świadomości ochrony lotnictwa oraz w modułach szkoleń kierunkowych.

Zmian tych dla szkoleń kierunkowych dokonano z opóźnieniem w stosunku do granicznej daty 29.04.2010 r. I tak:

Moduły 1, 2, 3 opracowano dopiero 29.10.2010 r., moduł 4 - 19.05.2010 r.; moduł 5 - 14.05.2010 r. i odpowiednio: 6 - 16.06.2010 r.; 7 - 14.05.2010 r., oraz 8 i 9 - 18.06.2010 r.

- Spółka w związku z wejściem w życie rozporządzenia Komisji UE Nr 185/2010 dokonała modyfikacji treści programu szkolenia świadomości ochrony lotnictwa i przesłała jego treść do akceptacji Prezesa ULC bez otrzymania opinii Szefa ABW, czym naruszyła § 24 ust. 3 rozporządzenia o KPSz.

W związku z jednoznaczną treścią § 24 ust. 3 nie znajduje uzasadnienia powoływanie się przez Spółkę na pismo Prezesa ULC z dnia 29.04.2010 r., w którym to piśmie wskazano, że modyfikacja programu świadomości ochrony lotnictwa nie podlega obowiązkowi zatwierdzenia przez Szefa ABW.

- Nie dopełniono obowiązku terminowego przekazania rocznego planu szkoleń na 2011 r. Zgodnie z § 23 ust. 3 rozporządzenia o KPSz plan ten należało przesłać do Prezesa ULC najpóźniej do 2 listopada 2010 r., a faktycznie przesłano dopiero 11.01.2011 r.

- Działania Portu w odniesieniu do wymagań dot. realizacji przepisów zawartych w pkt 11.4. „Regularnie Powtarzane Szkolenia” Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 185/2010 dla osób obsługujących urządzenia rentgenowskie lub EDS okazały się nieskuteczne.

Operatorzy kontroli bezpieczeństwa obsługujący urządzenia rentgenowskie zdobywają kwalifikacje przy użyciu funkcji TIP w trakcie pracy na urządzeniach RAPISCAN oraz z wykorzystaniem funkcji szkoleniowej zaimplementowanej w tym urządzeniu. Biblioteka wirtualnych zagrożeń TIP zawiera 1000 obrazów 250 różnych niebezpiecznych przedmiotów, co nie spełnia wymagań ww. rozporządzenia, wg którego powinna ona zawierać przynajmniej 6.000 obrazów co najmniej 1.500 różnych przedmiotów. Powyższe wskazuje na konieczność podejmowania przez Port bardziej skutecznych działań celem zmiany tej niekorzystnej sytuacji.

- Ustalono, że w oparciu o badania na próbie 92 zrealizowanych modułów szkoleń kierunkowych dla poszczególnych pracowników Portu, 17 certyfikatów nie znajdowało się w posiadaniu Portu, co było niezgodne z § 7 Rozporządzenia o KPSz oraz pkt 11.2.1.4. Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 185/2010. Ponadto zgodnie z § 6 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz. U. Nr 62, poz. 286 ze zm.) zwanym dalej „rozporządzeniem z dnia 28 maja 1996 r.” pracodawca powinien prowadzić akta osobowe dla każdego pracownika zawierające dokumenty związane z podnoszeniem przez pracownika kwalifikacji zawodowych.

2. Realizacji przez Spółkę obowiązków wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 10 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Programu Kontroli Jakości w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego², zwanym dalej „rozporządzeniem o KPKJ”. I tak:

- W okresie objętym badaniem nie zrealizowano bezwzględnego obowiązku przeprowadzania audytów wewnętrznych ochrony zgodnie z wymogami §29 ust. 1 rozporządzenia o KPKJ.

Zgodnie z tym przepisem Spółka za każdy rok objęty badaniem obowiązana była przeprowadzić m. in.: 1 audyt ochrony, 4 testy ochrony, 4 inspekcje ochrony.

Nieprawidłowości były następujące:

- w 2009 r. nie wykonano 1 audytu ochrony, 1 testu ochrony, 1 inspekcji ochrony. Spółka mimo zaleceń Krajowego Koordynatora ds. Audytów i Kontroli Jakości w Zakresie Ochrony Lotnictwa Cywilnego do 30.06.2010 r., tj. do końca okresu objętego badaniem nie przeprowadziła zaległych audytów za 2009 r.

² Dz. U. Nr 25, poz. 208

- w 2010 r. nie wykonano 1 inspekcji ochrony.

Zarząd Spółki uzasadnił powyższe nieprawidłowości zbyt małą w stosunku do potrzeb liczbą audytorów, dużymi obciążeniami audytorów na podstawowych stanowiskach oraz licznymi absencjami chorobowymi. Celem poprawy sytuacji Spółka zdecydowała się na zwiększenie liczby audytorów w 2011 r. o kolejne dwie osoby. Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości spada głównie na poprzedni Zarząd Spółki, który sprawował nadzór i kierował jej sprawami do 26.05.2010 r.

- Trzech z czterech wewnętrznych audytorów w okresie objętym badaniem nie przedłożyło kompletów dokumentów potwierdzających ich kwalifikacje na dzień poprzedzający sporządzenie przez Prezesa ULC pisemnej akceptacji dotyczącej kwalifikacji audytorów. Naruszało to § 7 rozporządzenia o KPSz oraz pkt 11.1.8 Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 185/2010 i § 6 rozporządzenia z dnia 28 maja 1996 r. Pisemna akceptacja Prezesa ULC dotycząca kwalifikacji audytorów jest tylko jednym z dokumentów potwierdzających kwalifikacje z uwagi na § 6 pkt 5 lit. a rozporządzenia o KPKJ, gdzie zapisano, że to Zarządzający Portem wyznacza wewnętrznych audytorów kontroli jakości w zakresie ochrony w porozumieniu z Prezesem ULC. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi głównie poprzedni Zarząd Spółki.

- Zarząd Spółki nie wyznaczył swojego przedstawiciela do koordynacji czynności związanych z prowadzonym audytem, pomimo takiego obowiązku zawartego w § 6 pkt 5 lit. b rozporządzenia o KPKJ. Powyższą nieprawidłowość Zarząd uzasadnił zaniedbaniami poprzedniego kierownictwa. Naprawiając te zaniedbania obecny Zarząd w okresie trwania kontroli, tj. 15 września 2011 r. wyznaczył Pana [...]³ - Dyrektora Pionu Bezpieczeństwa i Ochrony, jako osobę zobligowaną ze strony Portu do nadzoru i kontroli nad realizacją wewnętrznych audytów kontroli jakości.

- Spółka mimo obowiązku wynikającego z § 27 ust. 2 rozporządzenia o KPKJ nie określiła żadnym dokumentem wewnętrznym wymagań dotyczących kwalifikacji wewnętrznych audytorów. Dopiero w czasie trwania kontroli zostało wydane Zarządzenie nr 24/2011, które jednoznacznie regulowało to zagadnienie w oparciu o wymagania zawarte w § 11 ust. 1 pkt 1-6 rozporządzenia o KPKJ. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi zarówno obecny jak i poprzedni Zarząd Portu.

³ Pouczenie: art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U Nr 112, poz. 1198 ze zm.)- odmowa udostępnienia ze względu na prywatność osoby fizycznej-NIK

- Nie dopełniono obowiązku zawartego w § 6 pkt 5 lit. c rozporządzenia o KPKJ, związanego z przesłaniem harmonogramu audytów wewnętrznych za 2009 r. Harmonogram ten nie zawierał wszystkich danych dotyczących audytów, o których mowa w § 29 ust. 1 rozporządzenia o KPKJ. Ponadto Spółka przesłała z opóźnieniem do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego sprawozdanie z wewnętrznych audytów za 2009 r. Sprawozdanie zostało wysłane dopiero 14.02.2010 r., mimo że z § 6 pkt 5 lit. d rozporządzenia o KPKJ wynika, że należało je przesłać do 15.01.2010 r.

3. Braku opracowania i przesłania Prezesowi ULC, rocznych sprawozdań ze stanu ochrony lotniska, do czego zobowiązuje § 2 ust. 1 pkt 9 lit. p załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa cywilnego⁴, zwanego dalej rozporządzeniem KPOLC. Co prawda ustawodawca nie określił formy oraz zawartości takiego sprawozdania, jednak zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, kompetencje oraz wiedza praktyczna pracowników pionu ochrony była wystarczająca do jego opracowania i przesłania. Dodatkowo należy zaznaczyć, że stan ochrony lotniska był omawiany na posiedzeniach Zespołu Ochrony Lotniska.

4. Niespełnienia 2 z 10 wymogów dotyczących ogrodzenia portu, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych zwanego dalej „rozporządzeniem z 30 kwietnia 2004 r.”⁵. Oględziny terenu Portu, w tym ogrodzenia wykazały m. in. że na odcinku od bramy centralnej do bramy nr 1 po jego obu stronach nie stwierdzono wolnej przestrzeni o szerokości minimum 3 m mającej na celu zapewnienia możliwości jego skutecznego obserwowania i patrolowania, wymaganej § 17 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r. Na tym samym odcinku po wewnętrznej stronie ogrodzenia nie stwierdzono drogi patrolowej, pozwalającej na systematyczne dokonywanie jego oglądu z pojazdu samochodowego, wymaganej § 17 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia z 30 kwietnia 2004 r.

5. Niespełnieniu przez 3 osoby na 5 skontrolowanych, wymogu określonego w § 18 ust. 2 załącznika do rozporządzenia KPOLC. Zgodnie z nim szkolenie w zakresie świadomości ochrony lotnictwa, w stosunku do osób mających dostęp do strefy zastrzeżonej lotniska powtarza się co 2 lata. Oględziny sortowni (znajdującej się w strefie zastrzeżonej Portu),

⁴ Dz. U. Nr 116, poz. 803 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 122, poz. 1273 ze zm.

wykazały że znajdowało się tam łącznie 5 osób, tj. 3 pracowników obsługi naziemnej, 1 pracownik SOL i 1 funkcjonariusz Straży Granicznej. Wszyscy posiadali przepustki upoważniające ich do przebywania w strefie zastrzeżonej. Kontrola ich akt osobowych wykazała, że w przypadku 2 pracowników obsługi naziemnej i pracownika SOL, odstęp pomiędzy szkoleniami wyniósł 3 lata.

Odpowiedzialnym za powyższe był Dyrektor Pionu Bezpieczeństwa.

6. Braku oświetlenia płyty postojowej nr 3, co było niezgodne z § 28 załącznika do rozporządzenia KPOLC. Dyrektor Operacyjny podał, że płyta ta jest bardzo rzadko używana po zmroku, a w przypadku zaistnienia wyjątkowej potrzeby jej użycia w warunkach nocnych statki powietrzne są wówczas na nią wprowadzane/wyprowadzane przez Koordynatora Lotniczego Ruchu Naziemnego. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w Programie ochrony płyta nr 3 ma być wykorzystywana w czasie zagrożenia terrorystycznego, np. postój samolotu z porywaczami na pokładzie, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Port powinien zapewnić jej oświetlenie.

Odpowiedzialnym za powyższe był Dyrektor Operacyjny.

Oprócz wyżej wymienionych nieprawidłowości, NIK pozytywnie ocenia realizację zadań wynikających z KPOLC, w tym m. in. obowiązków określonych w § 2 ust. 1 pkt 9, tj.:

- wyposażenia aparatów telefonicznych, w system identyfikacji numerów połączeń przychodzących,
- opracowania programu ochrony lotniska oraz oznaczenie go odpowiednią klauzulą tajności,
- zawarcia porozumienia z Komendantem Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej w sprawie współdziałania w zakresie realizacji zadań związanych z kontrolą bezpieczeństwa dokonywaną w lotniczej komunikacji międzynarodowej i krajowej oraz z Policją w zakresie ochrony obszaru, obiektu lub urządzenia podlegającego obowiązkowej ochronie,
- utworzenia zespołu ochrony lotniska oraz powołaniu Służby Ochrony Lotniska (SOL),
- posiadania przez 28 pracowników SOL (na łączną liczbę 32), uprawnień operatora kontroli bezpieczeństwa,
- wyznaczenia i monitorowania strefy zastrzeżonej lotniska oraz jej części krytycznej,

a także innych wymogów określonych w załączniku do rozporządzenia KPOLC takich jak np.:

- opracowanie i wydanie instrukcji przepustkowej spełniającej wymogi określone w § 22 ust. 1,
- przestrzeganie wymogu liczebnej obsady stanowiska kontroli bezpieczeństwa oraz czasu pracy przy urządzeniach rentgenowskich określonych w § 38,
- prawidłowe i wystarczające oświetlenie płyt postojowych nr 1 i 2 – § 28,
- aktualizacja Programu ochrony nie rzadziej niż raz na 2 lata – § 118.

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

1. Bezwzględne przeszkolenie kierunkowe wszystkich osób tego wymagających oraz rozważenie możliwości odsunięcia od obowiązków w zakresie związanym z ochroną lotnictwa tej grupy osób, która nie przeszła przeszkolenia w wymaganych przepisami terminach.
2. Wdrożenie procedury zapewniającej systematyczne szkolenie pracowników Portu w zakresie szkoleń świadomości oraz szkoleń kierunkowych.
3. Przesłanie do Szefa ABW do akceptacji zmienionej wersji szkolenia świadomości w związku z wejściem w życie od 29.04.2010 r. nowych przepisów Komisji Unii Europejskiej dotyczących ustanowienia szczegółowych środków w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego.
4. Opracowanie planu skutecznych działań dotyczących rozszerzenia posiadanej biblioteki wirtualnych zagrożeń oznaczonych w skrócie „TIP” w urządzeniach rentgenowskich lub sprzęcie EDS, celem bezwzględnego wypełnienia zaleceń sformułowanych w obowiązujących przepisach wydanych przez Komisję UE.
5. Wprowadzenie procedury zapewniającej przekazywanie oryginałów lub kopii certyfikatów o ukończonych szkoleniach świadomości lub szkoleniach kierunkowych do teczek osobowych pracowników Portu.
6. Opracowanie i wdrożenie szczegółowego planu wykonania zaległych audytów wewnętrznych za 2009 i 2010 r.
7. Zapewnienie stworzenia procedury zabezpieczającej przed opóźnieniami i nieprawidłowościami związanymi z przesyłaniem: - harmonogramów audytów wewnętrznych, sprawozdań z wewnętrznych audytów oraz rocznych planów szkoleń do Prezesa ULC.

8. Opracowanie i przesłanie sprawozdań ze stanu ochrony lotniska do Prezesa ULC.
9. Doprowadzenie ogrodzenia Portu na odcinku od bramy centralnej do bramy nr 1 do stanu zgodnego z rozporządzeniem z 30 kwietnia 2004 r.
10. Przestrzeganie 2 letniego okresu pomiędzy szkoleniami z zakresu świadomości ochrony lotnictwa cywilnego dla pracowników Portu.
11. Oświetlenie płyty nr 3 Lotniska.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezesa, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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