



KIN 430.1.2024

Nr ewid. 85/2024/P/23/020/KIN

Informacja o wynikach kontroli

# ZAPEWNIENIE BEZPIECZEŃSTWA RUCHU LOTNICZEGO W LOTNICTWIE CYWILNYM

DEPARTAMENT  
INFRASTRUKTURY

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury  
Paweł Zambrzycki  
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli  
Piotr Miklis  
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś  
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, styczeń 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## Spis treści

<b>Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Ocena ogólna .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Synteza .....</b>	<b>10</b>
<b>4. Wnioski .....</b>	<b>14</b>
<b>5. Ważniejsze wyniki kontroli .....</b>	<b>15</b>
5.1. Zapewnianie przez PAŻP niezakłóconej kontroli i bezpieczeństwa polskiej przestrzeni powietrznej	15
5.1.1. Organizacja pracy i struktura zatrudnienia PAŻP .....	18
5.1.2. Sytuacja ekonomiczna PAŻP .....	28
5.1.3. Ośrodek zapasowy .....	34
5.1.4. Sprzęt i wyposażenie .....	38
5.1.5. Aplikacja DroneRadar .....	42
5.1.6. Realizacja przez PAŻP zadań z zakresu zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym .....	48
5.1.7. Realizacja przez PAŻP zadań z zakresu szkolenia służb ruchu lotniczego .....	60
5.2. Nadzór Prezesa ULC nad realizacją zadań przez PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym .....	66
5.3. Sprawowanie nadzoru przez ministra właściwego do spraw transportu nad realizacją zadań przez PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym .....	70
<b>6. Załączniki .....</b>	<b>75</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	75
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek .....	78
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	82
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	88
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	90

## WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

---

<b>ACC</b>	Area Control Centre, Area Control – ośrodek kontroli obszaru lub kontrola obszaru;
<b>APP</b>	Approach Control Office, Approach Control, Approach Control Service – ośrodek kontroli zbliżania, kontrola zbliżania lub służba kontroli zbliżania;
<b>ATC</b>	Air Traffic Control – kontrola ruchu lotniczego polegającą na zapewnieniu służby kontroli lotniska, zbliżania i obszaru;
<b>ATM</b>	Air Traffic Management – zarządzanie ruchem lotniczym;
<b>ATS</b>	Air Traffic Services – służby ruchu lotniczego;
<b>Bezpieczeństwo (safety)</b>	zgodnie z ICAO (Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego) stan, w którym ryzyka materializacji zagrożeń dla bezpieczeństwa żeglugi powietrznej są obniżone do akceptowalnego poziomu i kontrolowane;
	Departament Lotnictwa w Ministerstwie Infrastruktury;
<b>DL</b>	Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego – agencja Unii Europejskiej odpowiedzialna za bezpieczeństwo lotnicze w Europie;
<b>EASA</b>	
<b>Eurocontrol</b>	Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej – regionalna, wyspecjalizowana organizacja międzyrządowa, której celem jest koordynacja współpracy państw członkowskich, a także organizacji międzynarodowych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa powietrznej żeglugi cywilnej i wojskowej;
<b>FIR Warszawa</b>	Flight Information Region – rejon informacji powietrznej w rozumieniu art. 2 pkt 23 rozporządzenia (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej <sup>1</sup> . FIR Warszawa obejmuje przestrzeń powietrzną nad terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz część przestrzeni powietrznej przydzielonej przez ICAO nad Morzem Bałtyckim, która jest wyznaczona linią łączącą punkty o współrzędnych geograficznych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni <sup>2</sup> ;
<b>ICAO</b>	Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego;
<b>INOP</b>	instrukcja operacyjna;
<b>konwencja chicagowska</b>	konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. <sup>3</sup> ;
<b>Kierownik ds. bezpieczeństwa</b>	Safety manager – osoba ponosząca odpowiedzialność oraz będąca punktem kontaktowym w sprawach związanych z wdrożeniem oraz utrzymaniem efektywnego systemu zarządzania bezpieczeństwem (SMS);
<b>KRL</b>	kontroler ruchu lotniczego;

---

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE. L 2004 Nr 96, str. 1, ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 619.

<sup>3</sup> Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, ze zm.

<b>MI, Minister Infrastruktury</b>	minister właściwy do spraw transportu;
<b>Ministerstwo</b>	ministerstwo właściwe ds. transportu, Ministerstwo Infrastruktury;
<b>OAT</b>	Operational Air Traffic – operacyjny ruch lotniczy;
<b>OSPA</b>	ośrodek szkolenia personelu ATS;
<b>PANDORA</b>	zintegrowany system zobrazowania danych służb ruchu lotniczego;
<b>P_21</b>	system zarządzania ruchem lotniczym PEGASUS_21;
<b>PAŻP (PANS), Agencja</b>	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej;
<b>Prezes ULC</b>	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego;
<b>PSD</b>	plan skuteczności działania służb żeglugi powietrznej;
<b>SMS</b>	system zarządzania bezpieczeństwem (safety management system). Systematyczne podejście do zarządzania bezpieczeństwem, obejmujące niezbędną strukturę organizacyjną, zakresy odpowiedzialności, politykę oraz procedury;
<b>SPO</b>	tryb pracy kontrolerów ruchu lotniczego na połączonych stanowiskach pracy (Single Person Operations);
<b>SUP ATM/KZ ATM</b>	supervisor ATM/kierownik zmiany ATM;
<b>system funkcjonalny</b>	połączenie procedur, zasobów ludzkich i wyposażenia, w tym sprzętu i oprogramowania, zorganizowanych w celu pełnienia określonej funkcji w ramach ATM/ANS i pozostałych funkcji sieciowych ATM
<b>TMA</b>	Terminal Control Area – rejon kontrolowany lotniska lub węzła lotnisk;
<b>TWR</b>	Aerodrome Control Tower, Aerodrome Control – wieża kontroli lotniska lub kontrola lotniska;
<b>ULC</b>	Urząd Lotnictwa Cywilnego;
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> ;
<b>ustawa o PAŻP</b>	ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej <sup>5</sup> ;
<b>ustawa Prawo lotnicze</b>	ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze <sup>6</sup> .

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1272.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, ze zm.

## 1. WPROWADZENIE

### Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji publicznej oraz instytucja zapewniająca służbę kontroli ruchu lotniczego zapewniały bezpieczeństwo ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym?

### Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy PAŻP zapewniała niezakłóconą kontrolę i bezpieczeństwo polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej?

2. Czy Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego sprawował rzetelny nadzór nad realizacją zadań przez PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym?

3. Czy minister właściwy do spraw transportu sprawował rzetelny nadzór nad PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym?

### Jednostki kontrolowane

Polska Agencja Żeglugi Powietrznej

Urząd Lotnictwa Cywilnego

Ministerstwo Infrastruktury

### Okres objęty kontrolą

2022-2023 (do 22 grudnia), do dnia zakończenia kontroli z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres.

PAŻP jest państwową osobą prawną, utworzoną na mocy ustawy o PAŻP, która rozpoczęła swoją działalność 1 kwietnia 2007 r. Podstawowym celem działalności Agencji jest zapewnianie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej, przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. PAŻP zapewnia służby kontroli ruchu lotniczego w polskim rejonie informacji powietrznej, który nosi nazwę FIR Warszawa i obejmuje przestrzeń powietrzną nad terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz część przestrzeni powietrznej przydzielonej przez ICAO nad Morzem Bałtyckim<sup>7</sup>.

Siedzibą PAŻP jest miasto stołeczne Warszawa. Agencja może tworzyć oddziały terenowe, działa zgodnie z planem działalności: pięcioletnim (corocznie aktualizowanym) oraz rocznym (w skład którego wchodzi plan finansowy obejmujący rok obrotowy pokrywający się z rokiem kalendarzowym). Agencja, zgodnie z art. 9 ust. 14 i 15 ustawy o PAŻP, sporządza sprawozdanie finansowe, które jest badane przez biegłego rewidenta, a następnie opiniowane przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i przekazywane do zatwierdzenia ministrowi właściwemu ds. transportu. Dla potrzeb współpracy i prowadzenia działalności w środowisku międzynarodowym PAŻP posługuje się nazwą w języku angielskim: *Polish Air Navigation Services Agency* (PANSA).

PAŻP przygotowuje cywilnych kontrolerów ruchu lotniczego, pracowników i kandydatów do pracy w służbach ruchu lotniczego w prowadzonym przez siebie ośrodku szkolenia personelu ATS. Obszar odpowiedzialności kontrolerów ruchu lotniczego różni się w zależności od tego, w której ze służb pracują. Pojęcie *służba kontroli ruchu lotniczego* jest dość szerokie i obejmuje służbę kontroli lotniska (TWR), służbę kontroli zbliżania (APP) oraz służbę kontroli obszaru (ACC). Zadaniem każdej z nich jest sprawowanie kontroli nad statkiem powietrznym będącym na innym etapie lotu.

Praca kontrolera ruchu lotniczego należy do grupy prac o szczególnym charakterze, wymaga szczególnej sprawności psychofizycznej, której obniżenie uniemożliwia wykonywanie pracy w sposób zapewniający bezpieczeństwo ruchu lotniczego. Zawód ten został zaliczony do kategorii trudnych i niebezpiecznych<sup>8</sup>. Według badań Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego do czynników stresogennych wpływających na obciążenie pracą kontrolera ruchu lotniczego zalicza się czynniki: związane bezpośrednio z systemem kontroli ruchu (m.in. odpowiedzialność za życie ludzi, presja czasu, samodzielność w podejmowaniu trudnych decyzji, praca zmianowa/nocna); personalne (m.in. pamięć wzrokowa i słuch, podzielność uwagi, koncentracja uwagi, wyobraźnia przestrzenna, zdolność przewidywania, odporność na stres, wiek); związane ze środowiskiem pracy (m.in. organizacja stanowiska pracy, płynność i kompletność informacji, sprawność techniczna sprzętu, warunki otoczenia).

Przeprowadzona przez NIK w PAŻP, ULC i w Ministerstwie Infrastruktury w 2021 r. kontrola pt. Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór

<sup>7</sup> Przestrzeń ta jest wyznaczona linią łączącą punkty o współrzędnych geograficznych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni.

<sup>8</sup> Obciążenie pracą umysłową na stanowiskach pracy związanych z wykonywaniem zadań o dużych wymaganiach percepcyjnych i decyzyjnych. Poradnik dla organizatorów pracy i pracowników. Opracowanie Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2014 r.

uprawnionych organów nad tą działalnością<sup>9</sup> wykazała, że PAŻP w latach 2018-2021 zapewniła niezakłóconą kontrolę polskiej przestrzeni powietrznej przy zachowaniu bezpieczeństwa żeglugi powietrznej. NIK negatywnie oceniła jednak działalność Agencji w obszarach gospodarki finansowo-majątkowej, jak również organizacji i zmian trybu pracy kontrolerów ruchu lotniczego oraz wynagradzania. Nadzór Ministra Infrastruktury nad PAŻP sprawowany był z wykorzystaniem ustawowych instrumentów nadzorczych, ale obarczony był nieprawidłowościami – Minister zaniechał wnioskowania o powołanie Prezesa PAŻP i tylko wniósł o powierzenie pełnienia obowiązków Prezesa PAŻP wskazanej osobie. Z kolei Prezes ULC prawidłowo sprawował nadzór nad realizacją zadań przez Agencję.

W związku ze zmniejszeniem przychodów spowodowanych pandemią Covid-19 PAŻP podjęła działania w celu utrzymania płynności Agencji. Uzyskano środki z kredytu komercyjnego oraz wprowadzono zmiany w organizacji pracy kontrolerów ruchu lotniczego, które pod koniec 2022 r. doprowadziły do sporu związków zawodowych działających w Agencji z kierownictwem PAŻP. Wśród postulatów zgłoszonych przez stronę związkową, oprócz kwestii płacowych, znalazły się także zagadnienia odnoszące się do braku zapewnienia wystarczającego poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego.

Przedłużający się spór w PAŻP spowodował ryzyko odejścia z pracy z dniem 1 maja 2022 r.<sup>10</sup> ponad 80% kontrolerów ACC i APP Warszawa, co groziło paraliżem ruchu lotniczego nad Polską. Aby temu przeciwdziałać, Rada Ministrów w dniu 25 kwietnia 2022 r. wydała rozporządzenie ograniczające ruch lotniczy na lotnisku Okęcie i Modlin<sup>11</sup>, a organizacja międzynarodowa Eurocontrol ostrzegła sąsiadujące z Polską kraje, iż ze względu na zbyt małą liczbę kontrolerów w PAŻP, po 1 maja 2022 r. będą zmuszone przejąć te statki powietrzne, które do tej pory przelatywały nad Polską.

Dopiero odwołanie, na wniosek Ministra Infrastruktury, przez Prezesa Rady Ministrów, z pełnienia obowiązków ówczesnego p.o. Prezesa Agencji oraz zatwierdzenie przez Ministra podwyżki wynagrodzeń dla części pracowników PAŻP, w szczególności warszawskich kontrolerów ruchu lotniczego, umożliwiło wypracowanie kompromisu i zawarcie 29 czerwca 2022 r. porozumienia ze Związkiem Zawodowym Kontrolerów Ruchu Lotniczego. Porozumienie to pozwoliło na zachowanie bezpieczeństwa i ciągłości ruchu w polskiej przestrzeni powietrznej, choć nie satysfakcjonowało wszystkich KRL PAŻP i w okresie październik-listopad 2022 r. w gdańskim porcie lotniczym doszło do kolejnych protestów, które skutkowały licznymi opóźnieniami statków powietrznych. Przyczyną tego stanu miała być nowa organizacja pracy kontrolerów ruchu lotniczego, która nie uwzględniała specyfiki ośrodka w Gdańsku, powodując drastyczne zwiększenie zapotrzebowania na tych pracowników.

Niniejsza kontrola według przyjętych założeń miała na celu dokonanie oceny działalności organów administracji publicznej oraz PAŻP pod kątem wywiązywania się z obowiązku zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, szczególnie po wprowadzeniu w Agencji nowej organizacji pracy i zmian w wynagrodzeniach kontrolerów ruchu lotniczego.

---

<sup>9</sup> I/21/004/KST.

<sup>10</sup> Z dniem 30 kwietnia 2022 r. kontrolerom kończyły się okresy wypowiedzenia.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w ruchu lotniczym (Dz. U. poz. 894), uchylone z dniem 29 kwietnia 2022 r. na podstawie § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2022 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie wprowadzenia ograniczeń w ruchu lotniczym (Dz. U. poz. 942).

## 2. OCENA OGÓLNA

Nie zapewniano w pełni bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym

**Organy administracji publicznej oraz Polska Agencja Żeglugi Powietrznej w kontrolowanym okresie nie zapewniały w pełnym zakresie bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. PAŻP, jako instytucja zapewniająca służbę kontroli ruchu lotniczego, nie gwarantowała w pełni niezakłóconej kontroli i bezpieczeństwa polskiej przestrzeni powietrznej. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego co do zasady rzetelnie sprawował nadzór nad realizacją zadań przez PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. Minister Infrastruktury sprawował nadzór nad PAŻP w powyższym zakresie, jednak był on niewystarczający i nie zapobiegł zagrożeniu licznym odejściami z pracy kontrolerów ruchu lotniczego z dniem 1 maja 2022 r.**

W kontrolowanym okresie Polska Agencja Żeglugi Powietrznej nie gwarantowała w pełni niezakłóconej kontroli i bezpieczeństwa polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniającej służbę żeglugi powietrznej. PAŻP nie była przygotowana na wypadek niedoboru kontrolerów ruchu lotniczego w związku ze sporem kontrolerów z kierownictwem Agencji, jaki zaistniał pod koniec 2021 r., a działania prowadzone w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej były nieskuteczne. W konsekwencji powstało realne zagrożenie braku zapewnienia przez Agencję ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej.

W ocenie NIK struktura zatrudnienia Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w grupie pracowników operacyjnych była wadliwa. Agencja – poprzez brak realizacji planów zatrudnienia w grupie kontrolerów ruchu lotniczego – niewystarczająco zabezpieczała potrzeby w zakresie personelu niezbędnego dla zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej. W latach 2019-2022 funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa w PAŻP sprawował dyrektor Biura Bezpieczeństwa, który nie posiadał wymaganych kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru.

Również sytuacja finansowa PAŻP była niestabilna i wymagała wsparcia środkami z kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz ze środków pochodzących z utworzonego przez EUROCONTROL 5 stycznia 2023 r. Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności<sup>12</sup>.

Służbom zarządzania ruchem lotniczym PAŻP nie zapewniono w pełni autonomicznego systemu rezerwowego na okoliczność długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym (CZRL) w Warszawie. W trakcie przeprowadzonego przez PAŻP postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczącego budowy systemu zapasowego Pegasus\_21 dla Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego PAŻP (OKRL) w Poznaniu, wystąpiły nieprawidłowości, w wyniku których mogło dojść do popełnienia przestępstwa, polegającego na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez byłego p.o. Prezesa PAŻP. Ustalono, że cztery organy kontroli lotniska nie były wyposażone w systemy wspomagające pracę operacyjną, natomiast siedem organów kontroli nie posiadało systemu kontroli trakcji ATS, potocznie nazywanego radarem. Brak takiego wyposażenia może rzutować negatywnie na bezpieczeństwo operacji lotniczych. Stwierdzono również, że kontrolerzy pełniący służbę w Ośrodku Kontroli Lotniska w Modlinie mieli ograniczone pole obserwacji statków powietrznych oraz pojazdów na płycie lotniska,

<sup>12</sup> Na podstawie wytycznych Dyrektywy nr 22/112 Stałej Komisji EUROCONTROL z 24 listopada 2022 r.

a Prezes PAŻP nie doprowadził do usunięcia powyższych ograniczeń. Ponadto PAŻP – w następstwie wyłączenia przez wykonawcę aplikacji mobilnej DroneRadar, co spowodowało m.in. znaczące obciążenie pracy kontrolerów ruchu lotniczego – dopuściła do wystąpienia ryzyka zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym.

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego co do zasady rzetelnie sprawował nadzór nad realizacją zadań przez PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w działalności Prezesa ULC miały charakter formalny i polegały na powielaniu spraw w rejestrach zmian w systemach funkcjonalnych, braku aktualizacji spraw w tych rejestrach oraz wydawaniu decyzji, dotyczących zatwierdzenia zmian w systemach funkcjonalnych, z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Minister Infrastruktury sprawował nadzór nad PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. W tym celu przeprowadzano lub zlecano kontrole oraz monitorowano wykonanie wniosków i zaleceń, wyjaśniano także problemy zgłaszane przez związki zawodowe działające w Agencji. Działania te okazały się jednak niewystarczające dla zapobieżenia zagrożeniu licznym odejść z pracy kontrolerów ruchu lotniczego z dniem 1 maja 2022 r. W konsekwencji powstało realne zagrożenie braku zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym.

Do dnia zakończenia kontroli NIK w Ministerstwie nie sfinalizowano prac mających na celu dostosowanie przepisów ustawy Prawo lotnicze do wymogów rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r.<sup>13</sup>, pomimo upływu czterech lat od dnia, od którego to rozporządzenie obowiązuje (2 stycznia 2020 r.).

---

<sup>13</sup> Ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 677/2011 (Dz. Urz. UE L 62 z 08.03.2017, str. 1, ze zm.).

### 3. SYNTEZA

<p><b>Brak przygotowania PAŻP na wypadek niedoboru kontrolerów ruchu lotniczego. Działania zapobiegawcze nie były skuteczne</b></p>	<p>PAŻP nie była przygotowana na wypadek niedoboru kontrolerów ruchu lotniczego, spowodowanego sporem kierownictwa PAŻP z KRL, który zaistniał pod koniec 2021 r. Działania Agencji prowadzone w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej były nieskuteczne i nie wyeliminowały ryzyka zagrożeń związanych z niedoborem kontrolerów ruchu lotniczego od 1 maja 2022 r. Przyczyną tego stanu był brak wystarczającej w stosunku do potrzeb liczby personelu operacyjnego.</p> <p>W celu niedopuszczenia do zakłócenia krajowego ruchu lotniczego, działając pod presją czasu spowodowaną przewidywanym zwiększeniem liczby operacji lotniczych, zawarto ze stroną związkową 29 czerwca 2022 r. porozumienie kończące spór zbiorowy. Wprowadzone zmiany do regulaminów wynagradzania i pracy zwiększyły rozwarstwienie płacowe oraz pozapłacowe pomiędzy KRL a pozostałymi pracownikami, co mogło negatywnie wpływać na ich motywację, efektywność pracy oraz stan psychofizyczny. [str. 18-24]</p>
<p><b>Brak wystarczającej liczby KRL do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej</b></p>	<p>Agencja poprzez brak realizacji planów zatrudnienia, w grupie kontrolerów ruchu lotniczego, niewystarczająco zabezpieczała potrzeby w zakresie personelu niezbędnego dla zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej. Niewystarczająca liczba pracowników operacyjnych spowodowała wykonywanie przez nich pracy w godzinach nadliczbowych, co skutkowało ponoszeniem z tego tytułu dodatkowych kosztów finansowych. Stan ten nie uległ poprawie w stosunku do ustaleń poprzednich kontroli NIK w 2021 r. i w 2014 r. [str. 25-27]</p>
<p><b>Niestabilna sytuacja finansowa PAŻP wymagała zewnętrznych źródeł finansowania</b></p>	<p>Sytuacja finansowa PAŻP, pomimo podejmowania działań w celu wygenerowania oszczędności, nadal pozostawała niestabilna i wymagała finansowania prowadzonej działalności środkami pochodzącymi z udzielonego przez BGK, w latach 2020-2021 kredytu, a także ze środków pochodzących z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności. [str. 28-34]</p>
<p><b>Wypłata premii dla KRL pomimo trudnej sytuacji finansowej PAŻP</b></p>	<p>Pomimo trudnej sytuacji finansowej, w celu konieczności zażegnania sporu z kontrolerami ruchu lotniczego, PAŻP wypłaciła pracownikom premie oraz pozostałe nagrody w kwocie 58,4 mln zł w 2022 r., tj. o 45,2 mln zł więcej niż w 2021 r. (wzrost o 342,8 %) oraz prawie 8 mln zł w I połowie 2023 r. Źródłem wypłat m.in. środki pochodzące z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności. [str. 31]</p>
<p><b>Brak autonomicznego systemu rezerwowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym</b></p>	<p>Służby ATM PAŻP nie posiadały w pełni autonomicznego systemu rezerwowego na okoliczność długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie, obsługującego FIR Warszawa. Z kolei Centrum nie posiadało zapewnionej efektywnej infrastruktury zapasowej, pozwalającej na realizację zadań spoza obiektów zlokalizowanych w Warszawie. W przypadku zaprzestania funkcjonowania Centrum lub przerwania jego sprawności operacyjnej w dłuższym okresie czasu, może to skutkować poważnymi zakłóceniami ruchu lotniczego w Europie Centralnej i Wschodniej, a czas niezbędny do jego odbudowy, w sytuacji utraty przychodów PAŻP, należy szacować na wiele lat. [str. 34-36]</p>
<p><b>Postępowanie na zakup sprzętu przeprowadzono z naruszeniem prawa, mogło też dojść do przestępstwa</b></p>	<p>Postępowanie PAŻP na zakup systemu Pegasus_21 dla Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu przeprowadzono z naruszeniem przepisów prawa, w wyniku czego mogło dojść do popełnienia przestępstwa, polegającego na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków. Były p.o. Prezes PAŻP prowadząc nieformalne negocjacje tylko z jednym prywatnym podmiotem, mimo braku akceptacji ze strony komórki ds. zakupów, dopuścił do zamówienia i przyjęcia bezumownie elementów systemu Pegasus_21, a następnie dokonał przyjęcia tego sprzętu przez PAŻP bez protokołu odbioru oraz bez innych dokumentów stwierdzających rodzaj, ilość i jakość dostarczonego sprzętu. [str. 36-38]</p>

**Brak wyposażenia w systemy wspomagające pracę operacyjną**

Cztery organy kontroli lotniska<sup>14</sup> nie były wyposażone w systemy wspomagające pracę operacyjną (system VCS i P\_21), natomiast siedem organów kontroli lotniska<sup>15</sup> nie posiadało systemu kontroli trakcji ATS, potocznie nazywanego radarem. Brak wyposażenia ww. organów kontroli lotniska w systemy wspomagające pracę operacyjną może rzutować negatywnie na bezpieczeństwo operacji lotniczych obsługiwanych przez te organy. [str. 38-41]

**Ograniczenia obserwacji z wieży w Modlinie**

Kontrolerzy pełniący służbę w TWR Modlin mieli ograniczone pole obserwacji statków powietrznych oraz pojazdów na płycie lotniska, a Prezes PAŻP nie doprowadził do usunięcia powyższych ograniczeń. [str. 41-42]

**Wyłączenie aplikacji DroneRadar powoduje zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu lotniczego**

Wyłączenie z dniem 28 września 2023 r. z użytkowania operacyjnego aplikacji mobilnej DroneRadar spowodowało brak dwustronnej niewerbalnej komunikacji pomiędzy służbami kontroli ruchu lotniczego a pilotem bezałogowego statku powietrzego. Powyższe skutkowało powstaniem ryzyk i zagrożeń dla zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. Wyłączenie aplikacji spowodowało znaczące obciążenie pracy kontrolerów ruchu lotniczego, utrudnienia w środowisku operatorów dronów, niechęć do zgłaszania lotów, a także ryzyko wzrostu tzw. szarej strefy lotów. [str. 42-47]

**Kierownik ds. bezpieczeństwa bez wymaganych kwalifikacji**

W latach 2019-2022 funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa w PAŻP, odpowiedzialnego za wdrożenie i utrzymanie SMS, sprawował dyrektor Biura Bezpieczeństwa, który nie spełniał wymogów dotyczących posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru, określonych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r. Powierzenie funkcji kierownika ds. bezpieczeństwa w PAŻP osobie bez wymaganych kwalifikacji stwarzało ryzyko obniżenia poziomu bezpieczeństwa w ruchu lotniczym. [str. 49-50]

**Protest KRL w Gdańsku spowodował czasowe zawieszenie ruchu lotniczego**

W wyniku protestu KRL w ośrodku kontroli zbliżania w Gdańsku (APP Gdańsk) w październiku 2022 r. zmniejszyła się liczba personelu operacyjnego, co doprowadziło do wystąpienia ryzyka braku zapewnienia ciągłości służb ruchu lotniczego. W konsekwencji konieczne było czasowe zawieszenie pełnienia służby kontroli zbliżania w tym ośrodku, a statki powietrzne były przekierowywane do innych ośrodków kontroli ruchu lotniczego. W APP Gdańsk w 2022 r. było 36 przypadków przerwania ciągłości służby. [str. 51-53]

**Zmaterializowanie się ryzyk w działalności PAŻP w 2022 r.**

W działalności PAŻP w 2022 r. zmaterializowały się uprzednio zidentyfikowane przez Agencję cztery ryzyka, w tym dwa częściowo, tj. ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zabezpieczenia personelu do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby (RS05) – spowodowane m.in. brakiem porozumienia ze stroną społeczną; ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia wystarczającego finansowania działalności PAŻP (RS08) – spowodowane m.in. konfliktem w Ukrainie, wzrostem cen towarów i usług, kosztów obsługi kredytów; ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego działania w sytuacji kryzysowej/awaryjnej (RS04) – spowodowane wystąpieniem zadymienia w pomieszczeniu technicznym w jednej z wież kontroli lotów oraz ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi (RS06) – spowodowane brakiem kadr w związku z procesem wypowiedzeń zmieniających warunki płacy pracowników. [str. 53-54]

**Brak terminowej realizacji wymagań bezpieczeństwa**

PAŻP dokonywała ocen bezpieczeństwa, w przypadku gdy wprowadzana zmiana w działalności miała wpływ na część systemu funkcjonalnego Agencji. W kontrolowanym okresie sformułowano 1632 wymagania bezpieczeństwa po przeprowadzeniu przez PAŻP ocen bezpieczeństwa. Szczegółowa kontrola 23 ocen bezpieczeństwa, w przypadku których realizacja 298 wymagań bezpieczeństwa przypadła na lata 2022-2023, wykazała że 42 wymagania zostały zrealizowane z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 133 dni. Opóźnienia

<sup>14</sup> TWR Bydgoszcz, TWR Radom, TWR Szymany, TWR Zielona Góra.

<sup>15</sup> TWR Bydgoszcz, TWR Łódź, TWR Radom, TWR Rzeszów, TWR Szczecin, TWR Szymany, TWR Zielona Góra.

we wdrożeniu wymagań bezpieczeństwa mogły powodować wydłużenie terminu wejścia w życie zmian w systemie funkcjonalnym lub mającej wpływ na ten system, co wskazuje na brak sprawowania przez PAŻP rzetelnego nadzoru w tym zakresie. [str. 55-56]

**Postulaty związków zawodowych w zakresie przywrócenia standardów bezpieczeństwa w PAŻP**

Związki zawodowe zgłosiły liczne postulaty, które dotyczyły przywrócenia standardów bezpieczeństwa w Agencji, w tym m.in.: ograniczenia stosowania SPO do minimum, weryfikacji ergonomii stanowisk i umiejętności personelu, przywrócenia pełnej obsady, przywrócenia kultury bezpieczeństwa i odbudowy zaufania do zasad SMS, zastąpienia kontroli proceduralnej radarową we wszystkich TMA w Polsce, wyposażenia regionalnych organów w sprzęt pozwalający na efektywniejsze i bezpieczniejsze sprawowanie służby. [str. 57-60]

**Liczne nieprawidłowości we wdrażaniu pracy w trybie SPO**

Kontrola doraźna przeprowadzona przez Dział Kontroli Wewnętrznej PAŻP w 2022 r., w zakresie poprawności stosowania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem SMS, ujawniła liczne nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. procesu wdrażania w PAŻP pracy kontrolerów ruchu lotniczego na połączonych stanowiskach pracy (SPO). Wprowadzając stosowanie SPO w jednostkach terenowych PAŻP nie dokonano szczegółowych analiz oraz wprowadzenia szczegółowych wymagań ograniczających ryzyko w poszczególnych organach kontroli ruchu lotniczego. [str. 56-57]

**Zawieszenie naboru KRL w latach 2020-2022 spowodowało, że nie przeszkolono około 150 kandydatów**

W związku z brakiem możliwości prowadzenia szkoleń w warunkach obostrzeń związanych z pandemią Covid-19 nie dokonywano naborów na szkolenia na kontrolerów ruchu lotniczego, a w latach 2020-2022 odwołano pięć kursów podstawowych dla kandydatów na KRL. Potencjalna liczba uczestników/kandydatów, którzy nie wzięli udziału w szkoleniach wyniosła około 150 osób, w konsekwencji nastąpiło zatrzymanie stałego i systematycznego dopływu nowych kadr personelu do pracy operacyjnej. PAŻP podejmowała działania w celu zwiększenia liczby kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego oraz skuteczności prowadzonych szkoleń. [str. 64-65]

**Realizacja wniosku pokontrolnego NIK dot. szkolenia KRL**

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa PAŻP, po kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2021 r., wniosła<sup>16</sup> m.in. o podjęcie prac nad stworzeniem rozwiązań pozwalających na szkolenie kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do realizacji zapotrzebowania wynikającego z prognoz ruchu. PAŻP podjęła działania w celu realizacji wniosku NIK, m.in. w listopadzie 2022 r. podpisano umowę z Lotniczą Akademią Wojskową w Dęblinie w zakresie szkoleń dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego, a z Państwową Akademią Nauk Stosowanych w Chełmie oraz z Politechniką Śląską podpisano listy intencyjne o współpracy. [str. 65-66]

**Prowadzenie kontroli przez Prezesa ULC w PAŻP**

W okresie objętym kontrolą Prezes ULC przeprowadził w PAŻP 78 kontroli, z tego 54 planowe własne, 3 zlecone, 20 własnych nieplanowanych i 1 niezapowiedzianą inspekcję. W wyniku kontroli doraźnej dotyczącej stanu przygotowań PAŻP do sytuacji kryzysowej, związanej z przewidywanymi niedostatecznymi zasobami personelu operacyjnego z dniem 1 maja 2022 r., Prezes ULC stwierdził, że podejmowane przez PAŻP działania nie były możliwe do zrealizowania przed tym terminem. [str. 66-67]

**Nieprzekazanie postulatów związków zawodowych Prezesowi ULC**

Prezes ULC nie otrzymał postulatów strony związkowej, sformułowanych w trakcie protestów kontrolerów w II kwartale 2022 r. W ramach sprawowania bieżącego nadzoru nad PAŻP Prezes ULC nie zidentyfikował zagrożeń podnoszonych przez stronę społeczną. [str. 67]

**Wydawanie decyzji z naruszeniem przepisów k.p.a.**

W trzech z pięciu badanych spraw dotyczących zatwierdzenia zmian w systemach funkcjonalnych Prezes ULC wydał decyzje administracyjne w sprawie zatwierdzania zmian po 63, 82 i 90 dniach od powiadomienia o zmianie w systemie funkcjonalnym, co stanowiło naruszenie art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>17</sup>. W żadnym z tych przypadków

<sup>16</sup> KST.411.005.01.2021, wystąpienie zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.016.2022 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 maja 2022 r.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

	Prezes ULC nie powiadomił PAŻP o niezakończonym terminie i wyznaczeniu nowego terminu oraz o prawie do wniesienia ponaglenia, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 § 1 k.p.a. [str. 69]
<b>Rejestr niezetelnie prowadzony</b>	W ULC niezetelnie prowadzono rejestry zmian w systemach funkcjonalnych. Stwierdzono przypadki powielania spraw, a sam rejestr nie był na bieżąco uzupełniany i aktualizowany. [str. 69-70]
<b>Prowadzenie kontroli w PAŻP lub zlecenie ich Prezesowi ULC</b>	Minister Infrastruktury, poprzez Departament Kontroli Ministerstwa, przeprowadzał lub zlecał kontrole oraz monitorował wykonanie wniosków i zaleceń, a także podejmował działania mające na celu wyjaśnienie problemów zgłaszanych przez związki zawodowe działające w PAŻP. W badanym okresie przeprowadzono trzy kontrole doraźne w PAŻP oraz zlecono Prezesowi ULC przeprowadzenie dwóch kontroli. [str. 70-72]
<b>Wyjaśnianie uzyskanych informacji odnośnie działalności PAŻP</b>	W kontrolowanym okresie wpłynęło do Ministerstwa 29 pism dotyczących działalności PAŻP, z których 21 stanowiły informacje od związków zawodowych działających w PAŻP. Przy rozpatrywaniu spraw występowało do Prezesa ULC o zweryfikowanie sygnalizowanych nieprawidłowości i podjęcie stosownych działań, a do Prezesa PAŻP o przedstawienie stanowiska lub udzielenie wyjaśnień. [str. 72]
<b>Odwołanie p.o. Prezesa PAŻP na wniosek MI</b>	W dniu 29 marca 2022 r. Minister Infrastruktury wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem <sup>18</sup> o zwolnienie dotychczasowego p.o. Prezesa PAŻP z pełnienia obowiązków Prezesa Agencji oraz o powołanie na to stanowisko wskazanej przez niego kandydatki. Prezes RM zwolnił dotychczasowego p.o. Prezesa PAŻP z pełnienia obowiązków z dniem 30 marca 2022 r., powołując z dniem 31 marca 2022 r. na to stanowisko osobę wskazaną we wniosku MI. [str. 72]
<b>Akceptacja przez MI projektu Aneksu nr 1 do Regulaminu wynagradzania PAŻP</b>	Dyrektor Departamentu Lotnictwa w ramach opiniowania projektu Aneksu nr 1 do Regulaminu wynagradzania w Agencji poinformowała Ministra Infrastruktury m.in., że wprowadzenie do stosowania w PAŻP Regulaminu wynagradzania, zatwierdzonego 28 września 2021 r. przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie, działającego z upoważnienia Ministra Infrastruktury, spowodowało eskalację napięć społecznych w Agencji i trudności operacyjne. Poinformowała również MI, iż przygotowywany Aneks nr 1 do Regulaminu wynagradzania był efektem kompromisu wypracowanego pod presją czasu i zagrożenia bezpieczeństwa, ciągłości, płynności i efektywności żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej, uzyskanego pomiędzy nowym kierownictwem PAŻP, a stroną społeczną. Efektem planowanych zmian ma być wzrost wynagrodzenia w grupie KRL w Warszawie (wzrost ok. 20-70%), natomiast wynagrodzenie pozostałych grup pracowników PAŻP zostanie utrzymane na niemal niezmiennym poziomie. [str. 72-73]
<b>Przewlekłe prowadzenie prac MI nad zmianą przepisów ustawy Prawo lotnicze</b>	Do dnia zakończenia kontroli NIK, w Ministerstwie nie sfinalizowano prac mających na celu dostosowanie przepisów ustawy Prawo lotnicze do przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r., pomimo upływu czterech lat od dnia, od którego to rozporządzenie obowiązuje (2 stycznia 2020 r.). [str. 73-74]

<sup>18</sup> Pismo (brak numeru) z dnia 29 marca 2022 r.

## 4. WNIOSKI

---

<b>Do Prezesa Rady Ministrów</b>	<p>W związku z brakiem sfinalizowania prac mających na celu dostosowanie przepisów ustawy Prawo lotnicze do wymogów rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r., pomimo upływu czterech lat od wejścia w życie przepisów rozporządzenia, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę zintensyfikowania prac w tym zakresie.</p>
<b>Do Ministra Infrastruktury</b>	<p>W związku z brakiem zapewnienia w pełnym zakresie bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– wzmocnienie nadzoru nad PAŻP, przede wszystkim w aspekcie zabezpieczenia personelu operacyjnego do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej, szczególnie po wprowadzeniu w Agencji nowej organizacji pracy i zmian w wynagrodzeniach kontrolerów ruchu lotniczego;</li> <li>– objęcie szczególnym nadzorem, przy współpracy z Prezesem ULC, podejmowanych przez PAŻP działań w celu zapewnienia w pełni autonomicznego systemu rezerwowego na okoliczność długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie, w tym w zakresie zintensyfikowania przez Agencję prac związanych z uruchomieniem operacyjnym Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu, mającego docelowo pełnić funkcję Centrum Zapasowego dla FIR Warszawa;</li> <li>– objęcie szczególnym nadzorem, przy współpracy z Prezesem ULC, działań PAŻP zmierzających do wyeliminowania utrudnień dla służb ruchu lotniczego w wykonywaniu czynności operacyjnych w Ośrodku Kontroli Lotniska w Modlinie.</li> </ul>
<b>Do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego</b>	<p>W związku z brakiem wyposażenia części organów kontroli lotniska w systemy wspomagające pracę operacyjną, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o przeprowadzenie w PAŻP szczegółowej weryfikacji potrzeb służb kontroli ruchu lotniczego w zakresie doposażenia stanowisk operacyjnych w systemy wspomagające pracę, w tym w system kontroli dozorowanej ATS.</p>
<b>Do Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej</b>	<p>Z uwagi na brak przygotowania PAŻP na wypadek niedoboru kontrolerów ruchu lotniczego w sytuacji wystąpienia sporu kontrolerów z kierownictwem Agencji, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań, które skutecznie zapewniłyby ciągłość operacyjną PAŻP w sytuacji drastycznego obniżenia liczby kontrolerów ruchu lotniczego.</p>

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. ZAPEWNIANIE PRZEZ PAŻP NIEZAKŁÓCONEJ KONTROLI I BEZPIECZEŃSTWA POLSKIEJ PRZESTRZENI POWIETRZNEJ

#### Podsumowanie wyników kontroli

W okresie objętym kontrolą NIK doszło do nasilenia sporu kontrolerów ruchu lotniczego z kierownictwem Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, który powstał pod koniec 2021 r. W wyniku sporu powstało realne zagrożenie braku zapewnienia przez Agencję ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej. PAŻP nie była przygotowana na wypadek niedoboru kontrolerów ruchu lotniczego, natomiast działania prowadzone w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej były nieskuteczne i nie wyeliminowały ryzyka zagrożeń związanych z niedoborem kontrolerów ruchu lotniczego od 1 maja 2022 r. Przyczyną tego stanu był brak wystarczającej w stosunku do potrzeb liczby personelu operacyjnego.

W celu niedopuszczenia do zakłócenia krajowego ruchu lotniczego, działając pod presją czasu spowodowaną przewidywanym zwiększeniem liczby operacji lotniczych, zawarto ze stroną związkową 29 czerwca 2022 r. porozumienie kończące spór zbiorowy. Wprowadzone zmiany do regulaminów wynagradzania i pracy zwiększyły rozwarstwienie płacowe oraz pozapłacowe pomiędzy KRL a pozostałymi pracownikami, co mogło negatywnie wpływać na ich motywację, efektywność pracy oraz stan psychofizyczny. Brak wystarczającego przygotowania PAŻP na wypadek niedoborów personelu operacyjnego, które mogły wystąpić od 1 maja 2022 r., mógł osłabić pozycję negocjacyjną Agencji w sporze ze stroną pracowniczą, a także mógł rzutować na treść zawartych uzgodnień ze związkiem zawodowym, w tym dotyczących wprowadzenia zmian w regulaminach wynagradzania i pracy PAŻP.

Agencja poprzez brak realizacji planów zatrudnienia, w grupie kontrolerów ruchu lotniczego (kategorie zawodowe PRU1<sup>19</sup> i PRU2<sup>20</sup>), niewystarczająco zabezpieczała potrzeby w zakresie personelu niezbędnego dla zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej. Niewystarczająca liczba pracowników operacyjnych spowodowała wykonywanie przez nich pracy w godzinach nadliczbowych, co skutkowało ponoszeniem z tego tytułu dodatkowych kosztów finansowych. Stan ten nie uległ poprawie w stosunku do ustaleń ostatnich kontroli NIK, obejmujących te kwestie w 2021 r. i w 2014 r.

Sytuacja finansowa PAŻP, pomimo podejmowania działań w celu wygenerowania oszczędności, nadal pozostawała niestabilna i wymagała finansowania prowadzonej działalności środkami pochodzącymi z udzielonego przez BGK, w latach 2020-2021 kredytu, a także ze środków pochodzących z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności.

Pomimo trudnej sytuacji finansowej, w celu konieczności zażegnania sporu z kontrolerami ruchu lotniczego, PAŻP wypłaciła pracownikom premie oraz pozostałe nagrody w kwocie 58,4 mln zł w 2022 r., tj. o 45,2 mln zł więcej niż w 2021 r. (wzrost o 342,8 %) oraz prawie 8 mln zł w I połowie 2023 r. Źródłem wypłat m.in. środki pochodzące z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności.

Służby ATM PAŻP nie posiadały w pełni autonomicznego systemu rezerwowego na okoliczność długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie. Z kolei Centrum to nie posiadało zapewnionej efektywnej infrastruktury zapasowej, pozwalającej na realizację zadań spoza obiektów zlokalizowanych w Warszawie. W przypadku zaprzestania funkcjonowania Centrum lub przerwania jego sprawności

<sup>19</sup> PRU1 - kontroler ruchu lotniczego.

<sup>20</sup> PRU2 - kontroler ruchu lotniczego oddelegowany do innych zadań.

operacyjnej w dłuższym okresie czasu, może to skutkować poważnymi zakłóceniami ruchu lotniczego w Europie Centralnej i Wschodniej, a czas niezbędny do jego odbudowy, w sytuacji utraty przychodów PAŻP, należy szacować na wiele lat.

Postępowanie PAŻP na zakup systemu Pegasus\_21 dla Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu przeprowadzono z naruszeniem przepisów prawa, w wyniku czego mogło dojść do popełnienia przestępstwa, polegającego na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków.

Cztery organy kontroli lotniska nie były wyposażone w systemy wspomagające pracę operacyjną (system VCS i P\_21), natomiast siedem organów kontroli lotniska nie posiadało systemu kontroli trakcji ATS, potocznie nazywanego radarem. Brak wyposażenia ww. organów kontroli lotniska w systemy wspomagające pracę operacyjną może rzutować negatywnie na bezpieczeństwo operacji lotniczych obsługiwanych przez te organy.

Kontrolerzy pełniący służbę w TWR Modlin mieli ograniczone pole obserwacji statków powietrznych oraz pojazdów na płycie lotniska, a Prezes PAŻP nie doprowadził do usunięcia powyższych ograniczeń.

Wyłączenie z dniem 28 września 2023 r. z użytkowania operacyjnego aplikacji mobilnej DroneRadar spowodowało brak dwustronnej niewerbalnej komunikacji pomiędzy służbami kontroli ruchu lotniczego a pilotem bezzałogowego statku powietrzego. Powyższe skutkowało powstaniem ryzyk i zagrożeń dla zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. Wyłączenie aplikacji spowodowało znaczące obciążenie pracy kontrolerów ruchu lotniczego, utrudnienia w środowisku operatorów dronów, niechęć do zgłaszania lotów, a także ryzyko wzrostu tzw. szarej strefy lotów.

W PAŻP funkcjonował System Zarządzania Bezpieczeństwem, który spełniał wymogi określone przepisami prawa międzynarodowego oraz krajowego. Agencja podjęła działania usprawniające System Zarządzania Bezpieczeństwem w związku z realizacją postulatów pracowników w zakresie przywrócenia standardów bezpieczeństwa, zgłoszonych w trakcie sporu zbiorowego w I kwartale 2022 r. oraz zaleceń po kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Dział Kontroli Wewnętrznej.

W latach 2019-2022 funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa w PAŻP, odpowiedzialnego za wdrożenie i utrzymanie SMS, sprawował dyrektor Biura Bezpieczeństwa, który nie spełniał wymogów dotyczących posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru, określonych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r. Powierzenie funkcji kierownika ds. bezpieczeństwa w PAŻP osobie bez wymaganych kwalifikacji stwarzało ryzyko obniżenia poziomu bezpieczeństwa w ruchu lotniczym.

W działalności PAŻP w 2022 r. zmaterializowały się uprzednio zidentyfikowane przez Agencję cztery ryzyka, w tym dwa częściowo, tj. ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zabezpieczenia personelu do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby (RS05); ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia wystarczającego finansowania działalności PAŻP (RS08); ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego działania w sytuacji kryzysowej/awaryjnej (RS04) oraz ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi (RS06).

W kontrolowanym okresie sformułowano 1632 wymagania bezpieczeństwa po przeprowadzeniu przez PAŻP ocen bezpieczeństwa. Szczegółowa kontrola 23 ocen bezpieczeństwa, w przypadku których realizacja 298 wymagań bezpieczeństwa przypadła na lata 2022-2023, wykazała że 42 wymagania zostały zrealizowane z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 133 dni. Opóźnienia we wdrożeniu wymagań bezpieczeństwa mogły powodować wydłużenie terminu wejścia w życie zmian w systemie funkcjonalnym lub mającej wpływ na

ten system, co wskazuje na brak sprawowania przez PAŻP rzetelnego nadzoru w tym zakresie.

Ośrodek Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego kształcił kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w zakresie wszystkich uprawnień operacyjnych. Dysponowano odpowiednim zapleczem dydaktycznym oraz szkoleniowymi urządzeniami symulacji ruchu lotniczego. Personel dydaktyczny posiadał kwalifikacje zapewniające wykonywanie zadań i czynności zgodnie zobowiązującymi wymaganiami dla procesu kształcenia KRL W OSPA PAŻP funkcjonował system zarządzania, który spełniał wymogi określone w Załączniku nr III Rozporządzenia nr 2015/340 oraz w procedurach wewnętrznych Agencji.

W związku z brakiem możliwości prowadzenia szkoleń w warunkach obostrzeń związanych z pandemią Covid-19 nie dokonywano naborów na szkolenia na kontrolerów ruchu lotniczego, a w latach 2020-2022 odwołano pięć kursów podstawowych dla kandydatów na KRL. Potencjalna liczba uczestników/kandydatów, którzy nie wzięli udziału w szkoleniach wyniosła około 150 osób, w konsekwencji nastąpiło zatrzymanie stałego i systematycznego dopływu nowych kadr personelu do pracy operacyjnej. PAŻP podejmowała działania w celu zwiększenia liczby kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego oraz skuteczności prowadzonych szkoleń.

Rysunek nr 1

Lokalizacja organów kontroli ruchu lotniczego PAŻP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

### 5.1.1 ORGANIZACJA PRACY I STRUKTURA ZATRUDNIENIA PAŻP

#### Negatywne skutki pandemii Covid-19

Z uwagi na spadek wpływów spowodowany pandemią Covid-19 PAŻP podjęła działania w celu wygenerowania oszczędności i utrzymania płynności finansowej Agencji, w tym na wypłatę wynagrodzeń. W ramach podjętych działań m.in.: ograniczono zatrudnianie nowych pracowników oraz podjęto działania służące optymalizacji struktury zatrudnienia i zapewnieniu poziomu zatrudnienia personelu pozaoperacyjnego wymaganego do realizacji zadań. W związku z zagrożeniem pandemicznym dokonano ograniczeń w podróżach krajowych i zagranicznych oraz zawieszono większość szkoleń, a część z nich została przeniesiona z roku 2020 na lata późniejsze.

#### PAŻP dokonuje optymalizacji efektywności kosztowej

W ramach optymalizowania efektywności kosztowej w Agencji w 2020 r. wprowadzono ograniczenia w zakresie wypłaty premii i nagród dla pracowników, czasowo (na okres 6 miesięcy) zawieszono odprowadzanie składek na Pracowniczy Program Emerytalny oraz na ubezpieczenie grupowe, wprowadzono ograniczenie godzin nadliczbowych oraz pracy w święta, weekendy i w godzinach wieczornych, dokonano optymalizacji obsad pracowników, w tym operacyjnych między innymi w zależności od wielkości ruchu lotniczego i specyfiki organu oraz z uwzględnieniem obostrzeń sanitarno-epidemiologicznych, zastosowano instytucję przestoju, zrezygnowano z wypłaty dodatkowego wynagrodzenia związanego z uprawnieniami radarowymi dla kontrolerów w ośrodku TWR Warszawa. Ponadto dokonano optymalizacji w zakresie realizacji planu inwestycyjnego, w zakresie zamawiania usług obcych i realizacji remontów, w tym również poprzez rezygnację ze zlecenia niektórych prac na zewnątrz i wykonywanie wybranych napraw/usług przez własnych pracowników. W 2021 r. w ramach optymalizowania efektywności kosztowej względem założeń pierwotnego PSD RP3<sup>21</sup>, Agencja prowadziła działania zainicjowane w 2020 r., zmierzające do racjonalizacji wydatków, które obejmowały w szczególności ograniczenia w zakresie premii i nagród dla pracowników, czasowe zawieszenie odprowadzania składek na Pracowniczy Program Emerytalny (w 2021 r. na okres 3 miesięcy). W 2020 r. podjęto decyzję o obniżeniu kwoty bazowej wynagrodzeń zasadniczych pracowników Agencji na 2021 r. o ponad 23%, co przełożyło się na niższy niż założenia pierwotnego PSD RP3 poziom kosztów. Dodatkowo na wykonanie kosztów osobowych względem założeń pierwotnego PSD RP3 wpływ miało ograniczenie wynagrodzeń części kontrolerów ruchu lotniczego, związane ze spadkiem liczby operacji, który był parametrem kształtującym wynagrodzenia zasadnicze w tej grupie zawodowej. Ponadto w 2021 r. opracowano projekt nowego Regulaminu wynagradzania, który po zatwierdzeniu przez Ministra Infrastruktury wszedł w życie od 1 listopada 2021 r. Od początku pandemii Covid-19 bieżące analizy możliwego wpływu na działalność PAŻP były wielokrotnie komunikowane MI, a podejmowane działania były konsultowane zarówno z Urzędem Lotnictwa Cywilnego, jak i z Ministerstwem Infrastruktury.

#### Spór z kontrolerami spowodował zagrożenie braku zapewnienia obsługi ruchu lotniczego

Na skutek wprowadzenia ww. zmian w Regulaminie wynagradzania doszło do sporu kontrolerów ruchu lotniczego z kierownictwem PAŻP. Wśród postulatów zgłoszonych przez stronę związkową, oprócz kwestii płacowych, znalazły się także zagadnienia odnoszące się do braku zapewnienia wystarczającego poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego. Ogółem w tym zakresie zgłoszono 24 postulaty. W związku z przedłużającym się sporem pracowniczym w PAŻP i planowanym odejściem z pracy kontrolerów ruchu lotniczego z dniem 1 maja 2022 r.<sup>22</sup>, doszło do zagrożenia zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby ruchu lotniczego nad Polską przestrzenią powietrzną. Rada Ministrów 25 kwietnia 2022 r. wydała rozporządzenie ograniczające ruch lotniczy na

<sup>21</sup> Plan skuteczności działania służb żeglugi powietrznej. Trzeci okres referencyjny (ang. Reference Period - RP3) obejmujący lata 2020 - 2024.

<sup>22</sup> Kontrolerom z dniem 30 kwietnia 2022 r. kończył się okres wypowiedzenia.

lotnisku Okęcie i Modlin<sup>23</sup>, a organizacja międzynarodowa Eurocontrol ostrzegła sąsiadujące z Polską kraje, iż ze względu na zbyt małą liczbę kontrolerów w PAŻP, po 1 maja 2022 r. będą zmuszone przejąć te statki powietrzne, które do tej pory przelatywały nad Polską.

### Zawarcie porozumienia kończącego spór z ZZKRL

W celu niedopuszczenia do zakłócenia krajowego ruchu lotniczego, działając pod presją czasu spowodowaną przewidywanym zwiększeniem liczby operacji lotniczych w pierwszych dniach maja, zawarto 28 kwietnia 2022 r. wstępne porozumienie z przedstawicielami ogólnopolskiego Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego (dalej: ZZKRL), a następnie 29 czerwca 2022 r. porozumienie kończące spór zbiorowy.

W trakcie negocjacji ze stroną pracowniczą uzgodniono m.in. zakres zmian do wprowadzenia w Regulaminie wynagradzania (dalej: RW), Regulaminie pracy (dalej: RP) i Regulaminie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Zmiany do RP i RW wprowadzono zarządzeniem nr 153 Prezesa PAŻP z 28 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia aneksu nr 1 do Regulaminu pracy (dalej: Aneks nr 1 do RP) oraz zarządzeniem nr 154 Prezesa PAŻP z 28 czerwca 2022 r. w sprawie ustalenia aneksu nr 1 do Regulaminu wynagradzania dla pracowników Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej<sup>24</sup> (dalej: Aneks nr 1 do RW).

### Zmiany w Regulaminie pracy

Zmiany wprowadzone Aneksem nr 1 do RP, w zakresie czasu pracy KRL, dotyczyły modyfikacji dobowej normy z 7,5 do 8 godz. z obowiązkiem stosowania od 1 stycznia 2026 r., doprecyzowywano długość pracy i odpoczynku w ciągu dnia (06.00-22.00) i w nocy (22.00-6.00), ustalono maksymalną ilość dyżurów KRL, czas pracy na stanowisku Informator Służby Informacji Powietrznej oraz zmniejszono dopuszczalną ilość godzin pracy w godzinach nadliczbowych przez KRL<sup>25</sup> z 300 h (do 31 grudnia 2024 r.) do 150 h i Informatora FIS do 240 h w roku kalendarzowym, z obowiązkiem stosowania od 1 stycznia 2025 r. Aneks nr 1 do RP Prezes PAŻP zmieniła 29 czerwca 2023 r. zarządzeniem nr 122 w sprawie ustalenia Aneksu nr 2 do RP Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, w którym praca kontrolerów ruchu lotniczego wykonujących operacje OAT<sup>26</sup> w godzinach nadliczbowych dopuszcza czasowo zwiększenie liczby godzin nadliczbowych, która nie może przekroczyć 416 h w roku kalendarzowym – liczba ta ustalana jest każdorazowo w porozumieniu z organizacjami związkowymi reprezentującymi tych pracowników. Zmiana ta była podyktowana niedostateczną liczbą KRL OAT<sup>27</sup>.

### Zmiany w Regulaminie wynagradzania

Zmiany wprowadzone Aneksem nr 1 do RW dotyczyły głównie:

- wdrożenia nowych taryfikatorów dla stanowisk operacyjnych i wsparcia operacyjnego, z uwzględnieniem wzrostu wynagrodzenia w kolejnych latach. Powyższe obejmowało zmianę wysokości wynagrodzenia w podziale na lata 2022-2023, 2024, 2025;
- wprowadzenia nowych świadczeń (dodatków) dla personelu operacyjnego i wsparcia operacyjnego: licencyjnego, za doświadczenie operacyjne, seniorskiego, dodatku funkcyjnego dla personelu operacyjnego, dodatku szkoleniowego i instruktorskiego, dodatku dla asesorów i supervisorów. Dotychczas obowiązujący Regulamin wynagradzania, wprowadzony 1 listopada 2021 r., nie przewidywał żadnych dodatków;
- zasad wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych. Oprócz wynagrodzenia, miał przysługiwać dodatek z tytułu przekroczenia

<sup>23</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń w ruchu lotniczym (Dz. U. poz. 894), uchylenie z dniem 29 kwietnia 2022 r. na podstawie § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2022 r. uchylającego rozporządzenie w sprawie wprowadzenia ograniczeń w ruchu lotniczym (Dz. U. poz. 942).

<sup>24</sup> Wprowadzonego Zarządzeniem Nr 261 Prezesa PAŻP z dnia 17 października 2021 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania dla pracowników Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, który obowiązywał od 1 listopada 2021 r.

<sup>25</sup> Przepracowanych w związku ze szczególnymi potrzebami pracodawcy.

<sup>26</sup> Ang. Operational Air Traffic - operacyjny ruch lotniczy.

<sup>27</sup> Pismo Prezesa PAŻP z 28 kwietnia 2023 r., skierowane do działających w Agencji związków zawodowych w celu uzgodnienia postanowień ww. Aneksu nr 2 do RP.

- dobowego wymiaru czasu pracy lub przeciętnej tygodniowej normy czasu pracy w wysokości 100% stawki godzinowego wynagrodzenia pracownika wynikającego z osobistego zaszeregowania za każdą godzinę nadliczbową;
- zasad wynagrodzenia za pracę w godzinach nocnych. Za każdą godzinę - dodatek w wysokości 25% stawki godzinowej miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego, od daty wejścia w życie niniejszego Aneksu do 31 grudnia 2024 r., a od 1 stycznia 2025 r. w wysokości 33% tej stawki godzinowej. Poprzedni RW przewidywał za pracę w nocy dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 20% stawki godzinowej;
  - sposobu wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy - zapisy poprzedniego RW ustaliły zasiłek chorobowy w wysokości i na zasadach określonych w powszechnie obowiązujących przepisach prawa (80% wynagrodzenia). W Aneksie przyjęto, że wynagrodzenie w okresie niezdolności pracownika do pracy - trwającej łącznie do 33 dni w ciągu roku kalendarzowego, a w przypadku pracownika, który ukończył 50-ty rok życia - trwającej łącznie do 14 dni w ciągu roku kalendarzowego, będzie przysługiwało w wymiarze 100% wynagrodzenia. Pracownikom, którzy ukończyli 50-ty rok życia za czas niezdolności do pracy za okres od 15-ego do 33-go dnia absencji pracodawca wypłacać miał różnicę pomiędzy zasiłkiem chorobowym a 100% wynagrodzenia;
  - rozszerzenia i doprecyzowania sposobów i możliwości modyfikacji wynagrodzeń pracowników, zdefiniowano wskaźniki waloryzacji wynagrodzeń;
  - wprowadzenia zapisów dotyczących nagród dla pracowników w latach 2025, 2026 i 2027;
  - rozszerzenia o zapisy dotyczące innych świadczeń, do których był uprawniony pracownik takich jak: program emerytalny, ubezpieczenie na życie, ubezpieczenie na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym.

**Wprowadzone zmiany zwiększyły rozwarstwienie płacowe**

We wnioskach do oceny bezpieczeństwa dla zmiany, dotyczącej wprowadzenia aneksu do RW i aneksu do RP<sup>28</sup> stwierdzono m.in., że **zmiany wprowadzone do regulaminów zwiększyły rozwarstwienie płacowe oraz pozapłacowe pomiędzy pracownikami konkretnych służb operacyjnych, wparcia operacyjnego oraz pracownikami nieoperacyjnymi, co mogło negatywnie wpływać na ich motywację, efektywność pracy oraz stan psychofizyczny.** Ponadto zmiany do RW nie uwzględniały pracowników, którzy w swoich zadaniach nie wykonywali pracy operacyjnej (większości pracowników PAŻP), a ich wynagrodzenie nie uległo zmianie w stosunku do poprzedniego aneksu do Regulaminu wynagradzania, dodatkowo nie uwzględniały waloryzacji wynagrodzenia w czasie (planowo wskaźnik inflacyjny miał zostać naliczony od 2025 r.), co przy uwzględnieniu bieżącej sytuacji gospodarczej oraz rynku pracy, mogło powodować ryzyko organizacyjne związane z odpływem wykwalifikowanych pracowników nie pracujących operacyjnie.

**Minister Infrastruktury był informowany o kosztach wprowadzanych zmian**

Informacje odnośnie przewidywanych kosztów pracowniczych, po wprowadzeniu z dniem 1 listopada 2021 r. nowego Regulaminu wynagradzania i Aneksu nr 1 do tego regulaminu były przekazywane do Ministerstwa Infrastruktury, zarówno w 2021 r., przed podpisaniem RW przez Ministra, jak i w 2022 r. przed podpisaniem Aneksu nr 1 do tego regulaminu. W obu przypadkach zostały przekazane wstępne prognozy, wskazujące na możliwość realizacji kosztów pracowniczych w wartościach nieprzekraczających kwot ujętych w PSD.

Prezes PAŻP przy zatwierdzaniu Aneksu nr 1 do RW sporządziła harmonogram działań naprawczych, w zakresie prawidłowego funkcjonowania Agencji oraz polityki kadrowo-płacowej, ze szczególnym uwzględnieniem personelu operacyjnego, który został przedstawiony Ministrowi Infrastruktury. Dokonano m.in. oceny i analizy sprawności struktury organizacyjnej oraz procesów zarządczych. Przeprowadzono aktualizację planów zatrudnienia

<sup>28</sup> Ocena Nr ADB.681.48.097.2022 zatwierdzona 4 lipca 2022 r. oraz Nr ADB.681.54.112.2022 zatwierdzona 28 lipca 2022 r.

z uwzględnieniem potrzeb zgłaszanych przez służby operacyjno-techniczne. Aktualizacja została przyjęta, jako plan zatrudnienia zawarty w Planie rocznym na 2023 r. i w planie pięcioletnim. Dokonano przeglądu potrzeb w zakresie zatrudnienia personelu ATS oraz wsparcia operacyjnego. W 2023 r. przeprowadzono weryfikację przyjętych założeń i w celu zapewnienia ciągłości świadczonych służb w planach zatrudnienia uwzględniono stanowiska nielicencjonowane (asystent TWR, koordynator APP, koordynator OAT) Przeprowadzono aktualizację planów szkoleń dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego na lata 2022-2029. Agencja podjęła działania skupiające się na intensyfikacji procesu szkoleń kandydatów na KRL oraz pozyskiwaniu personelu posiadającego stosowne kwalifikacje - absolwentów Lotniczej Akademii Wojskowej w Dęblinie.

### Kontrola ULC wykazała brak przygotowania PAŻP na brak obsady KRL od 1 maja 2022 r.

Urząd Lotnictwa Cywilnego przeprowadził w PAŻP, w dniach 13-14 kwietnia 2022 r.<sup>29</sup>, kontrolę w zakresie stanu przygotowań Agencji do sytuacji kryzysowej związanej z przewidywanymi niedostatecznymi zasobami personelu operacyjnego, które mogły wystąpić od 1 maja 2022 r. Ustalono, że poprzednie Kierownictwo PAŻP zainicjowało działania mające na celu pozyskanie KRL z innych państw<sup>30</sup> oraz przeprowadzono rekrutację wewnętrzną w regionalnych organach kontroli zbliżania (APP) w celu uzupełnienia braków kadrowych w organie kontroli obszaru (ACC)<sup>31</sup>. Jednakże powyższe działania nie były możliwe do zrealizowania przed 1 maja 2022 r.

Kierownictwo PAŻP zdecydowało się zminimalizować negatywne skutki niedoboru KRL poprzez maksymalne wydłużenie godzin pracy dostępnych KRL (praca w godzinach nadliczbowych), z przyjęciem założeń pracy na połączonych stanowiskach i bez obsadzonego stanowiska Senior Kontrolera w organie APP Warszawa. PAŻP przeprowadziła symulację tych rozwiązań i przekazała ją do Menadżera Sieci w Eurocontrol (dalej: NM). Rozwiązanie to zostało zanegowane przez NM, ze względu na to, iż przedstawione przez PAŻP symulacje zakładały pracę KRL w godzinach nadliczbowych, co nie pozostawiało elastyczności na wystąpienie zdarzeń losowych skutkujących nieobecnością KRL. ULC potwierdził zasadność opinii NM o nierealności takiego scenariusza.

Działaniem proponowanym przez Prezesa ULC, mającym na celu zminimalizowanie skutków niedoborów kadrowych w organie APP Warszawa było przeszkolenie KRL z regionalnych organów APP (Gdańsk, Kraków, Poznań) do zapewniania służby w organie APP Warszawa. W tym zakresie, PAŻP nie podjęła jednak formalnych działań rekrutacyjnych i szkoleniowych. Według Prezesa ULC, proponowane działanie umożliwiłoby zmniejszenie koniecznego ograniczenia pojemności organu APP Warszawa, a tym samym zmniejszyłoby ograniczenie przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie.

W trakcie kontroli ULC nie znaleziono dowodów na podjęcie przez PAŻP działań mających na celu wykorzystanie KRL wojskowych do zapewniania ciągłości służby kontroli ruchu lotniczego.

### Stan zatrudnienia w PAŻP

Polska Agencja Żeglugi Powietrznej w okresie objętym kontrolą sporządzała plany zatrudnienia na cały 5 letni okres referencyjny PSD RP, którego zatwierdzenie następowało na 2 lata wcześniej przed wejściem w życie danego okresu RP. Prognozy na dany okres zgodny z rokiem kalendarzowym ujęte były w rocznych planach działalności.

<sup>29</sup> Kontrola nr LOŻ-1.544.7.2022, podjęta w związku z poleceniem Ministra Infrastruktury z 11 kwietnia 2022 r.

<sup>30</sup> W odpowiedzi na ogłoszoną rekrutację zgłosiło się ponad 40 KRL, z czego wymagania formalne spełniało 28 osób. Proces ten został wstrzymany ze względu na trwające zmiany legislacyjne, mające na celu usunięcie wymagania posiadania uprawnienia językowego dotyczącego znajomości języka polskiego przez KRL organu kontroli obszaru (ACC).

<sup>31</sup> Do szkolenia zakwalifikowano 31 osób (planowana była weryfikacja kompetencji kolejnych pięciu osób).

Rysunek nr 2  
Realizacja planów zatrudnienia (w etatach)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Z powyższych danych wynika, że zatrudnienie w PAŻP, w okresie od 1 stycznia 2018 r do 30 czerwca 2023 r. mieściło się w przedziale od 1938 pracowników na 1919 etatach do 1868 pracowników na 1841,86 etatach. **Mediana zatrudnienia osób prowadzących kontrolę ruchu lotniczego w badanym okresie stanowiła 30,6% wszystkich pracowników Agencji.**

**Brak realizacji planu zatrudnienia KRL**

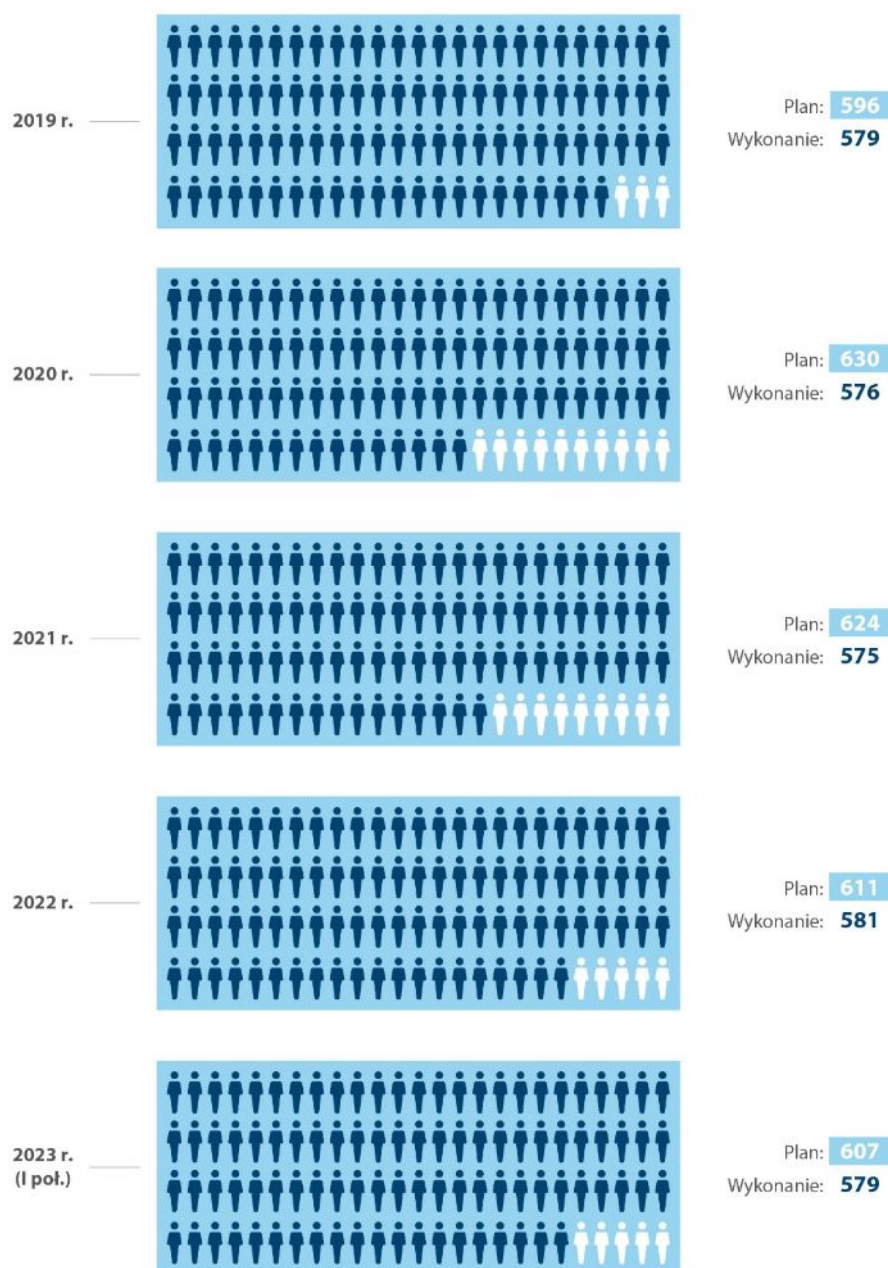
Plan i wykonanie zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego w kategorii zawodowej PRU1<sup>32</sup> i PRU 2<sup>33</sup>, którzy pełnili zdania operacyjne w latach 2019-2023, było następujące:

<sup>32</sup> PRU1- kontroler ruchu lotniczego.

<sup>33</sup> PRU2- kontroler ruchu lotniczego oddelegowany do innych zadań.

Rysunek nr 3

Realizacja planów zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego (w etatach)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

#### Brak obsady KRL w poszczególnych rodzajach służb kontroli ruchu lotniczego

Brak obsady kontrolerów ruchu lotniczego, odbiegający od założonego planu, kształtował się na poziomie osobowym w 2022 r. - 26 osób (- 4,2%), a w I półroczu 2023r. - 28 osób (-4,5%).

W badanym okresie szczegółowa analiza zatrudnienia wykazała brak obsady kontrolerów ruchu lotniczego w poszczególnych rodzajach służb ruchu lotniczego, w porównaniu do przyjętego planu.

W ramach **służby kontroli obszaru** (ACC) Warszawa odnotowano brak w: 2019 r. - 5 osób, 2020 r. - 4 osób, 2021 r. - 11 osób, 2022 r. - 4 osób, 2023 r. (I półrocze) - 9 osób.

W ramach **służb kontroli zbliżania** (APP) brak było w 2019 r. w Gdańsku 1 osoby, w Krakowie 1 osoby, w Warszawie 2 osób; w 2020 r. w Gdańsku 3 osób, w Krakowie 5 osób, w Poznaniu 2 osób, w Warszawie 6 osób; w 2021 r. w Gdańsku 3 osób, w Krakowie 2 osób, w Poznaniu 4 osób, w Warszawie 10 osób;

w 2022 r. w Gdańsku i Krakowie po 3 osoby, w Poznaniu 4 osób, w Warszawie 1 osoby, w 2023 r. (I półrocze) w Gdańsku 5 osób, w Krakowie 2 osób, w Poznaniu 3 osób, w Warszawie 3 osób.

W ramach **służb kontroli lotniska** (TWR) w 2019 r. w Gdańsku, Łodzi, Szczecinie i Warszawie po 1 osobie, w Olsztynie 2 osoby; w 2020 r. w Gdańsku, w Poznaniu i Warszawie po 2 osoby, w Łodzi i Szczecinie po 1 osobie; w 2021 r. w Bydgoszczy, w Krakowie, w Olsztynie po 2 osoby, w Gdańsku 3 osoby, w Katowicach, Łodzi, Rzeszowie i Warszawie po 1 osobie, w Modlinie 4 osoby; w 2022 r. w Warszawie 6 osób, w Poznaniu i Rzeszowie po 2 osoby, w Olsztynie 1 osoba; w 2023 r. (I półrocze) w Warszawie 5 osób, w Bydgoszczy, Lublinie, Łodzi, Modlinie, Rzeszowie i Wrocławiu po 1 osobie.

Według oświadczenia dyrektora Biura Strategii, Współpracy Międzynarodowej i Projektów (dalej: BSWMiP), nierealizowanie przez PAŻP planów zatrudnienia było spowodowane rozwiązaniem umów o pracę, relokacją KRL do innej kategorii PRU w celu uzyskania licencji, czy rezygnacją praktykantów ze szkolenia. W badanym okresie w celu zniwelowania braków kadrowych Agencja zatrudniała absolwentów z uprawnieniami uzyskanymi w Lotniczej Akademii Wojskowej w Dęblinie. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, liczba zatrudnionych kontrolerów ruchu lotniczego w PAŻP w latach 2018-2023 (I półrocze) pozwalała na świadczenie służb zgodnie z obowiązującymi przepisami, była jednak niewystarczająca aby zapewnić służby bez nadgodzin, bez stosowania zmniejszonych obsad czy bez wprowadzenia restrykcji ATFCM oraz, że wstrzymanie szkoleń dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w latach 2020-2022 r. wraz z równoległym odejściem na emeryturę części personelu znacząco wpłynęło na stan zasobów osobowych.

Ponadto dyrektor BSWMiP wyjaśnił, że zmiany wprowadzone w Aneksie nr 1 do Regulaminu Pracy nie pozostają bez wpływu na zapotrzebowanie na personel, jednakże w celu zminimalizowania tego wpływu, w planach zatrudnienia uwzględniono stanowiska nielicencjonowane (asystent TWR, koordynator APP, koordynator OAT), które wykorzystywano na potrzeby zachowania ciągłości służb.

### **Uzupełnienie KRL przewiduje się do 2029 r.**

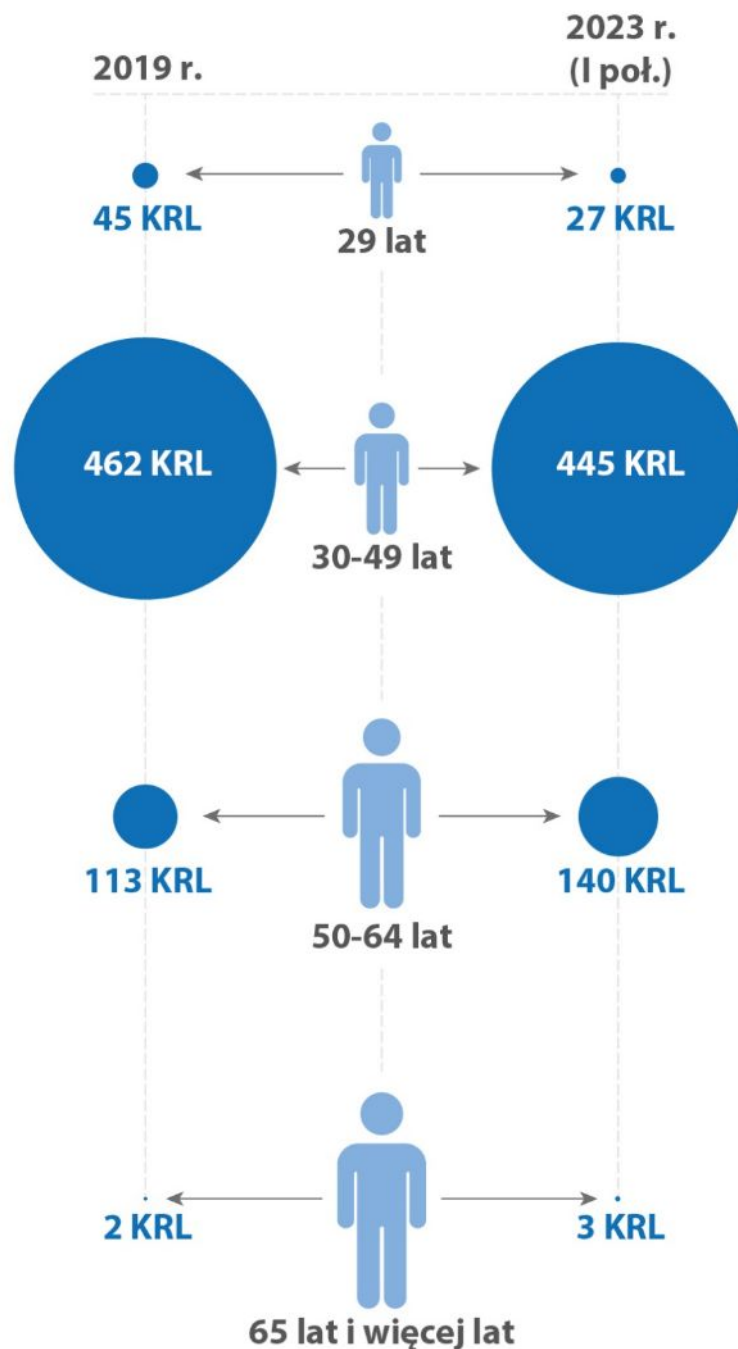
Zgodnie ze *Strategicznym Planem Rozwoju Służb Ruchu Lotniczego PAŻP* z 30 sierpnia 2023 r., uzupełnienie braków kadrowych spowodowanych wstrzymaniem szkoleń dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w latach 2020-2022 r. przewiduje się w perspektywie do 2029 r.

## Struktura wieku KRL

Struktura wiekowa kontrolerów ruchu lotniczego w przeliczeniu na ilość osób w latach 2019-2023 (I półrocze) była następująca:

Rysunek nr 4

Struktura wiekowa kontrolerów ruchu lotniczego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Brak wystarczającej obsady wymuszał pracę w nadgodzinach**

Brak realizacji planów zatrudnienia, w związku z niewystarczającą ilością pracowników operacyjnych, skutkowało pracą w godzinach nadliczbowych, których liczba w latach 2019-2023 r. (I półrocze) była następująca:

Rysunek nr 5

Liczba godzin nadliczbowych kontrolerów ruchu lotniczego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Najwięcej nadgodzin wypracowano w organie kontroli obszaru oraz kontroli zblizania w: 2019 r. w Warszawie - 11 055, Gdańsku - 3531, Poznaniu - 6524 oraz w organie kontroli lotniska w Gdańsku - 2306; w 2020 r. w Warszawie - 3018, Poznaniu - 1028; w 2021 r. w Warszawie - 2596; w 2022 r. Warszawie - 5664, Poznaniu - 5101; w 2023 r. w Warszawie - 1371, Poznaniu - 2024 oraz Gdańsku - 1303.

#### Pracę w nadgodzinach wykonywali także praktykanci KRL

Pracę w godzinach nadliczbowych wykonywali także praktykanci kontrolerzy ruchu lotniczego (kategoria PRU 4). W latach 2018-2023, ta grupa pracowników wypracowała łącznie 1639 nadgodzin, z tego w latach 2018-2021 - 393 nadgodzin. Znaczny wzrost pracy w godzinach nadliczbowych praktykantów kontrolerów ruchu lotniczego nastąpił w 2022 r i wyniósł łącznie 863 nadgodzin. Najwięcej nadgodzin wypracowano na wieży kontroli lotniska w Gdańsku - 243 i Poznaniu - 226. W I półroczu 2023 r. praktykanci - kontrolerzy ruchu lotniczego wypracowali 383 nadgodzin. Najwięcej nadgodzin wypracowano w Gdańsku - 141 i Poznaniu - 159. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, były to osoby z licencją S-ATCL<sup>34</sup>, ale też osoby z licencją ATCL, które odbywały szkolenia do uzyskania uprawnień uzupełniających w innej jednostce ATC<sup>35</sup>. W miarę potrzeb zlecana im była praca w godzinach nadliczbowych na stanowiskach operacyjnych, na które posiadali ważne uprawnienia.

Pracę w godzinach nadliczbowych wykonywali również praktykanci ruchu lotniczego bez posiadania ważnej licencji kontrolera ruchu lotniczego. W latach 2018-2023 (I półrocze) wypracowano łącznie 115 nadgodzin w tej grupie pracowników. Najwięcej nadgodzin wypracowano w organie kontroli obszaru ACC Warszawa i w organie kontroli lotniska TWR Katowice oraz TWR Lublin. Na podstawie skontrolowanych przez NIK zleceń pracy w godzinach nadliczbowych, stwierdzono brak dostatecznej obsady oraz zastępstwo pracownika przebywającego na zwolnieniu lekarskim.

#### Z tytułu nadgodzin ponoszono dodatkowe koszty

Agencja wypłaciła z funduszu wynagrodzeń KRL z tytułu przepracowanych nadgodzin 13 018,1 tys. zł w 2019 r., 2 665,4 tys. zł w 2020 r., 1 337,3 tys. zł w 2021 r., 9 556,2 tys. zł w 2022 r. oraz 3 561,1 tys. zł w I półroczu 2023 r.

<sup>34</sup> Ang. Student-Air Traffic Controller Licence - licencja praktykanta-kontrolera ruchu lotniczego.

<sup>35</sup> Kontrola ruchu lotniczego polegająca na zapewnieniu służby kontroli lotniska, zblizania i obszaru.

Rysunek nr 6 Środki z funduszu wynagrodzeń wypłacone kontrolerom ruchu lotniczego z tytułu nadgodzin wraz z ich liczbą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Zgłoszenia dot. zmęczenia kontrolerów**

W okresie od 2 stycznia 2020 r. do 10 września 2023 r. wpłynęło 11 zgłoszeń dotyczących niepodjęcia czynności lotniczych wynikających ze zmęczenia, w tym jedno sugerowało częściowy związek z systemem dyżurów.

Zgłoszenia te były dokonywane w trybie wynikającym z przepisów rozporządzenia (UE) nr 2017/373 z 1 marca 2017 r., które obowiązywały od 2 stycznia 2020 r. Według oświadczenia dyrektora BSWMiP brak statystyk z okresu od 2018 r. do 1 stycznia 2020 r. odnośnie odmowy pełnienia czynności lotniczych ze względu na zmęczenie KRL.

Dział badania zdarzeń SMS (ADI), w latach 2018-2023, otrzymał 25 zgłoszeń, które były związane ze zmęczeniem KRL, z czego stwierdzono wystąpienie ośmiu zdarzeń. Podjęto decyzję o zbadaniu czterech z nich. Zakończono trzy badania, w których nie stwierdzono, żeby zmęczenie było przyczyną wystąpienia zdarzenia, natomiast jedno badanie nie zostało zakończone.

**Kontrola czasu pracy KRL nie wykazała nieprawidłowości**

Na podstawie analizy ewidencji czasu pracy 24 kontrolerów ruchu lotniczego<sup>36</sup>, ustalono, że w PAŻP przestrzegano obowiązujących zasad dotyczących czasu pracy, tj.: czterech dni jako maksymalnej liczby następujących po sobie dni roboczych, w których pełni się służbę, siedem i pół godziny na dobę, jako maksymalnej liczby godzin na okres pełnienia służby kontroli ruchu lotniczego w podstawowym wymiarze, 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego oraz co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku tygodniowego, jako minimalny okres odpoczynku, 24 godziny, jako minimalnego okresu odpoczynku po dwóch okresach pełnienia służby obejmujących dyżury w porze nocnej.

Z analizy danych kontrolerów, którzy wypracowali największą liczbę godzin nadliczbowych wynika, że nie został przekroczony limit ustalony przez Prezesa PAŻP w Regulaminie pracy.

Liczba obsad dziennych była ustalana przez kierowników organów ATC na podstawie przepisów Regulaminu organizacyjnego PAŻP<sup>37</sup>, po uprzedniej analizie prognozowanego natężenia, rozkładu dobowego i charakteru ruchu lotniczego.

**Liczba operacji lotniczych**

W 2022 r. obsłużono 627 974 operacji lotniczych IFR<sup>38</sup>, co stanowiło 69% wykonania w 2019 r. W I półroczu 2023 r. liczba operacji lotniczych w FIR Warszawa wyniosła 354 185.

PSD RP oparty na prognozie STATFOR BASE, z października 2021 r., przewidywał wykonanie liczby operacji w 2022 r. na poziomie 752 tys. (82% wykonania w 2019 r.). Prognoza STATFOR z października 2022 r. przewidywała

<sup>36</sup> Doboru próby dokonano w sposób celowy. Badaniem objęto po trzech kontrolerów z działu kontroli lotniska w: Gdańsku, Krakowie, Katowicach, Modlinie, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Rzeszowie, w miesiącach: maj, sierpień i grudzień 2022 r. oraz marzec 2023. Dodatkowo w dziale kontroli lotniska w Gdańsku pobrano dokumentację za październik 2022 r.

<sup>37</sup> § 12 ust. 2 pkt 1.

<sup>38</sup> Ang. Instrument Flight Rules - lot wykonywany z wykorzystywaniem wskazań przyrządów.

w scenariuszu BASE wykonanie MVS IFR<sup>39</sup> dla Polski na koniec 2023 r. na poziomie 704 tys. operacji (77% wykonania w 2019 r.).

Główną przyczyną wysokiego odchylenia wykonania od PSD RP była wojna w Ukrainie - wprowadzone restrykcje, a tym samym znaczne zmiany w potokach ruchu w europejskiej przestrzeni powietrznej, szczególnie negatywnie wpłynęły na przeloty tranzytowe w FIR EPWW.

### Liczba operacji trasowych

Według raportu z realizacji celów skuteczności działania za 2022 r. liczba operacji trasowych (IFR) w 2022 r. wyniosła 626 974 i w porównaniu do 2021 r. była wyższa o 32%.

### Opóźnienia trasowe

Celem rocznym dot. opóźnień trasowych było nie więcej niż 0,12 min/lot, w 2022 r. osiągnięto 1,32 min/lot (0,62 min/lot po odjęciu opóźnień wynikających z wojny w Ukrainie) i w porównaniu do 2021 r. wartość ta była wyższa o 1,25 (wyższa o 0,55 po odjęciu opóźnień wynikających z wojny w Ukrainie).

W 2022 r. łącznie wystąpiło 809 805 minut opóźnień trasowych (1,32 min/lot), w tym ATC 345 613 minuty (0,56 min/lot). Główne przyczyny opóźnień trasowych to przekroczenia dopuszczalnej przepustowości, nieplanowany brak obsady i skutki wojny w Ukrainie (427 220 – 0,70 min/lot).

### Liczba operacji terminalowych

Według powyższego raportu liczba operacji terminalowych w Polsce (przyloty, IFR) w 2022 r. wyniosła 191 257 i w porównaniu do 2021 r. była wyższa o 61%. Z powyższej ogólnej liczby operacji terminalowych:

- 72 324 stanowiły przyloty w EPWA i w porównaniu do 2021 r. liczba ta była wyższa o 53%,
- 118 933 stanowiły przyloty w pozostałych lotniskach i w porównaniu do 2021 r. liczba ta była wyższa o 66%.

### Opóźnienia terminalowe

Celem rocznym w 2022 r., dotyczącym opóźnień terminalowych w Polsce było 0,21 min/lot, w tym ATC 0,07 min/lot, według ww. raportu osiągnięto 0,04 min/lot i w porównaniu do 2021 r. wartość ta była wyższa o 0,04.

Roczna wartość odniesienia w EPWA wyniosła 0,42 min/lot, w 2022 r. osiągnięto 0,02 min/lot i w porównaniu do 2021 r. wartość ta była wyższa o 0,01. Roczna wartość odniesienia w pozostałych lotniskach to 0,05 min/lot, w 2022 r. osiągnięto 0,06 min/lot i w porównaniu do 2021 r. wartość ta była wyższa o 0,06.

Łącznie w 2022 r. było 8 369 minut opóźnień terminalowych (0,04 min/przylot) – w tym ATC 4 810 (0,03 min/przylot).

### Polska na 16 miejscu w liczbie operacji trasowych w Europie

Polska na tle krajów europejskich w 2022 r. w kategorii liczby operacji trasowych zajęła 16 miejsce, a w kategorii liczby operacji terminalowych 10 miejsce.

### Polska na 3 miejscu w kategorii opóźnień trasowych w Europie

Według ww. raportu w 2022 r. PAŻP na tle ANSP<sup>40</sup> europejskich w kategorii opóźnień trasowych zajęła 3 miejsce (2019 r. – 10 miejsce), a w kategorii opóźnień terminalowych zajęła 19 miejsce (2019 r. – 10 miejsce).

## 5.1.2 SYTUACJA EKONOMICZNA PAŻP

### Przychody PAŻP

Przychody Agencji wyniosły 990 004,5 tys. zł w 2019 r., 818 905 tys. zł w 2020 r., 1 238 448 tys. zł w 2021 r., 1 191 349 tys. zł oraz 478 643,7 tys. zł w I poł. 2023 r. Głównym ich źródłem była sprzedaż usług, przede wszystkim zaś opłaty nawigacyjne.

### Przychody ze sprzedaży usług

PAŻP uzyskała przychody ze sprzedaży usług, które w poszczególnych latach wyniosły: 951 294 tys. zł w 2019 r., 771 342,3 tys. zł w 2020 r., 1 196 051,2 tys. zł – 2021 r., 1 140 615,6 tys. zł – 2022 r. i 452 342,8 tys. zł w I półroczu 2023 r. W porównaniu do planu działalności na dany rok przychody stanowiły

<sup>39</sup> Liczba operacji lotniczych wykonanych według wskazań przyrzędów.

<sup>40</sup> Ang. Air Navigation Services Provider - Instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej.

odpowiednio 63,9% w 2020 r. (1 206 189,1 tys. zł), 188,3% w 2021 r. (635 020,5 tys. zł), 107,6% w 2022 r. (1 059 521,8 tys. zł) i 41,0% w I półroczu 2023 r. (1 102 354,1 tys. zł).

W 2021 r. w porównaniu do 2020 r. nastąpił wzrost przychodów ze sprzedaży usług o 424 708,9 tys. zł, tj. o 55,1%, z kolei w 2022 r., w porównaniu do 2021 r., nastąpił spadek przychodów z tego tytułu o 55 435,6 tys. zł, tj. o 4,6%.

**Przychody z usług nawigacyjnych**

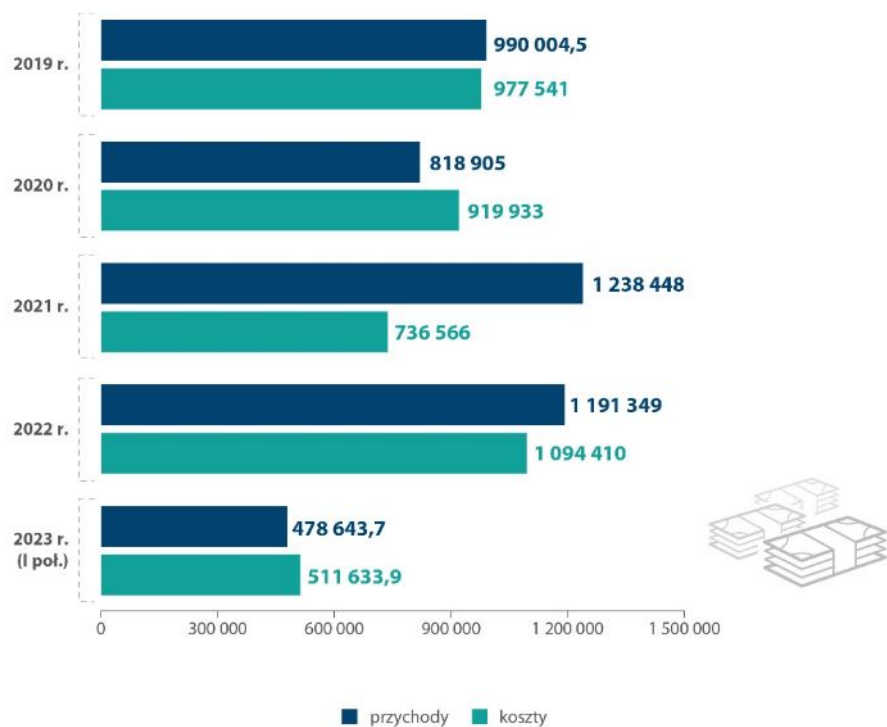
Dominującym źródłem w przychodach ze sprzedaży usług (98%) były przychody z usług nawigacyjnych<sup>41</sup>, na które składały się przychody z tytułu usług nawigacji trasowej<sup>42</sup>, usług nawigacji terminalowej<sup>43</sup> oraz dotacje za loty zwolnione z opłat<sup>44</sup>. Przychody ze sprzedaży usług nawigacyjnych wyniosły: 943 521,9 tys. zł w 2019 r., 762 070,1 tys. zł w 2020 r., 1 187 637,1 tys. zł w 2021 r., 1 131 567,3 tys. zł w 2022 r. oraz 447 720,1 tys. zł w I półroczu 2023 r.

**Koszty PAŻP**

Koszty funkcjonowania Agencji wyniosły 977 541 tys. zł w 2019 r., 919 933 tys. zł w 2020 r., 736 566 tys. zł w 2021 r., 1 094 410 tys. zł w 2022 r. oraz 511 633,9 tys. zł w I poł. 2023 r.

Rysunek nr 7

Przychody i koszty działalności PAŻP (w tys. zł)



<sup>41</sup> Na wysokość przychodów ze sprzedaży usług nawigacyjnych, oprócz obsłużonego w danym roku ruchu, wpływ miały również mechanizmy wyrównawcze powstałe i rozliczane w danym roku, na podstawie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/1627 z dnia 3 listopada 2020 roku w sprawie nadzwyczajnych środków w trzecim okresie odniesienia (2020–2024) systemu skuteczności działania i opłat w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w związku z pandemią Covid-19 (Dz.U.UE.L.2020.366.7). W 2020 r. istotne zmniejszenie zrealizowanych przychodów w stosunku do planowanych, spowodowane było zawieszeniem ruchu lotniczego rozprzestrzenianiem się pandemii COVID 19. W 2021 r. Agencja dokonała wyliczenia utraconych przychodów dla połączonych lat 2020-2021 w wysokości 837,6 mln zł. W 2022 r. rozpoznanie wyższych przychodów za usługi nawigacji trasowej oraz terminalowej *Saldo mechanizmów*, wynikało głównie z odchyłeń rzeczywistych parametrów makroekonomicznych (indeks inflacyjny) oraz rzeczywistego poziomu jednostek usługowych w porównaniu do założeń przyjętych w PSD RP3, co wpływało na poziom rozpoznanych mechanizmów o charakterze należnościowym podwyższających przychody o 252,2 mln zł.

<sup>42</sup> Stanowiły 82,0% w 2020 r., 81,1% - 2021 r., 77,6% - 2022 r. i 73,6% w I półroczu 2023 r.

<sup>43</sup> Stanowiły 16,1% w 2020 r., 17,6% - 2021 r., 18,5% - 2022 r., i 23,5% w I półroczu 2023 r.

<sup>44</sup> Stanowiły 1,9% w 2020 r., 1,3% - 2021 r., 3,9% w 2022 r. i 2,9% w I półroczu 2023 r. Na podstawie ustawy Prawo lotnicze Agencja otrzymuje dotację celową na zrefundowanie kosztów związanych z zapewnieniem służb żeglugi powietrznej dla lotów zwolnionych z opłat nawigacyjnych.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**Koszty PAŻP z tytułu działalności operacyjnej**

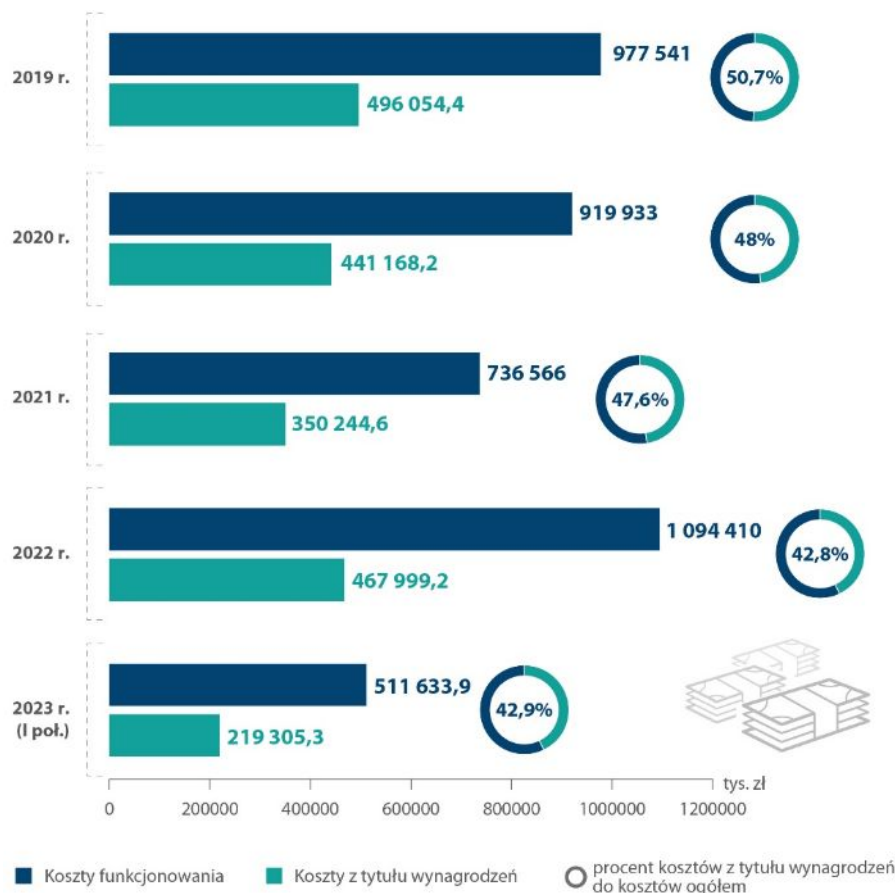
Główną pozycję w kosztach funkcjonowania Agencji stanowiły koszty operacyjne<sup>45</sup>, które wyniosły 932 848,8 tys. zł w 2019 r., 885 614,5 tys. zł w 2020 r., 623 350,7 tys. zł w 2021 r., 993 077,4 tys. zł w 2022 r. oraz 481 797,8 tys. zł w I półroczu 2023 r. W 2021 r., w porównaniu do 2020 r., odnotowano spadek kosztów działalności operacyjnej o 262 263,8 tys. zł, tj. o 29,6%, natomiast w 2022 r., w porównaniu do 2021 r., nastąpił wzrost kosztów o 369 726,7 tys. zł, tj. 59,3%.

**Koszty z tytułu wynagrodzeń**

Największy udział w kosztach PAŻP stanowiły koszty z tytułu wynagrodzeń, które wyniosły 496 054,4 tys. zł w 2019 r., 441 168,2 tys. zł w 2020 r., 350 244,6 tys. zł w 2021 r., 467 999,2 tys. zł w 2022 r. oraz 219 305,3 tys. zł w I półroczu 2023 r.

Rysunek nr 8

Koszty z tytułu wynagrodzeń w porównaniu do kosztów funkcjonowania (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

**W 2022 r. wzrosły koszty z tytułu wynagrodzeń**

W 2021 r., w porównaniu do 2020 r., nastąpił spadek kosztów wynagrodzeń o 90 923,6 tys. zł, tj. o 20,6%, natomiast w 2022 r., w porównaniu do 2021 r., nastąpił wzrost kosztów o 117 754, 6 tys. zł, tj. o 33,6%. Znaczny wzrost w 2022 r. wynagrodzeń wynikał z faktu, iż plan na 2022 r. oparty był o przepisy poprzedniego Regulaminu wynagradzania, natomiast od 1 listopada 2021 r. w PAŻP rozpoczął się proces wdrażania nowego Regulaminu wynagradzania, którego zapisy mówiły o odmiennym niż przy procesie planowania rozkładzie poszczególnych elementów wynagrodzenia. Z kolei wprowadzony do stosowania w lipcu 2022 r. Aneks nr 1 do Regulaminu wynagradzania objął pracowników PAŻP nowymi warunkami zatrudnienia.

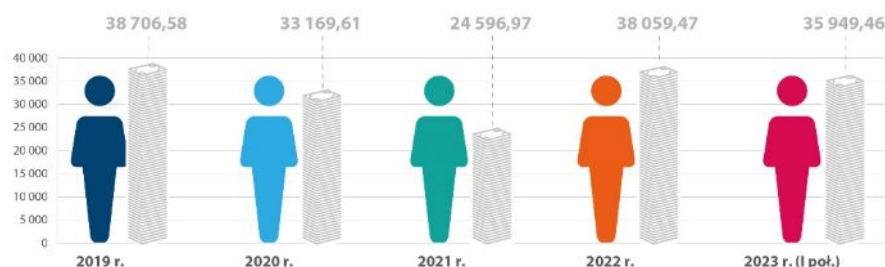
<sup>45</sup> Struktura kosztów według wielkości ich ponoszenia: koszty pracownicze, amortyzacja, usługi obce, pozostałe koszty rodzajowe, zużycie materiałów i energii, podatki i opłaty.

Średnie miesięczne  
wynagrodzenie KRL

Średniomiesięczne wynagrodzenie na stanowisku KRL wyniosło 38 706,58 zł w 2019 r., 33 169,61 zł w 2020 r., 24 596,97 zł w 2021 r., 38 059,47 zł w 2022 r. oraz 35 949,46 zł w I półroczu 2023 r.

Rysunek nr 9

Średnie miesięczne wynagrodzenie kontrolera ruchu lotniczego (w zł)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wynagrodzenie KRL oddelegowanego do innych zadań wyniosło 64 929,99 zł w 2019 r., 56 139,20 zł w 2020 r., 47 032,16 zł w 2021 r., 54 060,44 zł w 2022 r. oraz 53 985,52 zł w I półroczu 2023 r.

Z kolei wynagrodzenie praktykanta KRL wyniosło 3 207,14 zł w 2019 r., 3 685,61 zł w 2020 r., 4 066,36 zł w 2021 r., 5 122,72 zł w 2022 r. oraz 7 121,08 zł w I półroczu 2023 r.

## Przykłady

Wynagrodzenie zasadnicze wraz z dodatkami stałymi, według Regulaminu wynagradzania, obowiązującego do 31 października 2021 r.<sup>46</sup>, dla kontrolera ruchu lotniczego, przy poziomie ruchu 30-60 tys. operacji lotniczych, stażu poniżej roku wyniosło w APP Gdańsk - 10 865 zł, a w TWR Gdańsk - 8 689 zł; przy poziomie ruchu 60-90 tys. operacji lotniczych wyniosło w APP Kraków - 12 496 zł; przy poziomie ruchu 120-150 tys. w APP Warszawa - 15 618 zł.

Według nowego Regulaminu wynagradzania, zmienionego Aneksem nr 1 w 2022 r., w porównaniu do poprzednich regulacji, wynagrodzenie zasadnicze wyniosło odpowiednio w APP Gdańsk - 18 055 zł (wzrost o 7 190 zł, tj. o 66,2%), TWR Gdańsk - 16 330 zł (wzrost o 7642 zł, tj. o 87,9%), APP Kraków - 29 785 zł (wzrost o 17 289 zł, tj. o 138,4%), APP Warszawa - 35 018 zł (wzrost o 19 400 zł, tj. o 124,2%).

Prawie sześciokrotny  
wzrost wypłaconych  
nagród i premii w 2022 r.  
w stosunku do 2021 r.

PAŻP wypłaciła pracownikom premie oraz pozostałe nagrody w kwocie 13 180,4 tys. zł w 2021 r., 58 362, 2 tys. zł w 2022 r., 7 958 tys. zł w I połowie 2023 r. W 2022 r. w porównaniu do 2021 r. nastąpił wzrost wypłaty nagród i premii o 62 513,4 tys. zł, tj. prawie sześciokrotnie.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, **znaczny wzrost wypłaconych w 2022 r. premii spowodowany był koniecznością zażegnania sporu ze stroną społeczną**, powstałego na tle wprowadzenia nowych zasad wynagradzania. Wypłata dodatkowych premii kompensujących dużej części pracowników utracone dochody była efektem porozumienia końżącego w części spór zbiorowy. Drugą przyczyną to likwidacja w dotychczas obowiązującym Regulaminie wynagradzania części stałych dodatków i położenie większego nacisku na elementy motywujące, takie jak premie i nagrody. Taki rozkład składników wynagrodzenia stanowił zachętę dla pracowników oraz miał podnosić jakość i efektywność pracy, w szczególności w obszarze realizacji projektów inwestycyjnych i projektów kosztowych.

Wynik działalności  
operacyjnej PAŻP

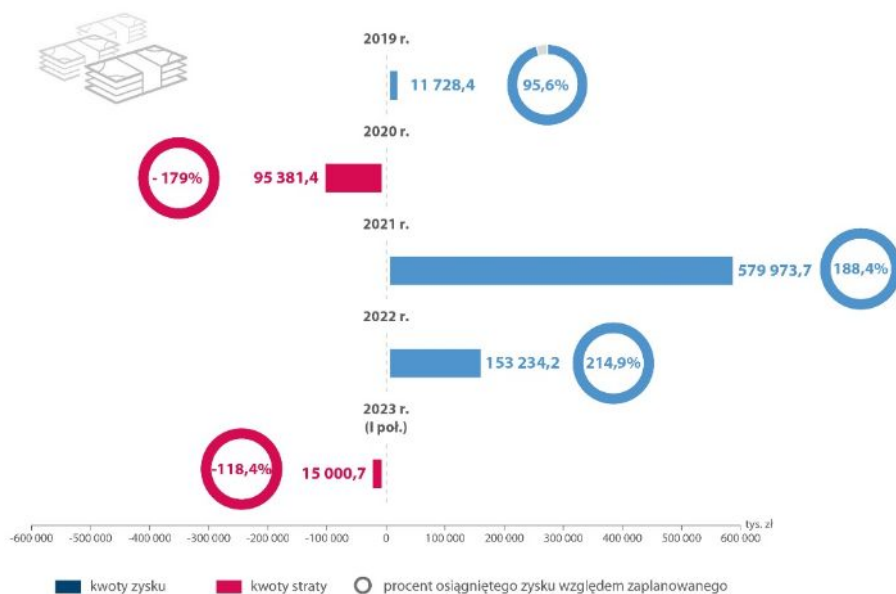
Zrealizowane zyski z działalności operacyjnej wyniosły 11 728,4 tys. zł w 2019 r. (95,6% planowanego wyniku), natomiast w 2020 r. zamknął się stratą w kwocie 95 381,4 tys. zł (-179,0%), co było spowodowane spadkiem przychodów z tytułu

<sup>46</sup> Zarządzenie nr 131 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z dnia 17 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania, zmienionego aneksem nr 3 - załącznik do zarządzenia nr 201 Prezesa PAŻP z dnia 1 sierpnia 2017 r.

opłat nawigacyjnych i wpływów z dotacji za loty zwolnione, w związku z wystąpieniem stanu pandemii COVID 19. W 2021 r. odnotowano zysk w kwocie 579 973,7 tys. zł (188,4% planu), który wynikał z uzyskania wyższych przychodów z opłat nawigacyjnych. W 2022 r. osiągnięto zysk w kwocie 153 234,2 tys. zł, tj. 214,9% planu. Z kolei w I półroczu 2023 r. osiągnięto stratę w kwocie 15 000,7 tys. zł (-118,4%).

W 2022 r., w porównaniu do 2021 r., zysk na działalności operacyjnej był niższy o 426 739,5 tys. zł, tj. o 73,5%.

Rysunek nr 10  
Wynik działalności operacyjnej (w tys. zł)



Wskaźnik rentowności w 2019 r. ukształtowały się na dodatnim poziomie, np. wskaźnik ROA<sup>47</sup> wyniósł 0,3%, a wskaźnik ROE<sup>48</sup> 0,7%. W 2020 r. wskaźniki rentowności osiągnęły wartości ujemne, np. ROA wyniósł (-) 4,3%, a wskaźnik ROE wyniósł (-) 9,2%, z powodu poniesienia straty w tym okresie. Wskaźniki rentowności w latach 2021-2022 ponownie ukształtowały się na dodatnim poziomie (wskaźnik ROA wyniósł 17,2% w 2021 r. oraz 2,8% w 2022 r., natomiast wskaźnik ROE wyniósł 29,9% w 2021 r. oraz 5,3% w 2022 r.) z uwagi na wypracowanie zysków w tych okresach.

**Zaniżona zdolność PAŻP do pokrycia zobowiązań**

Wskaźniki płynności (wskaźniki bieżącej płynności<sup>49</sup> 2,6% w 2019 r., 1,2% w latach 2020-2021, 1,3% w 2022 r. oraz wskaźniki szybkiej płynności<sup>50</sup> 1,8% w 2019 r., 0,7% w latach 2020-2021, 0,6% w 2022 r.) świadczą o zaniżonej zdolności PAŻP do pokrycia krótkoterminowych zobowiązań z bieżących środków pieniężnych.

**PAŻP posiłkuje się kredytem z BGK w celu finansowania działalności**

PAŻP do 29 grudnia 2020 r. finansowała swoją działalność bez udziału kredytów i pożyczek. Z uwagi na spadek wpływów spowodowany pandemią Covid-19

<sup>47</sup> Wskaźnik rentowności aktywów ROA (stosunek zysku netto do wartości aktywów. Informuje o zdolności do osiągnięcia zysku i efektywności gospodarowania majątkiem. Im wyższa jest wartość wskaźnika tym lepsza jest kondycja finansowa).

<sup>48</sup> Wskaźnik rentowności kapitału własnego ROE (oznacza jak wiele zysku netto udało się wygospodarować z wniesionych kapitałów własnych. Im wartość tego wskaźnika jest wyższa, tym korzystniejsza jest wartość danego podmiotu).

<sup>49</sup> Wskaźnik bieżącej płynności (stosunek aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych informuje o zdolności firmy do wywiązywania się z bieżących zobowiązań. Wartość optymalna wskaźnika to przedział od 1,3-2,0).

<sup>50</sup> Wskaźnik szybkiej płynności (określa ile razy aktywa bieżące o wysokim stopniu płynności będące w dyspozycji podmiotu pokrywają jego bieżące zobowiązania. Optymalna wysokość wskaźnika powinna wynosić 1,0 co oznacza, że pasywa bieżące powinny być pokryte odpowiednio aktywami bieżącymi o wysokim stopniu płynności).

Agencja pozyskała z Banku Gospodarstwa Krajowego kredyty pozwalające na utrzymanie płynności finansowej w kwocie ogółem 800 mln zł, tj.:

- kredyt obrotowy w odnawialnej linii kredytowej z 4 grudnia 2020 r., w kwocie 250 000,0 tys. zł, z oprocentowaniem zmiennym, ustalonym jako suma stawki bazowej i stałej marży BGK, które na dzień zawarcia umowy kredytu wyniosło 1,18% w stosunku rocznym, z przeznaczeniem na finansowanie wydatków związanych z ustawową działalnością PAŻP, z możliwością finansowania lub refinansowania (w okresie do 12 miesięcy przed złożeniem wniosku o wypłatę na uregulowanie zobowiązań) wydatków inwestycyjnych, z okresem kredytowania do 31 grudnia 2024 r.;
- inwestycyjny z 23 kwietnia 2021 r., w kwocie 550 000,0 tys. zł, z oprocentowaniem zmiennym, ustalonym jako suma stawki bazowej i stałej marży BGK, które na dzień zawarcia umowy kredytu wyniosło 1,8% w stosunku rocznym, z przeznaczeniem na finansowanie lub refinansowanie działalności inwestycyjnej PAŻP, z okresem kredytowania do 31 grudnia 2033 r. Kredyt inwestycyjny miał następujące terminy i kwoty uruchomienia: pierwsza transza A w kwocie 190 000,0 tys. zł do końca 2021 r., druga transza B w kwocie 180 000,0 tys. zł w 2022 r., trzecia transza C w kwocie 180 000,0 tys. zł w 2023 r. Aneks nr 3 z 17 grudnia 2021 r. zmieniono wartość transzy A do wysokości 160 000,0 tys. zł. w ramach, której PAŻP finansowała wydatki inwestycyjne i transzy C do wysokości 210 000,0 tys. zł. Aneks nr 5 z 19 grudnia 2022 r. zmieniono wartość transzy B do wysokości 116 000,0 zł i wykorzystano na refinansowanie i finansowanie inwestycji oraz wartość transzy C do wysokości 274 000,0 tys. zł z możliwością wykorzystania w 2023 r.

Środki do dyspozycji w latach 2020-2022 z tytułu zawartych umów kredytowych wyniosły odpowiednio:

- kredyt obrotowy, saldo niewykorzystanego limitu (w ramach kwoty kredytu 250 000 tys. zł) na koniec danego roku, tj. 185 498,8 tys. zł na 31 grudnia 2020 r., 236 517,7 tys. zł na 31 grudnia 2021 r., 184 957,7 tys. zł na 31 grudnia 2022 r. Wydatkowane środki służyły refinansowaniu poniesionych nakładów na wydatki inwestycyjne 96 280,7 tys. zł, refinansowaniu poniesionych wydatków na wpłatę lotniczą 13 482,2 tys. zł oraz wydatków z tytułu osłony meteorologicznej 51 560,1 tys. zł;
- kredyt inwestycyjny, saldo niewykorzystanego limitu możliwego do udostępnienia z transzy B 180 000 tys. zł oraz z transzy C 210 000 tys. zł, łącznie na 31 grudnia 2021 r. - 390 000 tys. zł, na 31 grudnia 2022 r. - 274 000 tys. zł.

PAŻP w 2022 r. uzyskała wpływy z tytułu kredytów w kwocie 167 600 tys. zł, na co składał się wpływ drugiej transzy kredytu inwestycyjnego w wysokości 116 000 tys. zł oraz wpływ kredytu obrotowego w wysokości 51 600 tys. zł.

W 2022 r. PAŻP spłaciła kwotę 14 666,7 tys. zł, jako część uruchomionego kredytu inwestycyjnego w ramach Transzy A.

W 2023 r. Agencja planowała wykorzystać ostatnią transzę dostępnego kredytu inwestycyjnego, jak również, w oparciu o prognozy finansowe na kolejne lata, rozpocząć proces uzyskiwania zgód niezbędnych do pozyskiwania nowego finansowania dłużnego, w tym na realizację kolejnych inwestycji.

Minister Infrastruktury 7 września 2023 r. zatwierdził Roczny plan PAŻP na 2023 r. oraz zaktualizowany Plan pięcioletni na lata 2020-2024 (Plan 1.3) zaznaczając, iż zatwierdzenie nie obejmuje zgody na zaciągnięcie przez Agencję kolejnych kredytów inwestycyjnych i obrotowych<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Pismo Ministra Infrastruktury nr DL-3.80.73.2022 z dnia 7 września 2023 r. w sprawie zatwierdzenia planów działalności PAŻP.

PAŻP posiłkuje się pożyczką z TFS w celu finansowania kosztów wynagrodzeń KRL

Poza ww. kredytem obrotowym i inwestycyjnym Agencja od 2023 r. korzystała z nieoprocentowanych, udostępnionych nieodpłatnie środków z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności (dalej „Fundusz”)<sup>52</sup>. W konsekwencji zawarcia pomiędzy EUROCONTROL a Rzeczpospolitą Polską umowy w sprawie wdrożenia Funduszu PAŻP podpisała umowę wykonawczą z Urzędem Lotnictwa Cywilnego w sprawie wdrożenia oraz stosowania zasad wykorzystania jego środków. Zawarcie umowy wykonawczej nastąpiło po uzyskaniu zgody wydanej przez Ministra właściwego do spraw transportu<sup>53</sup> oraz pozytywnej opinii BGK dotyczącej zaciągnięcia przedmiotowej pożyczki z Funduszu przez Agencję<sup>54</sup>. Maksymalna zadeklarowana przez Fundusz wartość środków do udostępnienia Polsce/PAŻP, która będzie wypłacona na podstawie odrębnych wniosków w terminie do końca listopada 2023 roku, miała wynieść łącznie około 8,1 mln euro.

Według podpisanej umowy środki do wypłaty z Funduszu na sfinansowanie działalności PAŻP w latach 2022-2023 mogą służyć wyłącznie pokryciu kosztów: personelu takich jak wynagrodzenie personelu operacyjnego, powiązanych kosztów personelu pomocniczego związanych z utrzymaniem systemu, kosztów szkolenia, wszystkich innych kosztów w celu zapewnienia ciągłości operacyjnej. **Pozyskane środki miały służyć poprawie płynności finansowej Agencji w zakresie części wydatków poniesionych w okresie od 1 czerwca 2022 roku do 31 grudnia 2022 roku na wypłaty wynagrodzeń dla personelu operacyjnego.** W dniu 24 lutego 2023 r., na podstawie pierwszego wniosku skierowanego do Urzędu Lotnictwa Cywilnego, a następnie przekazanego przez ULC w imieniu Polski do EUROCONTROL, ze środków Funduszu na konto PAŻP wpłynęła pierwsza transza w kwocie 2 745 tys. euro. Agencja 24 marca 2023 r. wystąpiła do ULC o skierowanie kolejnego wniosku do EUROCONTROL o wpłatę dostępnej transzy środków z Funduszu. EUROCONTROL zatwierdziła wniosek i powyższe środki w kwocie 2 792 tys. euro wpłynęły na rachunek PAŻP 5 kwietnia 2023 r.

PAŻP 25 maja 2023 r. wystąpiła do ULC z kolejnym trzecim wnioskiem o wypłatę środków z Funduszu w kwocie 2 793 tys. euro. Wpłata środków na konto Agencji nastąpiła 14 czerwca 2023 r.

Całkowita spłata środków, które Agencja pozyska z Funduszu ma zostać dokonana przez PAŻP na rachunek Funduszu EUROCONTROL w dwunastu równych częściach (bez odsetek), od stycznia 2025 r. Złożone przez ULC trzy wnioski PAŻP na łączną kwotę 8,3 mln euro, wyczerpywały sumę środków, które zostały udostępnione dla Polski w ramach Funduszu.

### 5.1.3 OŚRODEK ZAPASOWY

Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym jest jedynym takim ośrodkiem w Polsce

PAŻP zapewnia służby kontroli ruchu lotniczego w obszarze kontrolowanym (CTA)<sup>55</sup> od FL095<sup>56</sup> oraz w rejonach kontrolowanych węzłów lotnisk (TMA) głównie przy użyciu systemów radiolokacyjnych.

Kontrola ruchu lotniczego w Polsce wymaga zapewnienia ciągłości zobrazowania sytuacji powietrznej (nie dotyczy lotnisk) oraz łączności radiowej kontrolera ruchu lotniczego z pilotem i łączności telefonicznej z sąsiednimi organami ATC. Osiągnano to poprzez wykorzystanie serwerów radarowych

<sup>52</sup> Utworzonego przez EUROCONTROL na podstawie wytycznych Dyrektywy nr 22/112 Stałej Komisji EUROCONTROL z 24 listopada 2022 r., w dniu 5 stycznia 2023 r.

<sup>53</sup> Pismo Ministra Infrastruktury nr DL-3.80.81.2022 z dnia 16 grudnia 2022r. w sprawie wyrażenia zgody na zaciągnięcie przez PAŻP kredytu (pożyczki) z Dobrowolnego Tymczasowego Funduszu Solidarności do kwoty nieprzekraczającej 28,3 mln EURO.

<sup>54</sup> Pismo BGK nr DRST.434.11.2023.BT-O z dnia 02 lutego 2023r. w sprawie pozytywnego rozpatrzenia wniosku i wyrażenia zgody na zaciągnięcie przez PAŻP zobowiązania kredytowego (pożyczki) w kwocie około 8,1 mln EURO.

<sup>55</sup> Control Area – Obszar kontrolowany.

<sup>56</sup> Ang. Flight level – poziom lotu, FL95 to 9500 ft. - 9500 stóp.

i łączności zainstalowanych centralnie w Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym (dalej: CZRL) w Warszawie. W CZRL znajdowały się wszystkie kluczowe dla działalności PAŻP serwery, elektroniczne bazy (operacyjne i inne) oraz papierowe zbiory danych, systemy przetwarzania danych lotniczych (plany lotów, zobrazowania radarowego, struktur przestrzeni) w czasie rzeczywistym oraz systemy monitoringu.

W 2016 r. zatwierdzono koncepcję centrum zapasowego dla CZRL

Prezes PAŻP 24 kwietnia 2016 r. zatwierdził *Koncepcję zapewnienia ciągłości Służb Żeglugi Powietrznej w oparciu o rozwiązania infrastrukturalne. Nowe centrum operacyjne oraz centrum zapasowe* (Koncepcja CZ), która określała sposób zapewnienia przez PAŻP ciągłości służb żeglugi powietrznej w sytuacji wyjątkowej w czasie innym niż wojna wraz z etapami realizacyjnymi, przy uwzględnieniu możliwości wykorzystania istniejących obiektów i infrastruktury, planowanego rozwoju systemów ATM/CNS<sup>57</sup>. W Koncepcji CZ określono systemy rezerwowe na wypadek braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu CZRL w Warszawie dla przypadków krótkotrwałych awarii oraz długotrwałego braku możliwości zapewnienia służb. Implementację Koncepcji CZ realizowano poprzez *Program zapewnienia ciągłości służb żeglugi powietrznej w oparciu o rozwiązania infrastrukturalne* (dalej: Program CZ).

Plan utworzenia centrum zapasowego w OSA w Warszawie

Zgodnie z Programem CZ, Centrum Zapasowe planowano zorganizować w budynku OSA PAŻP w Warszawie. Program CZ zakładał, że w pierwszym etapie (lata 2017 – 2021) CZ będzie działało w oparciu o symulator P\_21 z funkcją contingency rozbudowany z 8 do 20 UCS<sup>58</sup>. W etapie drugim – po przeniesieniu funkcji administracyjnych do HQ (Kampus) planowano dostosowanie części B budynku OSA do wymagań pełnowymiarowego CZ oraz uzupełnienie stanowisk symulatora.

Decyzja o utworzeniu centrum zapasowego w Poznaniu

Rada Programu CZ w dniu 24 marca 2017 r. podjęła Decyzję Nr 8 rozszerzającą Program CZ o Projekt nr 21 *OKRL Poznań z przeznaczeniem na odtworzenie siedziby APP/FIS Poznań oraz CZ*. W Decyzji Rady Nr 8 postanowiono, że CZ zostanie wybudowane w Poznaniu z jednoczesną rezygnacją z budowy CZ w budynku OSA PAŻP w Warszawie. Do czasu wydania Decyzji Rady Nr 8 w OSA wykonano Zapasową Salę Operacyjną (dalej: ZSO) na bazie symulatora P\_21 OSPA<sup>59</sup>. **ZSO nie spełniała jednak podstawowego warunku – autonomii działalności operacyjnej wykonywanej w CZRL od realizowanych w zapasowej sali operacyjnej w OSA.**

Zniszczenie CZRL spowoduje poważne zakłócenie ruchu lotniczego w Europie Centralnej i Wschodniej

W dokumencie PAŻP pn.: *Program Zapewnienia Ciągłości Służb Żeglugi Powietrznej w Oparciu o Rozwiązania Infrastrukturalne* z 27 czerwca 2019 r. podano m.in., że ... **Ewentualne zniszczenie jedyne w Polsce Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym (CZRL) spowoduje poważne zaburzenia w ruchu lotniczym w Europie Centralnej i Wschodniej oraz jego niemal całkowite ograniczenie w Polsce z katastrofalnymi konsekwencjami dla narodowego przewodnika - PLL LOT.** *Możliwe byłoby utrzymanie ruchu dółotowego z za granicy południowej do Krakowa i Katowic, z za południowo-wschodniej do Rzeszowa, z za zachodniej do Wrocławia, Poznania i Szczecina oraz z za północnej do Gdańska w oparciu o regionalne ośrodki kontroli zbliżenia w ograniczonym terytorialnie i wysokościowo zakresie (TMA Gdańsk, TMA Poznań i TMA Kraków).* *Znacząca część ruchu tranzytowego musiałaby omijać Polskę do czasu odbudowy zdolności operacyjnych.*

Odbudowa ACC to min. 3 lata, a CZRL znacznie dłużej

**EUROCONTROL szacuje minimalny czas odbudowy Centrum Kontroli Obszaru (ACC) na 3 lata.** *Czas niezbędny do odbudowy zniszczonego CZRL w sytuacji utraty przychodów należy szacować na wiele lat. Powyższa sytuacja mogłaby zagrozić strategicznym interesom Polski oraz jej wizerunkowi na arenie międzynarodowej. Nie można wykluczyć działań KE zmierzających do innej organizacji systemu ATM w naszym regionie pod naciskiem IATA. W skrajnym przypadku mogłoby się to wiązać z trwałą utratą przez Polskę możliwości*

<sup>57</sup> Communication, Navigation, Surveillance Services - Służby Łączności, Nawigacji i Dozorowania.

<sup>58</sup> Unit Control Sector - Konsola systemu P\_21.

<sup>59</sup> Ośrodek Szkolenia Personelu ATS w PAŻP.

zapewniania kontroli ruchu lotniczego w ruchu tranzytowym przez polskiego ANSP, a prawie na pewno z utratą takiej możliwości w przestrzeni międzynarodowej FIR Warszawa (nad wodami otwartymi Bałtyku). Polska przestrzeń powietrzna ze względu na swoją lokalizację oraz potoki ruchu lotniczego jest istotna dla sieci (EUROCONTROL NetWork Manager), efektywności kosztowej i operacyjnej ruchu lotniczego w Europie oraz realizacji celów SES ujętych w ATM Master Plan<sup>60</sup>. W ośrodku szkoleniowo-administracyjnym (tzw. budynku OSA) w ramach Programu przewidziano realizację zapasowej sali operacyjnej dla CZRL na wypadek remontu lub czasowej niedostępności. Sala zapasowa nie będzie pełnić roli centrum zapasowego z powodu jej pracy na serwerach znajdujących się w lokalizacji podstawowej.

**Funkcje zapasowe dla CZRL były zapewniane z obiektów zlokalizowanych obok siebie z wykorzystaniem wspólnej infrastruktury**

W kolejnym dokumencie PAŻP pn.: *Koncepcja funkcjonalna dla infrastruktury obiektowej służącej zachowaniu ciągłości służb żeglugi powietrznej w PAŻP z 30 lipca 2021 r.* podano m.in., że ... **PAŻP posiada określone i ograniczone możliwości zapewnienia ciągłości pracy organów ATM - nieadekwatne do położenia Polski w Europie jak i w odniesieniu do roli<sup>61</sup> pełnionej wobec systemu transportu lotniczego cywilnego i wojskowego. Obecne Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie nie ma zapewnionej efektywnej infrastruktury zapasowej, pozwalającej na realizację zadań spoza obiektów na ul. Wieżowej. Funkcje zapasowe są realizowane z obiektów zlokalizowanych obok siebie i w znacznym stopniu z wykorzystaniem wspólnej infrastruktury łączności.** W ramach Programu zapewnienia ciągłości służb żeglugi powietrznej w oparciu o rozwiązania infrastrukturalne (dalej PZC), realizowany jest projekt OKRL Poznań polegający na uruchomieniu Centrum Zapasowego (dalej CZ) dla służb kontroli ruchu lotniczego CZRL w Warszawie. Te działania PAŻP są znaczące wobec planów budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego w Polsce, ale są na tyle odrębne, że powinny być kontynuowane niezależnie od harmonogramu prac nad realizacją CPK.

**Zawarcie umowy na budowę OKRL w Poznaniu**

PAŻP 30 kwietnia 2018 r. zawarła umowę nr PAŻP/18-145/AWR<sup>62</sup>, której przedmiotem było zaprojektowanie nowego OKRL w Poznaniu wraz z infrastrukturą techniczną, dokonanie rozbiórki istniejących obiektów, uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego na podstawie wykonanej dokumentacji projektowej oraz wybudowanie nowego OKRL wraz z infrastrukturą techniczną. Powyższa umowa była czterokrotnie zmieniana. W OKRL w Poznaniu planowano utworzyć m.in. Centrum Zapasowego dla służb kontroli ruchu lotniczego CZRL w Warszawie, w ramach Projektu OKRL Poznań.

Na realizację umowy wydatkowano łącznie 112 582,2 tys. zł brutto, tj. 100% ceny umowy. Odbioru końcowego inwestycji dokonano 15 czerwca 2020 r.<sup>63</sup>.

W ramach powyższego zadania, w latach 2018-2022, zawarto i zrealizowano 16 innych umów, których przedmiotem było m.in. zlecenie sprawowania nadzoru inwestorskiego, dostawa i montaż szaf serwerowych, automatycznej stacji zmiękczenia wody, zestawu urządzeń sportowych siłowni zewnętrznej, klimatyzacji, urządzeń telekomunikacyjnych, budowa linii światłowodowej, rozbudowa zasilania gwarantowanego i infrastruktury teleinformatycznej.

**Brak wyposażenia Ośrodka w Poznaniu w sprzęt niezbędny do uruchomienia Centrum Zapasowego**

Do zakończenia kontroli NIK, Projekt OKRL Poznań, polegający na uruchomieniu Centrum Zapasowego dla służb kontroli ruchu lotniczego CZRL w Warszawie, nie został ukończony i znajdował się w fazie realizacji. OKRL w Poznaniu nie został wyposażony w autonomiczną infrastrukturę techniczną/teleinformatyczną, niezbędną do uruchomienia niezależnego Centrum Zapasowego. Do końca 2022

<sup>60</sup> Centralny dokument Eurocontrol, precyzujący kierunki modernizacji europejskiego systemu ATM.

<sup>61</sup> PAŻP zapewnia służby lotnictwu cywilnemu i państwowemu w lotach GAT i OAT.

<sup>62</sup> Postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego nr AMZP-2221-21/78/2017.

<sup>63</sup> Najwyższa Izba Kontroli w toku kontroli nr I/21/004/KST, przeprowadzonej w PAŻP w 2021 r., nie stwierdziła przypadków niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków w ramach inwestycji dotyczącej budowy nowego OKRL w Poznaniu - wystąpienie pokontrolne nr KST.411.005.01.2021, zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 maja 2022 r.

r. PAŻP nie zawarła także umowy bądź umów na zakup sprzętu na potrzeby Ośrodka w Poznaniu.

Agencja planowała wykorzystać budynek Ośrodka na:

- siedzibę służb APP<sup>64</sup> i FIS Poznań<sup>65</sup>. Relokacja służb ruchu lotniczego APP i FIS Poznań z budynku TWR do OKR Poznań zaplanowana była w trzech etapach: zakupu konsol i ich wyposażenia sprzętowego, ich instalacji oraz przeprowadzenia zmiany operacyjnej prowadzącej do uruchomienia usług kontroli zbliżania Poznań i służby informacji powietrznej Poznań z nowej siedziby. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP pierwotny termin uruchomienia służb zaplanowany na koniec III kwartału 2024 r. nie zostanie dotrzymany. Przyczyną opóźnienia był dłuższy niż przewidywano okres dostarczenia przedmiotu zamówienia, co przesunęło relokację służb na czwarty kwartał 2024 r.;
- Centrum Zapasowe KRL dla FIR Warszawa, planowany termin to 31 grudnia 2027 r.<sup>66</sup> Warunkiem koniecznym do uruchomienia Centrum jest uzyskanie autonomiczności (redundancji) OKRL Poznań (planowany termin to IV kwartał 2026 r.) oraz wdrożenie (zgodnie z cyklami uzgodnionymi w iTEC Collaboration<sup>67</sup>) funkcjonalności w systemach iTEC<sup>68</sup> zgodnych z wymaganiami PAŻP (termin - 2026/2027 r.);
- uruchomienie specjalistycznych centrów kompetencji na potrzeby bezałogowych statków powietrznych, planowany termin to I kwartał 2025 r.;
- uruchomienie filii Ośrodka Szkolenia Personelu ATS – nastąpiło w maju 2023 r., zgodnie z planem, po wcześniejszym uzyskaniu certyfikatu Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego<sup>69</sup>, w dniu 27 lutego 2023 r. PAŻP zawarła umowę nr PAŻP/23-45/AZHU na wyposażenie sali operacyjnej OKRL Poznań, która obejmowała dostawę wraz z montażem stanowisk operacyjnych służb ATM oraz instalację niezbędnego okablowania teleinformatycznego i zasilającego. Termin zakończenia realizacji zadania przewidziano na 8 miesięcy od daty wejścia w życie umowy, tj. do 27 października 2023 r. Wartość umowy wyniosła 9 697,4 tys. zł.

### Brak autonomicznego systemu rezerwowego dla CZRL

W ocenie NIK, Prezes PAŻP postępując nieskutecznie, pomimo podejmowanych działań, nie zapewnił dla służb ATM w pełni autonomicznego systemu rezerwowego na okoliczność długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu CZRL. Z kolei Centrum to nie posiadało zapewnionej efektywnej infrastruktury zapasowej, pozwalającej na realizację zadań spoza obiektów zlokalizowanych przy ul. Wieżowej w Warszawie. Funkcje zapasowe były realizowane z obiektów zlokalizowanych obok siebie i w znacznym stopniu z wykorzystaniem wspólnej infrastruktury łączności. Zwłoka w zapewnieniu dla służb ATM PAŻP w pełni autonomicznego systemu rezerwowego dla CZRL stanowi istotne narażenie na ryzyko określone już w *Programie Zapewnienia Ciągłości Służb Żeglugi Powietrznej w Oparciu o Rozwiązania Infrastrukturalne* z 27 czerwca 2019 r.

<sup>64</sup> Approach Control - Organ kontroli zbliżania.

<sup>65</sup> Zarządzeniem Prezesa PAŻP nr 238 z 14 października 2022 r. podjęta została decyzja w sprawie przeniesienia operacyjnego i technicznego służb APP i FIS Poznań do obiektu OKRL Poznań.

<sup>66</sup> Utworzenie Centrum Zapasowego dla służb kontroli ruchu lotniczego zlokalizowanych w CZRL w Warszawie zostało objęte Programem uruchomienia operacji ATM w niezależnym Centrum Zapasowym w Ośrodku Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu i w nowym Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym, który został powołany zarządzeniem nr 135 Prezesa PAŻP z 13 lipca 2023 r.

<sup>67</sup> Kooperacji iTEC, tj. wspólnie opracowanych i sfinansowanych przez grupę wiodących ANSP w Europie o nazwie iTEC.

<sup>68</sup> Interoperability Through European Collaboration - interoperacyjność w ramach współpracy europejskiej, program rozwoju systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji.

<sup>69</sup> Zadanie IZ520202.

**Zamówienie i przyjęcie sprzętu do OKRL w Poznaniu z naruszeniem prawa**

Prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczącego budowy systemu zapasowego P\_21 dla OKRL PAŻP w Poznaniu poprzedni p.o. Prezes PAŻP z naruszeniem art. 432 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>70</sup> dopuścił do zamówienia i przyjęcia dostarczonych przez podmiot prywatny bezumownie elementów systemu P\_21. Przy tym działając nierzetelnie przy braku przeprowadzenia odpowiedniej procedury pozwalającej na wyłonienie wykonawcy zgodnie z przepisami prawa, w tym nieformalne prowadzenie negocjacji tylko z jednym wykonawcą, mimo braku akceptacji ze strony komórki ds. zakupów, nie zawarł pisemnej umowy na zakup i dostawę sprzętu, a następnie dokonał przyjęcia tego sprzętu przez PAŻP bez protokołu odbioru oraz bez innych dokumentów stwierdzających rodzaj, ilość i jakość dostarczonego sprzętu.

PAŻP w wyniku podpisania z podmiotem prywatnym w dniu 11 stycznia 2023 r. *Protokołu Przekazania*, dokonała bez kosztowego zwrotu temu podmiotowi dostarczonych elementów systemu P\_21. W Protokole Przekazania zamieszczono zapis, iż protokół nie rozstrzyga o żadnych roszczeniach bądź rozliczeniach pomiędzy stronami.

Powyższe nieprawidłowości wskazują na to, że mogło dojść do popełnienia przestępstwa, polegającego na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w rozumieniu art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny<sup>71</sup>. W sprawie ww. podejrzenia popełnienia przestępstwa przez poprzednie kierownictwo PAŻP, była Prezes Agencji 23 września 2022 r. złożyła zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej Warszawa – Ochota w Warszawie.

**Potencjalne roszczenia dostawcy sprzętu wobec PAŻP**

NIK stwierdza, że powyższa nieprawidłowość może skutkować także roszczeniami dostawcy elementów systemu P\_21, z uwagi na ewentualne roszczenia odszkodowawcze w związku z art. 72 § 2 k.c.<sup>72</sup>, występujące świadczenia nienależne w rozumieniu art. 410 k.c. i przysługuje roszczenie o zwrot tych świadczeń lub ich równowartości, roszczenie windykacyjne lub roszczenia uzupełniające, o których mowa w art. 224 i nast. k.c., a także świadczenia dotyczące utworów w rozumieniu prawa autorskiego, z których PAŻP korzystała z naruszeniem praw autorskich ponosząc odpowiedzialność, o której mowa w art. 79 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>73</sup>. Tym samym skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości może być niegospodarność spowodowana przez działania poprzedniego p.o. Prezesa PAŻP.

## 5.1.4 SPRZĘT I WYPOSAŻENIE

**Organy kontroli lotniska**

Służbę kontroli lotniska (TWR) świadczone na 15 lotniskach kontrolowanych. Organy kontroli lotniska: Bydgoszcz (EPBY), Lublin (EPLB), Łódź (EPLL), Radom (EPRA), Rzeszów (EPRZ), Szczecin (EPSC), Szymany (EPSY) i Zielona Góra (EPZG), sprawowały proceduralną służbę kontroli zbliżania<sup>74</sup> (APP). W przypadku operacji lotniczych wykonywanych z lotnisk w: Warszawie (EPWA), Modlinie (EPMO), Gdańsku (EPGD), Poznaniu (EPPO), Wrocławiu (EPWR), Katowicach (EPKT) i Krakowie (EPKK) zapewniana była dozorowana służba kontroli zbliżania<sup>75</sup> przez organy kontroli zbliżania (APP) zlokalizowane w Warszawie, Poznaniu, Gdańsku oraz Krakowie.

Przestrznią odpowiedzialności organów kontroli lotniska (TWR) były strefy kontrolowane lotnisk oraz w przypadku tych organów, które zapewniały proceduralną służbę kontroli zbliżania, rejony kontrolowane lotnisk.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.

<sup>71</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

<sup>73</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2509.

<sup>74</sup> Kontrola proceduralna – realizowana wyłącznie w oparciu o meldunki pozycyjne pilotów, bez wykorzystania radaru.

<sup>75</sup> W trakcie dozorowanej kontroli ruchu lotniczego wykorzystuje się radar zbliżania.

### Organy kontroli zblizania

W zależności od organizacji pracy poszczególnych organów kontroli lotniska (TWR) służbę sprawowano z wykorzystaniem systemów: P\_21 (EFS)<sup>76</sup>, VCS<sup>77</sup>, ATIS<sup>78</sup>, AWOS<sup>79</sup>, SMR<sup>80</sup>, A-CDM<sup>81</sup>, CADAS<sup>82</sup>, Pandora<sup>83</sup>, PansaUTM<sup>84</sup>, EFES PL<sup>85</sup>, ATOS<sup>86</sup>, MLAT<sup>87</sup>, system wizyjny (kamery), system łączności, system AGL<sup>88</sup>.

Wszystkie organy kontroli zblizania (APP) zlokalizowane w Warszawie, Poznaniu, Gdańsku oraz Krakowie zapewniały służbę kontroli ruchu lotniczego, służbę alarmową i służbę informacji powietrznej, współpracując z wieloma organami ATS, w tym z państw ościennych. Na przykład APP Gdańsk współpracował z ACC Malmoe, ACC Kaliningrad, APP Kaliningrad, co w sytuacji konfliktu między Rosją a Ukrainą było istotne w aspekcie obronności RP. Współpracę prowadzono także z wojskowymi organami służb ruchu lotniczego.

Wszystkie cztery organy kontroli zblizania (APP) wyposażone były w system P\_21 fallback<sup>89</sup>, który zapewniał autonomię wykorzystania funkcjonalności systemu dozoru w przypadku degradacji – niedostępności CZRL Warszawa. Dysponowano także zapasowymi systemami łączności radiowej i telefonicznej. W przypadku APP Warszawa było możliwe zapewnianie służby z zapasowej sali operacyjnej (ZSO) zlokalizowanej w sąsiednim budynku.

### Ośrodek kontroli obszaru w Warszawie

Ośrodek kontroli obszaru Warszawa (ACC Warszawa) zapewniał służbę kontroli ruchu lotniczego, służbę alarmową i służbę informacji powietrznej. Kontrola obszaru sprawowana była z wykorzystaniem systemów dozoru w obszarze kontrolowanym CTA<sup>90</sup>, z wyłączeniem rejonów kontrolowanych lotnisk i przestrzeni, w których zapewnianie służb zostało delegowane do innych organów. Kontrola obszaru była zapewniana dla ogólnego ruchu lotniczego (ACC Warszawa GAT), jak i dla operacyjnego ruchu lotniczego (ACC Warszawa OAT). W ramach ruchu OAT w większości wykonywane były operacje lotnicze lotnictwa wojskowego, które nie mogły być wykonane w ruchu GAT, co w kontekście konfliktu Rosji z Ukrainą miało zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa RP oraz ochrony granic i nienaruszalności terytorium RP. ACC Warszawa współpracowało z większością organów ATS PAŻP, jak również z organami ATS państw ościennych.

Ośrodek ACC Warszawa, podobnie jak organy APP, wykorzystywał w pracy operacyjnej system ATM P\_21. Komunikacja radiowo-telefoniczna realizowana była przy pomocy systemu VCS, a rozwiązania informacyjne bazowały na systemach Pandora, ATIS.

Ośrodek ACC Warszawa posiadał zainstalowany lokalnie system zapasowy P\_21 fallback. System zapasowy opierał się na niezależnej architekturze oraz sieci LAN. Ośrodek był wyposażony również w zapasowy system łączności radiowej oraz zapasowy system łączności telefonicznej.

<sup>76</sup> Electronic Flight Strips (P\_21) - Elektroniczne paski postępu lotu (P\_21).

<sup>77</sup> Voice Communication System - Zintegrowany system łączności głosowej.

<sup>78</sup> Automatic Terminal Information Service - Służba automatycznej informacji lotniskowej.

<sup>79</sup> Automatic Weather Observing System - Automatyczny system pomiarów parametrów meteorologicznych.

<sup>80</sup> Surface Movement Radar - Radar kontroli lotniska.

<sup>81</sup> Airport Collaborative Decision Making - System wspólnego podejmowania decyzji.

<sup>82</sup> Terminal System For Air Traffic Services - System terminali AFTN/AMHS bazujący na architekturze CLIENT.

<sup>83</sup> Zintegrowany system danych operacyjnych.

<sup>84</sup> UTM - Unmanned Aircraft System Traffic Management - System zarządzania ruchem bezałogowych statków powietrznych.

<sup>85</sup> Electronic Flight ProgrEss Strips - System elektronicznych pasków postępu lotu.

<sup>86</sup> Airport Technologies Operational System - System operacyjny technologii lotniskowych.

<sup>87</sup> Multilateration – Multilateracja - technika nawigacji oparta na pomiarze różnicy pomiędzy odległościami do dwóch lub więcej stacji położonych w znanych lokalizacjach, które nadają sygnał rozsiewczo w określonych momentach czasu.

<sup>88</sup> Airfield Ground Lightning System - System naziemnego oświetlenia lotniska.

<sup>89</sup> System zapasowy dla P\_21 – w sposób zautomatyzowany synchronizuje najważniejsze dane z systemem podstawowym P\_21.

<sup>90</sup> Control Area - Obszar kontrolowany.

**Kontynuowanie prac  
rozwojowych systemu  
ATM**

W kontrolowanym okresie PAŻP kontynuowała prace w celu dalszego rozwoju systemu ATM, w tym m.in. w zakresie aktualizacji dla platformy P\_21, docelowej implementacji P\_21/iTEC, docelowej implementacji systemu EFES PL i jego integracji ze środowiskiem systemów ATM w PAŻP. Wykorzystywano autorskie narzędzia wspierające system ATM oraz uczestniczono w projektach badawczo-rozwojowych w ramach programu SESAR 2020.

W 2022 r., w obszarze rozwoju systemów dla służb TWR, realizowano m.in. następujące inwestycje:

- odtworzenie, modernizacja urządzeń/systemów lotniskowych: ILS/DME Radom, DVOR/DME Radom – przeniesienie urządzenia, DVOR/DME Zaborówek, obiekt radiokomunikacyjny na terenie PL Modlin;
- obiekty OKRL: rozbudowa OKRL Gdańsk, modernizacja obiektu wieży TWR Wrocław, wyposażenie operacyjne TWR Warszawa – Radom;
- rozwój systemów TWR: kontynuacja zadania CWP-TWR (w celu poprawy warunków pracy, poprawy warunków technicznych obsługi sprzętu, przygotowania właściwego dla poziomu wyposażenia w zakresie ergonomii stanowiska i wdrożenie tych samych rozwiązań dla wszystkich ośrodków ATC w kraju), kontynuacja zadania MLAT dla FIR Warszawa (wdrażanie nowoczesnego systemu radiolokacyjnego), systemu ATIS smartMET/NAV dla EPMO i EPBY, kontynuowano projekty o charakterze badawczo-rozwojowym, ukierunkowane na rozbudowę funkcjonalności systemów wspierających pracę KRL.

W zakresie nowych narzędzi technicznych, odciążających pracę kontrolerów ruchu lotniczego m.in.:

- wprowadzono nowe funkcje w systemie P\_21 (m.in. obsługa nowych wiadomości w cyfrowej komunikacji kontroler-pilot; koordynacja elektroniczna parametrów kursu, prędkości poziomej i pionowej pomiędzy sektorami; ostrzeżenie o zmianie przepisów na VFR; usprawnienie alarmu ostrzegającego przed wlotem w strefę; funkcji Quick Look dla służb kontroli lotniska; synchronizacja wybranej drogi startowej w użyciu z systemem wieżowym EFES; alarm o przerwaniu podejściu do lądowania na podstawie danych z systemu wieżowego EFES;
- uruchomiono elektroniczny transfer lotów pomiędzy Warszawą, a ośrodkiem kontroli ruchu lotniczego w Karlsruhe (EDUU);
- wprowadzono nowe formaty wymiany danych (ADEXP) w automatycznej komunikacji z ośrodkami kontroli ruchu lotniczego w Wilnie, Malmö i Pradze;
- uruchomiono automatyczne przekazywanie loginów statków powietrznych z ośrodkami kontroli ruchu lotniczego w Wilnie i Bratysławie;
- wprowadzono narzędzie PANSA ID, w celu usprawnienia komunikacji pomiędzy systemami dla służb ACC, APP i FIS, a służbami kontroli lotniska PAŻP;
- udostępniono informację o zjawisku konwekcji w okresie letnim, w ramach ogólnoeuropejskiego projektu *Cross Border Convection Forecast*;
- uruchomiono operacyjnie rozszerzenie funkcjonalności Systemu Dozorowania Pola Ruchu Naziemnego na lotnisku Warszawa Okęcie;
- uruchomiono system ATIS<sup>91</sup> na TWR Modlin i TWR Bydgoszcz, zmniejszający obciążenie pracą KRL związaną z przekazywaniem informacji o aktualnych warunkach meteorologicznych na lotnisku.

<sup>91</sup> Ang. Automatic Terminal Information Service - służba automatycznej informacji lotniczej, system wykorzystywany do komunikacji pomiędzy pilotem oraz kontrolerem.

**Brak wyposażenia wszystkich TWR w systemy wspierające pracę operacyjną**

Pomimo kontynuowania prac w celu dalszego rozwoju systemu ATM, Prezes PAŻP nie zapewnił wyposażenia organów kontroli lotniska (TWR) w następujące systemy wspomagające pracę operacyjną:

- systemu VCS w TWR Bydgoszcz, TWR Szymany i TWR Zielona Góra;
- systemu P\_21 w TWR Szymany i TWR Zielona Góra, a w TWR Radom brak drugiego zestawu;
- systemu ATIS w TWR Radom.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, odnośnie systemu VCS i systemu P\_21, m.in. mając na uwadze małe natężenie operacji lotniczych na ww. lotniskach oraz koszty zakupu tych systemów nie przewiduje się ich zakupu oraz instalacji. Natomiast liczba koordynacji pomiędzy użytkownikami a służbą ATC pozwala na zapewnienie służby ATC z wykorzystaniem standardowych systemów ruchomej i stałej łączności lotniczej. Z kolei brak systemu ATIS w TWR Radom był spowodowany m.in. intensywnością prac związanych z uruchomieniem lotniska w Radomiu. Zakup ATIS dla TWR EPRA planowany jest w 2026 r.

**Niektóre TWR nie posiadały służby radarowej**

Kierownicy działów kontroli lotnisk, którzy nie posiadali w kontrolowanych przez siebie obszarach CTR/TMA służby radarowej<sup>92</sup>, wskazali kontrolerom NIK na potrzebę zapewnienia w ich organie takiej służby. W ocenie KRL, pokrycie radarowe od ziemi przyczyniłoby się do poprawy jakości pracy.

Kierownik Działu Kontroli Lotniska Rzeszów i Lublin wyjaśnił m.in., że procedowane są zmiany funkcjonalne prowadzące do zdobycia dodatkowych uprawnień uzupełniających TWR/RAD, umożliwiających personelowi operacyjnemu TWR Rzeszów radarową kontrolę w otoczeniu lotniska (CTR). Ponadto, trwa procedowanie zmiany funkcjonalnej polegającej na wdrożeniu dozorowanej służby zbliżania w TMA Rzeszów zapewnianej przez APP Kraków<sup>93</sup>.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, zgodnie z ATS.TR.155 załącznika IV rozporządzenia nr 2017/373 ze zm., do zapewnienia służb ruchu lotniczego instytucja zapewniająca służby ruchu lotniczego może wykorzystywać systemy kontroli dozorowanej ATS. Nie jest to jednak warunek obligatoryjny do spełnienia. Zasadność ustanowienia dozorowanej służby kontroli zbliżania w danym TMA wynika ze skomplikowania i natężenia ruchu lotniczego w przestrzeni terminalowej. Ponadto dyrektor BSWMiP wyjaśnił, że działania w zakresie zastąpienia kontroli proceduralnej kontrolą radarową będą podejmowane w oparciu o dokumenty strategiczne PAŻP z uwzględnieniem uwarunkowań operacyjnych w danych organach ATS.

Odnosnie ww. wyjaśnień NIK zauważa, że na potrzebę posiadania na wyposażeniu takich systemów w pracy operacyjnej wskazali sami KRL – kierownicy terenowych organów kontroli lotniska. W ocenie NIK, brak wyposażenia ww. organów kontroli lotniska w systemy wspomagające pracę operacyjną może rzutować negatywnie na bezpieczeństwo operacji lotniczych obsługiwanych przez te organy.

**Utrudniona obserwacja z TWR w Modlinie**

W TWR Modlin służba kontroli ruchu lotniczego była zapewniana z budynku (SD), który był użytkowany na podstawie umowy pomiędzy PAŻP a MPL<sup>94</sup>. Poziom z jakiego personel operacyjny obserwował lotnisko wynosił około 10 m n.p.t.<sup>95</sup> i znajdował się około 2300m od progu DS08. **Obserwacja samolotów kodu A i B oraz pojazdów na progu DS08 oraz TWYE była utrudniona z uwagi na zbyt mały kąt widzenia. Dodatkowo ściana po południowej stronie uniemożliwiała obserwowanie kręgu południowego oraz dolotów z południa. Kolumna po wschodniej stronie utrudniała obserwację samolotów na podejściu 26 (kontroler musiał odsunąć się z krzesłem około metr do tyłu, aby zaobserwować ruch).**

<sup>92</sup> TWR Bydgoszcz, TWR Łódź, TWR Radom, TWR Rzeszów, TWR Szczecin, TWR Szymany, TWR Zielona Góra.

<sup>93</sup> Zgodnie z harmonogramem – 3 października 2024 r.

<sup>94</sup> Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin.

<sup>95</sup> Nad poziomem terenu.

Prezes PAŻP nie doprowadził do usunięcia powyższych ograniczeń w obserwacji statków powietrznych oraz pojazdów dla KRL pełniących służbę w TWR Modlin.

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, usunięcie utrudnień w aktualnym budynku TWR Modlin nie jest możliwe. Wynika to z miejsca posadowienia budynku (znacznie oddalony od progu RWY08), jego wysokości (służba jest zapewniana z najwyższego poziomu) oraz architektury pomieszczenia (ściany i kolumny nośne). Poprawę warunków lokalowych umożliwi wprowadzenie remote TWR (rTWR). Zgodnie ze Strategicznym Planem Rozwoju Służb Ruchu Lotniczego zakłada się uruchomienie dwóch centrów rTWR w Warszawie i Poznaniu, które będą pełnić funkcję ośrodków zarządzania ruchem lotniczym wykorzystujących zdalne wieże kontroli ruchu lotniczego.

W ocenie NIK zwłoka w usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości powoduje niezasadne przedłużenie narażania bezpieczeństwa ruchu lotniczego i świadczy o nierzetelnym działaniu Prezesa PAŻP. NIK uznaje za niezbędne doprowadzenie do pilnego wyeliminowania utrudnień dla służb ruchu lotniczego w wykonywaniu czynności operacyjnych w TWR Modlin.

### TWR Radom Sadków

Na lotnisku TWR Radom Sadków zapewniane były wojskowe, jak i cywilne służby kontroli ruchu lotniczego, zgodnie z informacją opublikowaną w AIP Polska oraz NOTAM<sup>96</sup>. Z chwilą dezaktywacji cywilnego CTR w Radom Sadków i zaprzestania pracy PAŻP i jednoczesnej aktywacji MCTR, lotnisko Radom było lotniskiem wojskowym.

Odnosnie przygotowana PAŻP na sytuację, gdy samolot rejsowy opóźni się i przyleci poza okresem pracy KRL PAŻP dyrektor BSWMiP wyjaśnił m.in., że w 2023 r. nie wystąpiły przypadki, aby samolot rejsowy przyleciał poza godzinami pracy KRL PAŻP. Mając na uwadze, aby nie dopuścić do takiej sytuacji, w momencie otrzymania informacji o znacznym opóźnieniu statku powietrznego, które uniemożliwi przylot w godzinach aktywności CTR Radom, następuje bieżąca weryfikacja rosteru i wydawana jest depeza NOTAM o zmianie godzin pracy cywilnych służb ATC na lotnisku EPRA.

## 5.1.5 APLIKACJA DRONERADAR

### Naruszenie przestrzeni kontrolowanej przez drony w maju 2023 r.

W dniu 13 maja 2023 r. odnotowano naruszenie przestrzeni kontrolowanej przez bezzałogowy statek powietrzny (dalej: BSP), skutkujące niebezpiecznym zbliżeniem BSP z podchodzącym do lądowania na lotnisku Okęcie samolotem linii lotniczej PLL LOT, z którym minął się o 100ft (30m). Do kolejnych incydentów z BSP doszło 27 i 30 maja 2023 r. Według danych PAŻP, w polskiej przestrzeni powietrznej, w okresie od 1 maja do 30 lipca 2023 r., odnotowano 12 incydentów z BSP.

Zagadnienie dotyczące naruszenia przestrzeni kontrolowanej przez BSP było tematem posiedzeń podkomisji stałej ds. transportu lotniczego w dniach 19 maja i 2 czerwca 2023 r.

Polska Agencja Żeglugi Powietrznej nie posiadała podstaw prawnych do podejmowania działań polegających na zakłócaniu lub unieszkodliwianiu BSP wykonujących nielegalnie loty. Zgodnie z art. 126a ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo lotnicze bezzałogowy statek powietrzny, w tym model latający, może zostać zniszczony, unieruchomiony albo nad jego lotem może zostać przejęta kontrola, w przypadku gdy wykonuje lot w przestrzeni powietrznej w części, w której wprowadzono ograniczenia lotów albo znajdującej się nad terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w której lot statku powietrznego jest zakazany od poziomu terenu do określonej wysokości. Do ww. działań

<sup>96</sup> Lotnisko Radom Sadków jest lotniskiem współużytkowanym, wpisanym do cywilnego oraz wojskowego rejestru lotnisk. W związku z powyższym, służby ATC są zapewniane zamiennie, tj. przez PAŻP w przestrzeni CTR i TMA oraz przez wojsko w tych samych granicach poziomych i pionowych przestrzeni MCTR i MTMA.

upoważnieni zostali żołnierze Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej - na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Jak wyjaśnił dyrektor BSWMiP rozpowszechnianie informacji o pozycji BSP leży po stronie operatora BSP. PAŻP podjął decyzję o budowie sieci odbiorników *trackingu BSP*, mających za zadanie odbieranie i przetwarzanie sygnału nadawanego z BSP, opartej na technologiach zalecanych przez Agencję Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (głównie ADS-B, a w przyszłości dodatkowo RemotelD)<sup>97</sup>. Zadanie to realizowano w ramach projektu PansaUTM, jak i projektu POPC *Rozwój Usług Cyfrowych dla BSP*. Dzięki rozbudowanej i zaawansowanej sieci *trackingu* przewiduje się, że możliwe będą zaawansowane loty dronów na szeroką skalę w przestrzeniach powietrznych U-space.

Dyrektor BSWMiP wyjaśnił również, że odpowiedzialnymi za fizyczne bezpieczeństwo lotniska kontrolowanego i jego okolic są odpowiednie służby lotniskowe.

### Zdarzenia lotnicze z udziałem dronów

Ze sporządzonego przez Urząd Lotnictwa Cywilnego *Sprawozdania o stanie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym za 2022 rok*<sup>98</sup> wynika, że w polskiej przestrzeni powietrznej zaistniało w sumie 144 zdarzeń lotniczych z udziałem bezzałogowych statków powietrznych. Większość tych zdarzeń sklasyfikowano jako incydenty (86 zdarzeń). Pozostałe sklasyfikowano jako *zdarzenia bez wpływu na bezpieczeństwo* lub zdarzenia, których klasyfikacja nie została określona - *nieokreślone*. W 2022 r. nie doszło do żadnego wypadku ani zdarzenia ze skutkiem śmiertelnym.

Większość zdarzeń w 2022 r. z udziałem BSP dotyczyło lotów nielegalnych (bez zgłoszenia zamiaru wykonywania lotu lub uzyskania zgodny od zarządzającego daną strefą) oraz naruszeń przestrzeni powietrznej np. lotniska (CTR, TMA lub ATZ) lub innych np. stref czasowo zarezerwowanych (TRA) lub stref zakazanych (P). Zdarzenia tego typu mogą prowadzić do utraty separacji między BSP a innym statkiem powietrznym co z kolei może prowadzić do kolizji w powietrzu. Kolejną grupą najczęstszych zdarzeń z udziałem BSP były przypadki związane z utratą kontroli w locie lub utratą możliwości sterowania dronem, które zazwyczaj kończyły się upadkiem na ziemię lub zderzeniem z przeszkodą (np. z drzewem lub budynkiem).

Począwszy od 2016 r. liczba zgłoszeń zdarzeń lotniczych z udziałem bezzałogowych statków powietrznych zwiększa się i w poszczególnych latach była następująca: 2016 r. – 21 zdarzeń (sklasyfikowane jako incydent), 2017 r. – 12 zdarzeń (3 – inne zdarzenie, 9 – incydent), 2018 r. – 57 zdarzeń (22 – inne zdarzenie, 35 – incydent), 2019 r. – 77 zdarzeń (9 – inne zdarzenie, 65 – incydent, 2 – poważny incydent, 1 – wypadek), 2020 r. – 82 zdarzenia (8 – inne zdarzenie, 74 – incydent), 2021 r. – 103 zdarzenia (28 – inne zdarzenie, 75 – incydent), 2022 r. – 144 zdarzenia (58 – inne zdarzenie, 86 – incydent).

W Sprawozdaniu ULC za 2022 r. podano m.in., że możliwość kolizji w powietrzu między dronami a innymi statkami powietrznymi (wszelkich klas i rodzajów) to wciąż obszar o rosnącym znaczeniu dla bezpieczeństwa ze względu na coraz większą dostępność dronów.

Zgodnie z art. 126a ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo lotnicze bezzałogowy statek powietrzny, w tym model latający, może zostać zniszczony, unieruchomiony albo nad jego lotem może zostać przejęta kontrola, w przypadku gdy wykonuje lot w przestrzeni powietrznej w części, w której wprowadzono ograniczenia lotów albo znajdującej się nad terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w której lot statku powietrznego jest zakazany od poziomu terenu do określonej wysokości. Do ww. działań upoważnieni zostali

<sup>97</sup> ADS-B jest jedną z metod *trackingu* służących do określania poziomej i pionowej pozycji BSP. Warunkiem ustalenia pozycji jest wyposażenie BSP w nadajnik ADS-B, bez którego nie jest on widoczny dla systemu.

<sup>98</sup> <https://www.ulc.gov.pl/pl/aktualnosci/6332-sprawozdanie-o-stanie-bezpieczenstwa-lotnictwa-cywilnego-za-rok-2022>.

### System PansaUTM narzędziem do obsługi ruchu dronów

żołnierze Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej - na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Do zarządzania i koordynacji cywilnego bezzałogowego ruchu lotniczego PAŻP wykorzystywała system teleinformatyczny PansaUTM<sup>99</sup>, składający się z połączonych ze sobą modułów. Do najważniejszych w zakresie koordynacji lotów przez personel PAŻP należał:

- dPilot - aplikacja mobilna DroneRadar zintegrowana z PansaUTM oraz
- dATS ANSP – moduł dla stanowisk cywilnych służb ruchu lotniczego TWR oraz FIS.

Obydwa moduły były ze sobą połączone i umożliwiały dwustronną niewerbalną komunikację<sup>100</sup> pomiędzy operatorem systemu bezzałogowego statku powietrznego, a kontrolerem ruchu lotniczego.

Właścicielem modułu dPilot, (aplikacji DroneRadar) był prywatny podmiot z siedzibą w Warszawie. Pierwszą umowę<sup>101</sup> w sprawie aplikacji DroneRadar PAŻP zawarła 23 listopada 2016 r., która dotyczyła udostępnienia do testów systemu DroneRadar DAMS (wczesna wersja PansaUTM), łącz i udzielenia licencji na korzystanie z Systemu.

PAŻP na podstawie art. 15zzzzl ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej: ustawa covidowa)<sup>102</sup> wykonywała tymczasowo zadania związane z zapewnieniem systemu teleinformatycznego do zgłaszania zamiaru wykonania lotu bezzałogowym statkiem powietrznym (BSP)<sup>103</sup>.

PAŻP w dniu wejścia w życie ww. ustawy, tj. 8 marca 2020 r., uzyskała tymczasowo zadania, do których realizacji nie posiadała żadnych narzędzi. Nie była również w stanie takich narzędzi stworzyć.

Na podstawie oświadczenia, w oparciu o art. 15zzzzl ust. 5<sup>104</sup> ustawy covidowej, PAŻP 28 maja 2020 r. przejęła wszystkie prawa majątkowe przysługujące prywatnemu podmiotowi do Systemu UTM.

<sup>99</sup> System stanowił własność PAŻP i był zarządzany przez personel Agencji. System obsługiwał jedynie zarejestrowanych użytkowników deklarujących wykonywanie lotów zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz (w przypadku przestrzeni kontrolowanych lotnisk) warunkami lotów wydawanymi przez PAŻP na etapie planowania lotów.

<sup>100</sup> CDDL - Controller-drone pilot data link communication.

<sup>101</sup> PAŻP/16-662/AQU.

<sup>102</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 340 ze zm.

<sup>103</sup> Obowiązek poinformowania PAŻP o zamiarze wykonania lotów, określony w art. 15zzzzl ust. 1 ustawy covidowej, powielony został w wytycznych nr 7 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 9 czerwca 2021 r. w sprawie sposobów wykonywania operacji przy użyciu systemów bezzałogowych statków powietrznych w związku z wejściem w życie przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych (Dz. Urz. UL z 2021 r. poz. 35), a następnie w wytycznych nr 15 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 1 czerwca 2023 r. w sprawie sposobów wykonywania operacji przy użyciu systemów bezzałogowych statków powietrznych w związku z wejściem w życie przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych (Dz. Urz. UL z 2023 r. poz. 39).

<sup>104</sup> Na potrzeby realizacji zadań wskazanych w ust. 1 Polska Agencja Żeglugi Powietrznej może przejąć wszystkie przysługujące właścicielowi prawa autorskie i majątkowe do systemów teleinformatycznych służących do koordynacji i zarządzania lotami bezzałogowych statków powietrznych w polskiej przestrzeni powietrznej, które przeszły proces weryfikacji, i są dopuszczone przez odpowiednie organy nadzoru lotniczego do ich wykorzystania w pracy operacyjnej wraz z prawami do dokumentacji systemu. Przejęcie następuje na wszystkich polach eksploatacji wskazanych w ustawie z dnia 4 lutego 1994 o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1231), w tym wskazanych w art. 74 ustawy z dnia 4 lutego 1994 o prawie autorskim i prawach pokrewnych, a w zakresie praw do dokumentacji na polach eksploatacji wskazanych w art. 50 tej ustawy. Przejęcie następuje z chwilą złożenia oświadczenia woli właścicielowi praw o ich przejęciu na podstawie niniejszego artykułu. Przejęcie następuje za wynagrodzeniem odpowiadającym wartości księgowej aktywa na dzień złożenia oświadczenia woli, o którym mowa w poprzednim zdaniu. O złożeniu oświadczenia Polska Agencja Żeglugi Powietrznej zawiadamia ministra właściwego do spraw transportu oraz ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

W dniu 22 października 2021 r. podpisano Porozumienie z prywatnym podmiotem o współpracy<sup>105</sup>, zapewniające legalną wymianę danych osobowych między aplikacją DroneRadar a systemem PansaUTM. Porozumienie było aneksowane siedmiokrotnie, a ostatni aneks obowiązywał do 31 grudnia 2023 r. PAŻP zawarła także z właścicielem aplikacji dwie umowy (24 października 2022 r. i 8 lutego 2023 r.) na świadczenie usług dwukierunkowej komunikacji między operatorami BSP a personelem operacyjnym PAŻP i systemem PansaUTM za pośrednictwem aplikacji DroneRadar oraz zobrazowanie stref geograficznych w aplikacji<sup>106</sup>.

### Istotne zagrożenia w przypadku wyłączenia aplikacji DroneRadar

W przeprowadzonej przez PAŻP ocenie bezpieczeństwa dla zmiany, polegającej na wyłączeniu z użytkowania operacyjnego aplikacji mobilnej DroneRadar, z 19 września 2022 r.<sup>107</sup>, zidentyfikowano m.in. następujące zagrożenia:

- brak danych w module dATS,
- utrata funkcjonalności modułu dPilot (aplikacja DroneRadar) w systemie Pansa UTM, której skutkiem mogło być m.in., cyt.: *... biorąc pod uwagę fakt wzmożonego ruchu w czasie trwania sezonu letniego, nastąpi kondensacja korespondencji, co znacząco wpłynie na obciążenie pracą personelu operacyjnego, który w efekcie może utracić świadomość sytuacyjną. W najgorszym możliwym scenariuszu może dojść do znacznego zmniejszenia separacji, a nawet kolizji BSP z załogowym a/c ...*,
- utrudnienia w przekazaniu informacji o zmianie dla operatorów BSP.

### Awarie aplikacji DroneRadar

Wystąpiły dwie większe awarie aplikacji DroneRadar. Pierwsza miała miejsce w marcu 2023 r., gdy przestało być możliwe instalowanie aplikacji na najnowszych wersjach systemu Android. Wymagana była aktualizacja danych administracyjnych w sklepie internetowym. Problem pojawił się ponownie w maju 2023 r. i został rozwiązany w ramach usług wsparcia dla PAŻP. Druga awaria nastąpiła 4 sierpnia 2023 r., gdy aplikacja DroneRadar przestała działać na urządzeniach mobilnych większości użytkowników. W dniu 23 sierpnia PAŻP otrzymał od właściciela aplikacji informację o wznowieniu funkcjonowania aplikacji DroneRadar, z zastrzeżeniem, że nie wszystkie funkcjonalności mogą działać prawidłowo.

W przypadku awarii lub niedostępności aplikacji, Agencja wdrażała zatwierdzone przez ULC procedury awaryjne. Zgłoszenie lotu za pomocą aplikacji DroneRadar zostało zastąpione wysłaniem maila ze szczegółami lotów analogicznymi do informacji przesyłanych przez aplikację.

### Powiadomienie ULC o planowanym wygaśnięciu Porozumienia dot. wymiany danych w aplikacji DroneRadar

Z-ca Prezesa PAŻP 29 maja 2023 r. powiadomił Prezesa ULC o zmianie w systemie funkcjonalnym lub mającej wpływ na system funkcjonalny ATM/ANS<sup>108</sup>. Zmiana spowodowana była planowanym wygaśnięciem z dniem 31 grudnia 2023 r. Porozumienia zawartego pomiędzy Polską Agencją Żeglugi Powietrznej, a prywatnym podmiotem, na podstawie którego odbywała się wymiana danych umożliwiająca prawidłowe funkcjonowanie aplikacji DroneRadar jako modułu dPilot systemu PansaUTM. Zmiana polegała na wyłączeniu z użytkowania operacyjnego aplikacji mobilnej DroneRadar, która stanowiła moduł dPilot używanego operacyjnie systemu PansaUTM w wersji 1.2. Wyłączenie aplikacji miało spowodować brak dostępności funkcjonalności modułu dPilot w szczególności dwustronnej niewerbalnej komunikacji pomiędzy ATS a pilotem BSP.

Brak zintegrowanej z systemem PansaUTM aplikacji mobilnej spełniającej wymagania funkcjonalne modułu dPilot systemu PansaUTM miał uniemożliwić:

- zgłoszenie rozpoczęcia i zakończenia lotu przez operatora BSP na podstawie zaplanowanej misji lub ad hoc,

<sup>105</sup> Nr PAŻP/21-437/OBP.

<sup>106</sup> Umowy obowiązywało odpowiednio do 24 stycznia i 8 maja 2023 r.

<sup>107</sup> ADB.681.60.130.2022.

<sup>108</sup> Znak sprawy: ABD.0701.140.312.2022.

- zgłoszenie przez operatora BSP sytuacji niebezpiecznej oraz otrzymanie informacji od służb ATS o konieczności natychmiastowego lądowania,
- niewerbalną komunikację z personelem operacyjnym oraz spowodować konieczność przejścia na manualną koordynację lotów BSP zgodnie z zapisami w INOP poszczególnych służb.

### Działania podejmowane w celu uniezależnienia się od aplikacji DroneRadar

W celu uniezależnienia się PAŻP od aplikacji DroneRadar w 2022 r. podjęto prace nad przygotowaniem dokumentacji przetargowej, aby w trybie konkurencyjnym nabyć prawa własności wraz z kodami źródłowymi do nowej aplikacji mobilnej. PAŻP 16 lutego 2023 r. ogłosiła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego<sup>109</sup>, w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem był *zakup aplikacji mobilnej oraz jej integracja z systemem PANSa UTM za pomocą API*. W dniu 23 maja 2023 r. nastąpiło unieważnienie postępowania na podstawie art. 256 ustawy PZP<sup>110</sup>. Po unieważnieniu postępowania powołano zespół mający za zadanie stworzenie aplikacji mobilnej współpracującej z systemem PansaUTM siłami wewnętrznymi PAŻP wspartymi specjalistami IT, pozyskanymi w ramach posiadanej przez PAŻP umowy bodyleasingu. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, wdrożenie własnej aplikacji mobilnej PAŻP planowane było do końca 2023 r.

Prezes PAŻP 16 sierpnia 2023 r. wydała zarządzenie nr 169 w sprawie przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Zakup usług zapewnienia przywrócenia prawidłowego funkcjonowania aplikacji mobilnej DroneRadar zintegrowanej z systemem Pansa UTM*.

W BIP w dniu 17 sierpnia 2023 r. zamieszczono ogłoszenie o zamiarze zawarcia umowy na usługę zapewnienia przywrócenia prawidłowego funkcjonowania aplikacji mobilnej DroneRadar zintegrowanej z systemem Pansa UTM<sup>111</sup>. Jako wykonawcę wskazano spółkę DR. W treści ogłoszenia podano m.in., że aplikacja doznawała trudności w funkcjonowaniu i prywatny właściciel nie miał inicjatywy jej utrzymywania – jej ciągłe działanie leżało jednak w interesie publicznym i było istotne zarówno ze względu na zadania i potrzeby PAŻP, jak i instytucji współpracujących z Agencją.

Negocjacje PAŻP ze spółką DR rozpoczęto 18 sierpnia 2023 r., tj. po tym, jak w pierwszym tygodniu sierpnia 2023 r. aplikacja DroneRadar przestała poprawnie funkcjonować. W dniu 25 września 2023 r. spółka odnosząc się do oferty PAŻP poinformowała m.in., że zaproponowana kwota wynagrodzenia za wykonanie prac i na warunkach określonych w propozycji umowy nie może zostać przyjęta. Postępowanie zostało unieważnione przez PAŻP<sup>112</sup>.

### Wyłączenie DroneRadar

Z dniem 28 września 2023 r. nastąpiło wyłączenie z użytkowania operacyjnego aplikacji mobilnej DroneRadar. W tym samym dniu na oficjalnej stronie internetowej PAŻP ([www.pansa.pl](http://www.pansa.pl)) zamieszczono komunikat z informacjami odnośnie nowych zasadach zgłaszania i koordynacji lotów BSP w Polsce<sup>113</sup>. Podano m.in., że w związku z brakiem pełnej funkcjonalności aplikacji DroneRadar oraz jej wyłączeniem przez spółkę DR, PAŻP z dniem 28 września 2023 r. uruchomiła funkcję zgłaszania lotów na stronie [checkin.pansa.pl](http://checkin.pansa.pl), a aplikacja webowa Check-In jest jedynym systemem teleinformatycznym za pomocą, którego należało poinformować PAŻP o zamiarze wykonania każdej operacji BSP. Poinformowano, że aplikacja Check-In nie obsługuje niewerbalnej

<sup>109</sup> Sygn. 64/PAŻP/2022/AZP.

<sup>110</sup> Zamawiający może unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia odpowiednio przed upływem terminu do składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo przed upływem terminu składania ofert, jeżeli wystąpiły okoliczności powodujące, że dalsze prowadzenie postępowania jest nieuzasadnione. W uzasadnieniu do unieważnienia postępowania o zamówienie publiczne podano m.in., że po jego wszczęciu wystąpiły okoliczności, powodujące, że jego dalsze prowadzenie jest nieuzasadnione. Okoliczności te zmieniły się do tego stopnia, że prowadzenie postępowania i zawarcie umowy na warunkach zamówienia straciły dla Zamawiającego sens.

<sup>111</sup> Ogłoszenie nr 2023/BZP 00357001, nr referencyjny PAŻP: 213/PAŻP/2023/AZP.

<sup>112</sup> Na podstawie art. 255 pkt 8 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.).

<sup>113</sup> <https://www.pansa.pl/nowe-zasady-zgłaszania-i-koordynacji-lotow-bsp-w-polsce/>.

komunikacji dwukierunkowej pomiędzy służbami ATC a pilotem i, że nie należy oczekiwać w aplikacji na potwierdzenie zgłoszenia w Check-In w przestrzeni kontrolowanej, natomiast, cyt.: ... *Koordinacja odbywa się drogą telefoniczną według procedury* ... Na stronie internetowej zamieszczono *Zasady koordynacji operacji BSP w przestrzeni kontrolowanej CTR*.

### Zalecenia dla KRL po wyłączeniu DroneRadar

W związku z niedostępnością aplikacji DroneRadar PAŻP przekazała organom kontroli lotniska (TWR) do stosowania zmienioną procedurę zgłaszania i koordynacji lotów BSP, zgodnie z którą KRL zobowiązani zostali m.in. do:

- prowadzenia werbalnej komunikacji za pomocą połączenia telefonicznego z operatorem BSP,
- wydania, modyfikacji lub odmowy udzielenia zgody na loty BSP w CTR na podstawie otrzymanych drogą telefoniczną, faxem, e-mailem lub publikacji w PDSO warunków wykonywania lotów wydanych przez Dział OBU i po telefonicznym zgłoszeniu lotu przez operatora BSP na 15 minut przed startem.

### Zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu lotniczego po wyłączeniu DroneRadar

Skutkiem wyłączenia z użytkowania operacyjnego aplikacji DroneRadar było powstanie następujących ryzyk i zagrożeń dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym:

- znaczące utrudnienia w środowisku BSP oraz niechęć do zgłaszania lotów co może powodować wzrost tzw. szarej strefy lotów, tj. lotów wykonywanych niezgodnie z obowiązkami nałożonymi na pilotów. Zjawisko to może znacząco przekładać się na poziom wiedzy PAŻP o lotach wykonywanych w polskiej przestrzeni powietrznej, a w konsekwencji może mieć przełożenie na możliwość zapewnienia bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej. Skutkować to może także utrudnieniem służbom Państwa zdolności do sprawnej weryfikacji legalności lotu, co szczególnie jest istotne ze względu na działania na granicy polsko – białoruskiej oraz wojnę w Ukrainie;
- znaczące obciążenie pracy kontrolerów ruchu lotniczego<sup>114</sup>, spowodowane koniecznością prowadzenia manualnej koordynacji lotów BSP (brak komunikacji niewerbalnej pilota drona z TWR/FIS) oraz wzmożoną ilość połączeń telefonicznych do służb kontroli lotniska – według szacunków PAŻP liczba ta mogła wynosić co najmniej 600 telefonów tygodniowo w celu dokonania koordynacji werbalnej.

W ocenie NIK, Prezes PAŻP nie wprowadziła skutecznych rozwiązań w celu zapobieżenia ryzyku wyłączenia z użytkowania operacyjnego aplikacji DroneRadar, a podejmowane działania NIK ocenia jako spóźnione i przez to nieskuteczne. W konsekwencji NIK negatywnie ocenia dopuszczenie do wystąpienia ryzyk i zagrożeń dla zapewnienia przez PAŻP bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, będących następstwem wyłączenia przez wykonawcę aplikacji mobilnej DroneRadar, szczególnie w sytuacji, gdy PAŻP nie dysponowała w tym czasie narzędziem informatycznym mogącym przejąć zadania i funkcje tej aplikacji.

<sup>114</sup> Należy zauważyć, że dla kontrolerów ruchu lotniczego priorytetem jest obsługa ruchu załogowego.

## 5.1.6 REALIZACJA PRZEZ PAŻP ZADAŃ Z ZAKRESU ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA RUCHU LOTNICZEGO W LOTNICTWIE CYWILNYM

### System zarządzania bezpieczeństwem

W PAŻP obowiązywał SMS, zgodnie z wymaganiami rozporządzenia UE nr 2017/373. Obowiązująca w tym zakresie dokumentacja była kompletna<sup>115</sup> i na bieżąco aktualizowana.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym PAŻP<sup>116</sup> zadania w zakresie administrowania i utrzymania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem w PAŻP realizowało Biuro Bezpieczeństwa. Biurem kierował dyrektor Biura Bezpieczeństwa – Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych. Za kierowanie i rozwijanie systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego był odpowiedzialny zastępca Dyrektora ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem (AD). Komórkami podległymi były: Dział Badania Zdarzeń SMS (ADI), Dział Analiz Bezpieczeństwa (ADB) oraz Dział Monitoringu i Przeglądów Bezpieczeństwa (ADP). W ww. komórkach organizacyjnych na 1 stycznia 2022 r. zatrudnionych było 25 osób (25 etatów), a na 30 czerwca 2023 r. - 24 osoby (24 etaty). W 2023 r. wzmocniono zespół zajmujący się badaniem zdarzeń SMS, poprzez uzupełnienie składu współpracujących inspektorów badających zdarzenia lotnicze.

### Polityka Bezpieczeństwa PAŻP

Obowiązująca w PAŻP Polityka Bezpieczeństwa została przyjęta 27 stycznia 2022 r. Wskazano w niej, że celem nadrzędnym PAŻP było minimalizowanie w sposób praktycznie możliwy wpływu działalności PAŻP na powstawanie ryzyka wypadku lotniczego - przy jednoczesnym zapewnieniu efektywności działalności operacyjnej, szkoleniowej dla służb żeglugi powietrznej oraz w ramach wykonywania działalności w zakresie: operacji lotniczych, zarządzania ciągłą zdolnością do lotu i obsługi technicznej samolotów.

W Polityce Bezpieczeństwa PAŻP określono również zobowiązania kadry kierowniczej m.in. do działania na rzecz promowania i utrzymywania pozytywnej kultury bezpieczeństwa, umacniania Kultury Sprawiedliwego Traktowania (dalej: Just Culture), otwartej komunikacji we wszystkich kwestiach związanych z bezpieczeństwem, aktywnego poszukiwania i stosowania standardów oraz najlepszych praktyk operacyjnych, zapewnienia odpowiednich zasobów niezbędnych do realizacji Polityki w szczególności do funkcjonowania procesów identyfikacji zagrożeń, analizy ryzyka i badania zdarzeń oraz monitoringu i promocji bezpieczeństwa w ramach SMS, jak również rozwijania i doskonalenia SMS w oparciu o obowiązujące prawo, aktualną wiedzę oraz najlepsze praktyki.

### Rada ds. bezpieczeństwa ruchu lotniczego

W celu zapewnienia aktualności Polityki Bezpieczeństwa w PAŻP była ona poddawana okresowym przeglądom na posiedzeniach Rady ds. bezpieczeństwa ruchu lotniczego (dalej: Rada)<sup>117</sup> – według stanu na dzień zakończenia kontroli, ostatnia aktualizacja miała miejsce 14 marca 2023 r.

<sup>115</sup> Dokumentacja SMS składała się z: Polityki Bezpieczeństwa PAŻP (Z05-P-SMS); Komitetu ds. kultury sprawiedliwego traktowania (Just Culture) w PAŻP (Z01-P-SMS); Podręcznika zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego (P-SMS); Procedury Postępowania Zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym (PP-SMS-01); Procedury Postępowania Badania zdarzeń w lotnictwie cywilnym (PP-SMS-02); Procedury Postępowania Wskaźniki bezpieczeństwa (PP-SMS-03); Procedury Postępowania Ocena bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS (PP-SMS-04); Procedury Postępowania Przeglądy bezpieczeństwa (PP-SMS-05); Procedury Postępowania Planowanie i organizowanie szkoleń (PP-HRM-04).

<sup>116</sup> Załącznik do Zarządzenia Nr 17 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z dnia 1 lutego 2023 r. Regulamin Organizacyjny Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Poprzednio obowiązywało zarządzenie Nr 30 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z dnia 17 lutego 2021 r. zmieniające Regulamin Organizacyjny PAŻP wprowadzony Zarządzeniem Nr 1 Prezesa PAŻP z dnia 30 marca 2007 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Organizacyjnego PAŻP” (tekst jednolity Regulaminu Organizacyjnego wprowadzony Zarządzeniem Nr 266 Prezesa PAŻP z dnia 3 grudnia 2018 r.).

<sup>117</sup> Celem działania Rady była realizacja Polityki Bezpieczeństwa na poziomie kierownictwa PAŻP oraz komórek organizacyjnych bezpośrednio zaangażowanych w działalność operacyjną PAŻP.

Posiedzenia Rady odbywały się zgodnie z obowiązującą procedurą zawartą w *Podręczniku zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego* (dalej: P-SMS), tj. nie rzadziej niż raz w roku. W 2022 r. miały miejsce dwa posiedzenia: 9 marca i 2 listopada, a w 2023 r. jedno posiedzenie 14 marca. W 2022 r. nie zwołano posiedzenia Rady w związku z protestem kontrolerów ruchu lotniczego. Dyrektor BSWMiP wyjaśnił, że sytuacja związana z protestami KRL w 2022 r. zagrażała ciągłości zapewnienia służb kontroli ruchu lotniczego w ACC i APP Warszawa, nie zaś degradacji poziomu bezpieczeństwa.

### Polityka Just Culture

W PAŻP obowiązywała Polityka Kultury Sprawiedliwego Traktowania (Just Culture), która nakładała na pracowników obowiązek niezwłocznego zgłaszania zdarzeń związanych z bezpieczeństwem lotniczym oraz zachęcała do zgłaszania wszelkich innych uwag na temat bezpieczeństwa. W celu realizacji powyższej polityki powołano Komitet ds. kultury sprawiedliwego traktowania (Komitet Just Culture), którego działalność opisano w załączniku Z01-P-SMS do *Podręcznika zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego*.

Posiedzenia ogólne wszystkich członków Komitetu Just Culture powinny odbywać się przynajmniej raz w roku na wniosek Przewodniczącego, przy obecności co najmniej połowy wszystkich członków Komitetu. W PAŻP w 2022 r. nie odbyło się posiedzenie Komitetu Just Culture. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, od 31 stycznia 2022 r. do ponad połowy 2022 r. miało miejsce pogorszenie nastrojów społecznych w PAŻP, związanych z masowym nieprzyjęciem nowych warunków pracy przez kontrolerów ruchu lotniczego, problemem zapewnienia ciągłości pracy warszawskich organów ACC i APP oraz zmianami kadrowymi w kierownictwie agencji, co spowodowało, że posiedzenie Komitetu Just Culture miało odbyć się w drugiej części roku, po uspokojeniu nastrojów społecznych. Jak wyjaśnił dyrektor BSWMiP, na jesieni pojawił się ponowny i analogiczny problem związany z gdańskim organem APP i brakiem przyjęcia nowych umów o pracę kontrolerów ruchu lotniczego z tamtego organu oraz konfliktu kontrolerów z kierownictwem. W związku z tym zdecydowano o zwołaniu posiedzenia pod koniec roku. Z powodu reorganizacji agencji oraz nieoczekiwanego z punktu widzenia Biura Bezpieczeństwa, wpływu wejścia w życie zmiany do Regulaminu pracy, stwierdzono brak możliwości zebrania kworum połowy wszystkich członków Komitetu Just Culture do końca roku, zaproponowano zatem przełożenie posiedzenia na styczeń 2023 r., które finalnie odbyło się 13 stycznia 2023 r.

### Plan reagowania awaryjnego

PAŻP posiadała opracowany plan reagowania awaryjnego<sup>118</sup>. Plany awaryjne służb ATS były poddane rewizji i zaktualizowane z uwagi na występujące problemy kadrowe. W kwietniu 2022 r. wprowadzono dodatkowy plan awaryjny w związku z wystąpieniem poważnych braków kadrowych personelu operacyjnego. W latach 2022-2023 przeprowadzono ćwiczenia praktyczne planów awaryjnych służb ATS. Plany awaryjne PAŻP były udostępnione w sieci wewnętrznej Intranet Agencji, wszystkim osobom funkcyjnym zgodnie z zakresem ich kompetencji.

### Safety Manager nie posiadał kwalifikacji do pełnienia funkcji

Były p.o. Prezesa PAŻP wyznaczył do pełnienia funkcji kierownika ds. bezpieczeństwa (Safety Managera) w PAŻP dyrektora Biura Bezpieczeństwa, który nie spełniając wymogów dotyczących posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru, określonych w AMC2 ATS.OR.200(1)(ii);(iii) pkt a) ppkt 3) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r., tj. braku posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru. Dyrektor Biura Bezpieczeństwa sprawował funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa w latach 2019-2022. Ponadto, ówczesny Prezes PAŻP nie udokumentował ostatecznego zakresu odpowiedzialności kierownika ds. bezpieczeństwa, w imieniu organizacji, za wdrożenie i utrzymanie SMS. Powierzenie funkcji Safety Managera osobie bez wymaganych kwalifikacji stwarzało ryzyko obniżenia poziomu bezpieczeństwa w ruchu lotniczym.

<sup>118</sup> Plan reagowania awaryjnego jest dokumentem opisującym działania podejmowane przez wszystkich odpowiedzialnych pracowników w sytuacjach awaryjnych.

Zastępca Prezesa PAŻP w piśmie do Prezesa ULC z 14 września 2022 r.<sup>119</sup>, odnośnie przyczyn nie spełniania przez dyrektora Biura Bezpieczeństwa wymogów dotyczących posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru do pełnienia funkcji kierownika ds. bezpieczeństwa (niezgodność nr NCR.LOŻ-1.544.8.2022/PMOB-02) wyjaśnił m.in., że w PAŻP przyjęto, że osoba dotychczas pełniąca funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa i jej dotychczasowe doświadczenie potwierdzało spełnienie wymagań określonych przepisami rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/373. Cyt.: (...) *Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że spełnienie wymagań dla Kierownika ds. bezpieczeństwa było przedmiotem kontroli ULC w Biurze Bezpieczeństwa w dn. 13-14 grudnia i 17 grudnia 2021 r. (nr kontroli: LOŻ-1.543.23.2021), w czasie której nie stwierdzono niezgodności w tym zakresie, co spowodowało w PAŻP błędne przekonanie o prawidłowości działania w tym przedmiocie. Ponadto wdrożenie nowych wymagań określonych rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2017/373 przypadło na okres pandemii i zwiększonych absencji personelu odpowiedzialnego za aktualizację KOSP-ów, czego skutkiem był brak wskazania nowych wymagań określonych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2017/373 dla osoby pełniącej funkcję Kierownika ds. bezpieczeństwa (...).*

### ULC posiadał wiedzę o braku kwalifikacji Safety Managera

W toku kontroli NIK ustalono, że wraz z wnioskiem PAŻP do Urzędu Lotnictwa Cywilnego z 5 maja 2020 r. o przedłużenie ważności certyfikatu instytucji zapewniającej służbę żeglugi powietrznej nr PL-02/2011 oraz jego aktualizacją z 23 maja 2022 r., przekazano do ULC charakterystykę personelu Agencji, w tym dyrektora Biura Bezpieczeństwa sprawującego funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa, zawierającą informację o jego wykształceniu, kwalifikacjach oraz doświadczeniu zawodowym.

Brak odpowiednich kwalifikacji przez osobę pełniącą funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa został podniesiony w przez stronę pracowniczą w trakcie sporu zbiorowego z kierownictwem PAŻP w I kwartale 2022 r. Powyższą nieprawidłowość<sup>120</sup> potwierdziła kontrola ULC, przeprowadzona w Biurze Bezpieczeństwa PAŻP w dniach 10-20 czerwca 2022 r.

### PAŻP podjęła działania naprawcze

PAŻP podjęła działania naprawcze w ramach, których przypisano pełnienie funkcji kierownika ds. bezpieczeństwa zastępcy dyrektora ds. systemu zarządzania bezpieczeństwem. W dniu 2 listopada 2022 r. PAŻP dokonała zgłoszenia do ULC p. P. G., jako nową osobę pełniącą funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa, spełniającą wymogi w zakresie kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru, określonych w powyższych przepisach<sup>121</sup>.

### Zarządzanie ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa

W PAŻP dokonywano identyfikacji ryzyk w zakresie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym m.in. w trakcie procesu zgłaszania zdarzeń w Centralnej Bazie Zgłoszeń (dalej: CBZ)<sup>122</sup> i ich badania. Analiza zdarzeń podlegała stałemu nadzorowi ze strony ULC. Ponadto identyfikacji ryzyk dokonywano w ramach ocen i analiz bezpieczeństwa dla zmian w systemach funkcjonalnych, również objętych stałym nadzorem ULC. Podstawą powyższych czynności były zapisy w Polityce bezpieczeństwa PAŻP.

PAŻP ustanowiła system zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym<sup>123</sup>. Zgłoszeń należało dokonywać w ramach systemu obowiązkowego i dobrowolnego zgłaszania zdarzeń ATM/ANS – określającego sytuacje podlegające zgłoszeniu

<sup>119</sup> Znak: ABD.081.13.349.2022.

<sup>120</sup> Jako niezgodność nr NCR.LOŻ-1.544.8.2022/PMOB-02.

<sup>121</sup> Prezes ULC zaakceptował działania naprawcze PAŻP, tym samym sprawa niezgodności nr NCR.LOŻ-1.544.8.2022/PMOB-02 została usunięta.

<sup>122</sup> Od 1 lutego 2023 r. Prezes ULC wdrożył system ECCAIRS 2, który zastąpił system CBZ.

<sup>123</sup> Procedura PP-SMS-01 *Zgłaszanie zdarzeń w lotnictwie cywilnym*. Procedura wypełniała podstawowe wymagania wynikające z:

- a) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. (Dz.U.U.E.L.2014.122.18).
- b) Rozporządzenia Wykonawcze Komisji (UE) 2015/1018 z dnia 29 czerwca 2015 r. (Dz.U.U.E.L.2015.163.1).

oraz procedurę zgłoszenia. Kategoryzacja zdarzeń w PAŻP odbywała się na podstawie załącznika nr III *Zdarzenia związane ze służbami i urządzeniami żeglugi powietrznej* do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2015/1018 z dnia 29 czerwca 2015 r. ustanawiającego wykaz klasyfikujący zdarzenia w lotnictwie cywilnym, które muszą być zgłaszane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014<sup>124</sup>.

Za pomocą obowiązkowego systemu zgłaszania zdarzeń należało zgłaszać zdarzenia, które mogły stanowić ryzyko dla bezpieczeństwa lotniczego i należały do kategorii: kolizje, zbliżenia i potencjalne kolizje, zdarzenia dotyczące zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej ATM/ANS, zdarzenia związane z działalnością ATM/ANS. Obowiązkowy system zgłaszania zdarzeń ATM/ANS dotyczył całego personelu operacyjnego PAŻP. Zgłoszeń należało dokonywać za pomocą aplikacji TOKAI z dowolnego urządzenia z dostępem do internetu.

Dobrowolny system zgłaszania zdarzeń ATM/ANS dotyczył całego personelu PAŻP oraz pracowników podmiotów zewnętrznych wykonujących pracę na terenie PAŻP. Zgłoszenia w tym systemie mogły dotyczyć zdarzeń, które nie zostały wychwycone w systemie obowiązkowym oraz inne informacji, które zdaniem zgłaszającego stanowiły rzeczywiste lub potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa lotniczego. Zgłoszeń można było dokonywać poprzez: wypełnienie formularza zgłoszeniowego dostępnego w sieci wewnętrznej PAŻP, przesłanie maila na wskazany adres, wypełnienie formularza zgłoszenia zdarzenia i dostarczenie go do komórki organizacyjnej właściwej ds. badania zdarzeń w lotnictwie cywilnym.

### Liczba zgłoszeń obowiązkowych i dobrowolnych

W 2022 r. w systemie obowiązkowym było 1488 zgłoszeń, a w ramach systemu dobrowolnego 1214 zgłoszeń. Do 14 sierpnia w 2023 r. było 655 zgłoszeń w systemie obowiązkowym oraz 736 zgłoszeń w systemie dobrowolnym. W okresie od 2 stycznia 2020 r. do 10 września 2023 r. wpłynęło do PAŻP 11 zgłoszeń dotyczących niepodjęcia czynności lotniczych wynikających ze zmęczenia, w tym jedno sugerowało częściowy związek z systemem dyżurów.

Według oświadczenia dyrektora BSWMiP, brak w PAŻP statystyk z okresu od 2018 r. do 1 stycznia 2020 r. odnośnie odmowy pełnienia czynności lotniczych ze względu na zmęczenie KRL. Dział badania zdarzeń SMS (ADI), w latach 2018-2023, otrzymał 25 zgłoszeń, które były związane ze zmęczeniem KRL, z czego stwierdzono wystąpienie ośmiu zdarzeń. Podjęto decyzję o zbadaniu czterech z nich. Zakończono trzy badania, w których nie stwierdzono, żeby zmęczenie było przyczyną wystąpienia zdarzenia, natomiast jedno badanie nie zostało zakończone.

### Przestrzegano procedury zgłaszania i badania zdarzeń w lotnictwie cywilnym

Szczegółowej kontroli poddano 23 zgłoszenia<sup>125</sup>, w zakresie przestrzegania obowiązującej procedury zgłaszania zdarzeń oraz procedury badania zdarzeń w lotnictwie cywilnym. Dwa zgłoszenia dotyczyły zdarzeń technicznych, natomiast pozostałe 21 dotyczyło operacji lotniczych. 18 zdarzeń zostało zgłoszonych w systemie obowiązkowym, cztery w systemie dobrowolnym, natomiast dla jednego zdarzenia nie określono sposobu przekazania zgłoszenia.

Na podstawie zbadanej próby ww. zgłoszeń zdarzeń nie stwierdzono nieprawidłowości, a w każdym z przypadków przestrzegano obowiązującej w PAŻP procedury<sup>126</sup>.

### Protest KRL w Gdańsku

Od 17 października 2022 r. kontrolerzy służby kontroli zbliżania Gdańsk (dalej: APP GD) zaczęli masowo zgłaszać przebywanie na zwolnieniu lekarskim. W efekcie dostępna liczba personelu do zapewnienia ciągłości służb spadała z 21 KRL do 7 KRL. Biorąc pod uwagę obowiązujące regulacje dotyczące czasu pracy KRL, w tym przepisy Regulaminu pracy PAŻP, w konsekwencji zgłoszonych absencji konieczne było czasowe zawieszenie pełnienia służby APP Gdańsk.

<sup>124</sup> Dz.U.UE.L.2015.163.1.

<sup>125</sup> Doboru próby dokonano w sposób celowy, jako kryterium przyjęto treść zgłoszenia. Różnorodność treści pozwoliła na weryfikację prawidłowości postępowania w przypadku zgłoszeń.

<sup>126</sup> PP-SMS-02 Procedura Postępowania Badania zdarzeń w lotnictwie cywilnym.

Powyższa sytuacja, według wyjaśnień dyrektora BSWMiP (...) *nosiła znamiona protestu skierowanego przeciwko pracodawcy, jak się wydaje, w związku z wprowadzonymi zmianami w Regulaminie Wynagradzania PAŻP (...)* W celu rozwiązania problemu braku personelu wynikającego z niezadowolenia społecznego, jak wyjaśnił dyrektor BSWMiP, odbył się szereg spotkań wysokiego szczebla kadry kierowniczej PAŻP z personelem APP Gdańsk i TWR Gdańsk. W ramach podejmowanych działań wydane zostało również Polecenie służbowe nr 6/2022 Dyrektora Biura Operacyjnego z dnia 31 października 2022 r., mające na celu zminimalizowanie ryzyka wystąpienia ponownego kryzysu. Polecenie dotyczyło m.in. analizy harmonogramów pracy służb operacyjnych z poszczególnych pionów Biura Operacyjnego pod kątem zapewnienia ciągłości służb. Ponadto, jak wyjaśnił w 2023 r. przeprowadzono weryfikację planu zatrudnienia personelu ATS, w tym personelu APP Gdańsk, natomiast w celu zapewnienia ciągłości świadczonych służb, w planie zatrudnienia uwzględniono stanowiska nielicencjonowane, w tym stanowisko koordynatora APP.

W wyniku kontroli ULC, przeprowadzonej w Terenowym Zespole Kontroli Lotniska Gdańsk, w dniach 14-15 marca 2023 r.<sup>127</sup>, nie stwierdzono niezgodności<sup>128</sup> w działalności tego organu.

W trakcie zapewnienia służby kontroli zbliżania w APP GD w 2022 r. miało miejsce 36 przypadków, kiedy doszło do przerwania ciągłości służby w tym organie.

Analizie poddano zgłoszenie zdarzenia, przekazane do Centralnej Bazy Zgłoszeń<sup>129</sup> zarejestrowane pod numerem 6528/2022, w którym wskazano na rażące naruszenie zasad bezpieczeństwa operacji samolotów pasażerskich, które miało mieć miejsce w APP GD 6 listopada 2022 r.

Dział Badania Zdarzeń SMS PAŻP przeprowadził w 2023 r.<sup>130</sup> badanie ww. zgłoszenia. Jak ustalono w analizie zdarzenia, w organie APP GD z powodu przebywania części personelu na zwolnieniu lekarskim, doszło do sytuacji, w której obsada APP GD nie mogła być zapewniona całodobowo nawet w trybie pracy na połączonych stanowiskach EC/EP. W dniu 6 listopada 2022 r. z 28 osób pracujących w organie APP GD, w tym 21 kontrolerów ruchu lotniczego z uprawnieniami APP GD, sześć osób miało wyznaczony dyżur operacyjny, dziewięć przebywało na zwolnieniu lekarskim, jedna osoba była w trakcie urlopu wypoczynkowego oraz jedna w trakcie urlopu macierzyńskiego. Konieczne było zawieszenie w wybranych godzinach pracy służby APP GD, aby zapewnić dostępnemu personelowi przerwy zgodnie z odpowiednimi przepisami. W czasie zawieszenia przestrzeń TMA poniżej poziomu lotu 95 uległa, zgodnie z zapisem NOTAM, degradacji do klasy G<sup>131</sup>, gdzie służbę informacji powietrznej zapewniał właściwy sektor FIS. Powyżej poziomu 95, kontrolę ruchu lotniczego w granicach przestrzeni TMA Gdańsk sprawował organ kontroli obszaru ACC w Warszawie.

Dział Badania Zdarzeń SMS PAŻP w trakcie badania zgłoszenia analizie poddał zapisy LoA zawarte pomiędzy ACC Warszawa i APP Gdańsk oraz APP Gdańsk i Gdańsk TWR. Ustalono, że zapisy te były nieprecyzyjne oraz należy rozważyć uzupełnienie zapisów LoA. Z poddanych analizie nagrań wynika, że każdy z dolatujących do lotniska EPGD statków powietrznych otrzymywał zezwolenie

<sup>127</sup> Kontrola nr LOŻ-1.544.3.2023/2.

<sup>128</sup> Niezgodność - stwierdzany w wyniku kontroli brak spełnienia wymogów zawartych w obowiązujących przepisach lub dokumentach wewnętrznych organizacji, mających zastosowanie do właściwych kompetencyjnie komórek tej organizacji.

<sup>129</sup> Centralna Baza Zgłoszeń (CBZ) była elektronicznym systemem dla zgłaszania zdarzeń lotniczych, spełniającym wymagania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 376/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych.

<sup>130</sup> Raport z pełnego badania zatwierdzony przez zastępcę Dyrektora ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem 12 kwietnia 2023 r.

<sup>131</sup> W tej klasie zezwala się na wykonywanie lotów IFR (lot wykonywany zgodnie z przepisami dla lotów według wskazań przyrządów) i VFR (lot z widocznością za pomocą zewnętrznych punktów odniesienia); nie zapewnia się separacji żadnym lotom; zapewnia się służbę informacji powietrznej.

na lądowanie od kontrolera TWR EPGD. W raporcie końcowym przedmiotowego zgłoszenia zarejestrowanego pod numerem 6528/2022 umieszczono zalecenia bezpieczeństwa. Pismem z 9 sierpnia 2023 r. dyrektor Biura Operacyjnego poinformował Zastępcę Dyrektora Biura Bezpieczeństwa ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem o realizacji zaleceń bezpieczeństwa sformułowanych na podstawie raportu końcowego z badania powyższego zgłoszenia zdarzenia.

### W PAŻP przeprowadzono przeglądy bezpieczeństwa

Zgodnie z obowiązującą w PAŻP procedurą PP-SMS-05 *Przeglądy bezpieczeństwa* w Agencji przeprowadzono dwa typy przeglądów bezpieczeństwa: okresowe oraz celowe. Przeglądy okresowe były realizowane na podstawie zatwierdzonego na dany rok kalendarzowy planu przeglądów bezpieczeństwa. Przeglądy celowe obejmowały wybrany wycinek działalności organizacji w zakresie bezpieczeństwa.

W 2022 r. zaplanowano przeprowadzenie 11 przeglądów bezpieczeństwa, pięć z nich zakończono podpisaniem raportu, a w przypadku sześciu przeglądów bezpieczeństwa raporty końcowe były w trakcie konsultacji.

Na 2023 r. zaplanowano przeprowadzenie ośmiu przeglądów bezpieczeństwa. Do końca września 2023 r. zainicjowano wszystkie cztery zaplanowane na ten okres przeglądy bezpieczeństwa, z których jeden był na etapie sporządzania raportu.

W PAŻP wdrożono procedurę zarządzania ryzykiem<sup>132</sup>, której celem było m.in., aby wszystkie istotne ryzyka Agencji były identyfikowane i analizowane na bieżąco, aby opracowano i wdrożono odpowiednie plany postępowania z ryzykiem.

### Materializacja czterech ryzyk w działalności PAŻP w 2022 r.

Zgodnie z zapisami procedury *Zarządzania ryzykiem*, w Agencji w 2022 r. zarządzano dziewięcioma ryzykami strategicznymi<sup>133</sup> oraz jedną szansą<sup>134</sup>. W działalności PAŻP w 2022 r. zmaterializowały się uprzednio zidentyfikowane przez Agencję cztery ryzyka, w tym dwa częściowo<sup>135</sup>:

- ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zabezpieczenia personelu do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby (RS05). Ryzyko zmaterializowało się w I półroczu 2022 r., poprzez brak wystarczającej liczby personelu operacyjnego w Warszawie. Spowodowane to było brakiem porozumienia ze stroną społeczną, co skutkowało licznymi absencjami. Ryzyko zmaterializowało się także na początku listopada 2022 r., wskutek absencji dziewięciu kontrolerów zbliżania na lotnisku w Gdańsku. Nieobecność kluczowych dla funkcjonowania lotniska w Rębiechowie pracowników, skutkowałą wówczas opóźnieniami oraz przekierowywaniem samolotów na inne lotniska;
- ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia wystarczającego finansowania działalności PAŻP (RS08). Ryzyko zostało znacząco ograniczone w wyniku pozyskania, w latach 2020-2021, zewnętrznych źródeł finansowania. W 2022 r. ocena ryzyka pozostawała na poziomie krytycznym, z uwagi na zaistnienie nowych uwarunkowań wynikających z wybuchu konfliktu zbrojnego i działań wojennych w Ukrainie,

<sup>132</sup> Procedura systemowa: zarządzanie ryzykiem PS-RISK.

<sup>133</sup> RS01 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia bezpiecznej obsługi ruchu lotniczego; RS02 – ryzyko braku dostępności infrastruktury i informacji koniecznych dla zapewnienia służb w sposób niezakłócony; RS03 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego i efektywnego systemu zarządzania bezpieczeństwem (safety); RS04 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego działania w sytuacji kryzysowej/awaryjnej; RS05 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zabezpieczenia personelu do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby; RS06 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi; RS07 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia zgodności funkcjonowania PAŻP z obowiązującymi przepisami prawa; RS08 – ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia wystarczającego finansowania działalności PAŻP; RS09 – ryzyko niewystarczającej pojemności przestrzeni powietrznej w stosunku do dynamiki wzrostu ruchu.

<sup>134</sup> Szansa S1 – wzmocnienie pozycji PAŻP na arenie krajowej i międzynarodowej.

<sup>135</sup> Wartość każdego z ryzyk – krytyczne.

wpływającego na ograniczenia przepustowości przestrzeni powietrznej w FIR Warszawa; wysokiej dynamiki wzrostu cen; wzrostu stóp procentowych, wpływającego na wzrost kosztów obsługi kredytów;

- ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego działania w sytuacji kryzysowej/awaryjnej (RS04). Ryzyko częściowo zmaterializowało się. W wieży kontroli lotów na lotnisku Kraków-Balice w dniu 19 listopada o godzinie 12.20 uruchomił się alarm w miejscu technicznym, gdzie znajdowały się systemy dodatkowego zasilania, zadymienie pojawiło się w jednym z pomieszczeń z zasilaniem awaryjnym. Odloty i przyloty były wstrzymane na około dwie godziny;
- ryzyko ograniczenia lub braku możliwości zapewnienia skutecznego i efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi (RS06). Ryzyko zmaterializowało się częściowo, w związku z procesem wypowiedzeń zmieniających warunki płacy pracowników, co w efekcie skutkowało brakami kadrowymi w poszczególnych obszarach działalności Agencji.

Wraz z wprowadzeniem do stosowania w Agencji nowej Strategii PAŻP 2023+ dotychczasowe dziewięć ryzyk strategicznych oraz jedną szansę zastąpiono czterema ryzykami strategicznymi, tj. brak lub ograniczone zapewnianie bezpiecznej, płynnej i ciągłej służby ATM/CNS (RS01); brak lub ograniczone finansowanie działalności i rozwoju Agencji (RS02); ryzyko regulacyjne (legislacja) oraz naruszenia prawa (RS03); ryzyko braku wykwalifikowanej kadry (RS04).

### Monitoring i pomiar skuteczności działania bezpieczeństwa

PAŻP stosowała środki monitorowania i pomiaru skuteczności działania bezpieczeństwa, w tym celu Agencja wykorzystywała wskaźniki, których katalog określono w załącznikach Z01 i Z02 do PP-SMS-03. W katalogu wymieniono wskaźniki główne (ang. Leading indicators)<sup>136</sup>, zwane SPI<sup>137</sup> wiodące i wskaźniki opóźnione (ang. Lagging indicators)<sup>138</sup>.

PAŻP przedstawiała w ujęciu półrocznym i rocznym raporty o poziomie wskaźników bezpieczeństwa w zakresie ATM/ANS. Źródłami danych wykorzystywanych do obliczeń wskaźników bezpieczeństwa zawartych w raportach były statystyki PAŻP dotyczące ruchu lotniczego i zarejestrowanych zgłoszeń oraz zbadanych w PAŻP zdarzeń mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu lotniczego, a także logi systemu P\_21. Raporty były przekazywane wszystkim członkom Rady ds. bezpieczeństwa ruchu lotniczego.

W latach 2022-2023 nastąpiło przekroczenie poziomów alarmowych wskaźników bezpieczeństwa. Każdy taki przypadek był indywidualnie oceniany pod kątem przyczyn i trendów otrzymywanych wyników. Według oświadczenia dyrektora BSWMiP, przekroczenie poziomów alarmowych było chwilowe, związane z incydentalnymi sytuacjami i nie utrzymywało się w dłuższym terminie. Również przyczyny zdarzeń nie leżały po stronie zapewniania przez PAŻP służb żeglugi powietrznej, a było to np. wykonywanie lotów bezałogowymi statkami powietrznymi niezgodnie z przepisami, przekroczenie nakazanego poziomu lotu przez załogi statków powietrznych, problem z posługiwaniem się językiem angielskim przez załogi lotnicze. Wartości wskaźników poziomu bezpieczeństwa były omawiane w trakcie spotkań Rady ds. bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, a odbiorcy raportu nie wykazywali uwag co do wyników monitorowania bezpieczeństwa.

<sup>136</sup> Wskaźniki opracowywane na podstawie informacji o czynnikach, środowiskowych, organizacyjnych, ludzkich i innych parametrach mogących wpływać bezpośrednio lub pośrednio na prawdopodobieństwo zmian dotkliwości konsekwencji potencjalnych zdarzeń bezpieczeństwa.

<sup>137</sup> Ang. Safety Performance Indicators. Krajowy Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym (KPBwLC) ustanawia wskaźniki poziomu bezpieczeństwa (SPI), które na podstawie odrębnych przepisów powinny być opracowywane przez podmioty lotnicze i objęte obowiązkiem mierzenia ich poziomu bezpieczeństwa (Safety Performance Monitoring). Załącznik do KPBwLC – Krajowy Plan Bezpieczeństwa (aktualizowany raz w roku) podaje listę konkretnych wskaźników SPIs, które są monitorowane na poziomie krajowym oraz obowiązkowo raportowane co kwartał z rozbićm miesięcznym do Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

<sup>138</sup> Wskaźniki opracowywane na podstawie informacji o zdarzeniach, które miały miejsce i mogły świadczyć o poziomie bezpieczeństwa lub wpływać bezpośrednio lub pośrednio na stan bezpieczeństwa.

### Ocena skuteczności działania PAŻP według EASA

W latach 2022-2023 ocena skuteczności działania SMS w PAŻP była dokonywana według EASA<sup>139</sup> metodą EoSM<sup>140</sup>, która była prowadzona przez ULC i nadzorowana przez EASA, metodą CANSO/Eurocontrol SoE<sup>141</sup> oraz za pomocą dodatkowego narzędzia EASA, zaadoptowanego przez ULC – Narzędzie oceny systemu zarządzania<sup>142</sup>. Wyniki EoSM uzyskane przez PAŻP w 2022 r., tj. poziom D we wszystkich pięciu obszarach<sup>143</sup>, były wyższe niż cele w zakresie bezpieczeństwa określone w Planie Skuteczności Działania Służb Żeglugi Powietrznej na trzeci okres odniesienia dla Polski na 2022 r., które określono na poziomie C.

### Oceny bezpieczeństwa dla zmian w systemach funkcjonalne PAŻP

PAŻP była zobowiązana do przeprowadzenia oceny bezpieczeństwa, w przypadku gdy zmiana miała wpływ na część systemu funkcjonalnego<sup>144</sup> Agencji. W powyższym zakresie obowiązywała procedura *Ocena bezpieczeństwa dla zmiany w systemie funkcjonalnym ATM/ANS* wraz katalogiem zmian w PAŻP wymagających powiadomienia i/lub zatwierdzenia przez Prezesa ULC.

PAŻP informowała Prezesa ULC o planowanych zmianach w systemie funkcjonalnym, w terminie co najmniej trzech miesięcy przed ich planowanym wprowadzeniem. W 2022 r. poinformowano Prezesa ULC o 38 planowanych zmianach w systemie funkcjonalnym ATM/ANS, a w 2023 r. o 30 takich zmianach.

### Rejestr Wymagań Bezpieczeństwa

W Rejestrze Wymagań Bezpieczeństwa (dalej: RWB)<sup>145</sup> w 2022 r. zarejestrowano 853 wymagania, a do 4 sierpnia 2023 r. 779 wymagań, które sformułowano po przeprowadzeniu przez PAŻP ocen bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS lub zmian mających wpływ na ten system. Komórką organizacyjną właściwą ds. ocen i analiz bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS lub zmian mających wpływ na ten system był Dział Analiz Bezpieczeństwa, nadzorowany przez zastępcę Dyrektora ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem w Biurze Bezpieczeństwa. Za realizację wymagań bezpieczeństwa odpowiedzialni byli kierownicy komórek organizacyjnych wskazani w ocenach bezpieczeństwa.

### Część wymagań bezpieczeństwa realizowano z opóźnieniem od 1 do 133 dni

Na podstawie szczegółowej kontroli 23 ocen bezpieczeństwa, w przypadku których realizacja 298 wymagań bezpieczeństwa przypadała na lata 2022-2023 ustalono, że część z wymagań bezpieczeństwa zrealizowano z opóźnieniem, w tym:

- spośród 122 wymagań bezpieczeństwa z 2023 r. 11 wymagań (9%) zostało zrealizowanych ze zwłoką wynoszącą od 1 do 79 dni,
- spośród 146 wymagań bezpieczeństwa z 2022 r. 31 wymagań (21,2%) zrealizowano ze zwłoką wynoszącą od 1 do 133 dni.

Dyrektor BSWMiP wyjaśnił m.in., że w przypadku dokumentacji 34 wymagań bezpieczeństwa, które zrealizowano z opóźnieniem, brak było *informacji o faktycznej dacie realizacji wymagania, dlatego datę dostarczenia dowodu uznano za datę realizacji wymagania (...)*. Odnośnie pozostałych ośmiu wymagań bezpieczeństwa wyjaśnił, że nie była znana przyczyna opóźnienia ich realizacji.

<sup>139</sup> Ang. European Union Aviation Safety Agency - Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego.

<sup>140</sup> Ang. Effective Safety Management.

<sup>141</sup> Ang. Standard of Excellence.

<sup>142</sup> Ang. EASA Management System Assessment Tool.

<sup>143</sup> 1) Polityka i cele w zakresie bezpieczeństwa, 2) Zarządzanie ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa, 3) Zapewnienie bezpieczeństwa, 4) Promowanie bezpieczeństwa, 5) Kultura bezpieczeństwa.

<sup>144</sup> Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2017/373 ustanawiającym wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylające rozporządzenie (WE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 677/2011, pojęcie System funkcjonalny oznacza połączenie procedur, zasobów ludzkich i wyposażenia, w tym sprzętu i oprogramowania, zorganizowanych w celu pełnienia określonej funkcji w ramach ATM/ANS i pozostałych funkcji sieciowych ATM.

<sup>145</sup> Zgodnie z PP-SMS-04, pkt. 3.10.1. Wymagania bezpieczeństwa powstają po określeniu działań ograniczających ryzyko oraz kryteriów bezpieczeństwa przez pracownika komórki organizacyjnej właściwej ds. analiz bezpieczeństwa.

NIK stwierdza, że realizacja wymagań bezpieczeństwa była niezbędna do wdrożenia zmian, dla których zostały one sformułowane, opóźnienia we wdrożeniu wymagań przez kierowników komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za ich realizację mogły powodować wydłużenie terminu wejścia w życie zmian w systemie funkcjonalnym lub mającej wpływ na ten system. W ocenie NIK, nieterminowa realizacja wymagań bezpieczeństwa wskazuje na brak sprawowania przez PAŻP rzetelnego nadzoru w tym zakresie.

### Propagowanie bezpieczeństwa

W PAŻP obowiązywał zatwierdzony *Program w zakresie szkolenia podstawowego z Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem ruchu lotniczego*<sup>146</sup>. W Programie uwzględniono zakres szkolenia dla Prezesa PAŻP i jego zastępców, kadry kierowniczej (dyrektorów i ich zastępców, pełnomocników, kierowników) i personelu PAŻP (w formie szkolenia na platformie e-learningowej), w tym szkolenia z Just Culture dla personelu badającego zdarzenia. Szkolenia odświeżające odbywały się co 36 miesięcy. Każde szkolenie podstawowe i odświeżające kończyło się wydaniem zaświadczenia potwierdzającego uczestnictwo w szkoleniu.

W ramach promowania bezpieczeństwa w PAŻP wydawano kwartalne biuletyny bezpieczeństwa *Safe Sky*. W 2022 r. wydano cztery takie biuletyny, a w 2023 r. trzy biuletyny. W listopadzie 2022 r. przeprowadzono miesięczną kampanię promującą bezpieczeństwo lotnicze pod hasłem „#safetyfirst”. Na jej potrzeby w budynkach PAŻP rozwieszono, przygotowane przez Biuro Bezpieczeństwa, plakaty promujące bezpieczeństwo lotnicze. Na stanowiskach operacyjnych rozdyskrebowano ulotki dotyczące systemu raportowania TOKAI, przypominające o potrzebie i zasadach zgłaszania zdarzeń. Dodatkowo na platformie MS Teams utworzono zespół #safetyfirst, w którego zasobach znajdowały się cotygodniowe panele tematyczne z zakresu wiedzy szeroko pojętego bezpieczeństwa lotniczego. PAŻP planowała przeprowadzenie podobnej kampanii promocyjnej w 2023 r.

### Nieprawidłowości w stosowaniu SMS ujawnione przez kontrolę wewnętrzną PAŻP

#### Proces wdrażania SPO był długotrwały i nie został przeprowadzony poprawnie

W wyniku kontroli doraźnej w zakresie poprawności stosowania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem SMS<sup>147</sup>, przeprowadzonej w dniach od 14 kwietnia do 20 maja 2022 r. przez Dział Kontroli Wewnętrznej PAŻP w Biurze Bezpieczeństwa, Biurze Operacyjnym oraz w Biurze Informatyki i Techniki, stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły m.in. procesu wdrażania w PAŻP trybu pracy SPO. Proces wdrażania był długotrwały i nie został przeprowadzony poprawnie, w efekcie negatywnie oddziaływując na funkcjonowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz kulturę bezpieczeństwa. Wprowadzając stosowanie SPO w jednostkach terenowych PAŻP nie dokonano (...) szczegółowych analiz oraz wprowadzenia szczegółowych wymagań ograniczających ryzyko w poszczególnych organach kontroli ruchu lotniczego. Negatywnie oceniono rozszerzenie zakresu stosowania SPO w 2020 r. na wybranych TWR oraz APP bez aktualizacji analizy bezpieczeństwa dotyczącej SPO z 2012 r., jak również niewłaściwie sporządzoną aktualizację w marcu 2021 r. Dowodem negatywnego oddziaływania wadliwego procesu wdrożenia SPO była znaczna liczba zgłoszeń zdarzeń przez kontrolerów ruchu lotniczego. Dopiero w dniu 18 maja 2022 r. na spotkaniu m.in. z dyrektorem Biura Operacyjnego i zastępcą dyrektora ds. systemu zarządzania bezpieczeństwem (AD) uzgodniono, iż niezbędnym jest opracowanie od nowa pełnej dokumentacji bezpieczeństwa dla wszystkich organów ATS, w których przewidywane jest zapewnianie służb w trybie SPO oraz jeśli zasadne, przeprowadzenie zmian w systemie funkcjonalnym zgodnie z obowiązującymi w PAŻP procedurami. Według uczestników spotkania niezbędnym było również doprecyzowanie definicji SPO oraz pojęcia „dyspozycyjnego kontrolera”/”dyspozycyjnej osoby”, jak również innych pojęć mogących budzić wątpliwości interpretacyjne.

<sup>146</sup> Z02-PP-HRM-04.

<sup>147</sup> Wystąpienie pokontrolne nr 2/2022, tekst ostateczny ujednoczony w związku z zastrzeżeniami dyrektora Biura Bezpieczeństwa z 27 marca 2023 r. oraz dyrektora Biura Operacyjnego z 13 kwietnia 2023 r., parafowany 2 czerwca 2023 r. przez Prezesa PAŻP.

Ustalono, że Decyzje o wprowadzaniu lub rozszerzaniu stosowania SPO podejmowane były bez uwzględniania liczby operacji co mogło świadczyć o przewadze aspektu finansowej wyceny rodzajów ruchu nad względami bezpieczeństwa.

### Ujawniono istotne nieprawidłowości w SMS

W wyniku kontroli stwierdzono również m.in.:

- niedoskonałość systemu wymagającą alarmowego powiadamiania o braku czynności kontrolera na dyżurze, wymagająca odwrócenia uwagi kontrolera ruchu lotniczego od wykonywania czynności, co mogło prowadzić do wzrostu obciążenia pracą i ewentualnych błędów;
- funkcję kierownika Działu Badania Zdarzeń w Biurze Bezpieczeństwa pełniły osoby będące jednocześnie czynnymi kontrolerami ruchu lotniczego, co budziło wątpliwości odnośnie pełnego oddzielenia tej komórki organizacyjnej od reszty organizacji<sup>148</sup>;
- brak praktyki regularnych ćwiczeń planów awaryjnych z udziałem personelu operacyjnego. INOP i plany awaryjne nie były ze sobą zsynchronizowane, czasami się wykluczały lub nie były w praktyce realizowane (np. zapewnienie służby kontroli ruchu lotniczego przez ACC w przestrzeni APP Warszawa);
- często występujące sytuacje braku realizacji w terminie zaleceń bezpieczeństwa wynikających z badania zdarzeń w lotnictwie, a także rzadziej występujące przypadki odmowy realizacji tych zaleceń;
- w procedurze PP-SMS-02 *Badanie zdarzeń w lotnictwie cywilnym* brak uregulowań dotyczących sytuacji konfliktu interesów lub budzących wątpliwości co do bezstronności osób badających zdarzenia w lotnictwie cywilnym w PAŻP;
- przypadki naruszenia zasad *Just Culture* w stosunku do osób zgłaszających zdarzenia w lotnictwie cywilnym, w tym przypadki mogące nosić znamiona mobbingu przez osoby piastujące funkcje kierownicze.

W wystąpieniu pokontrolnym z powyższej kontroli sformułowano zalecenia, a Prezes PAŻP podjęła działania w celu ich realizacji.

### Realizacja postulatów ZZKRL dot. przywrócenia standardów bezpieczeństwa

W trakcie sporu zbiorowego w PAŻP, Związek Zawodowy Kontrolerów Ruchu Lotniczego (ZZKRL) zgłosił 24 postulaty, które dotyczyły przywróceniem standardów bezpieczeństwa w Agencji. Ustalono, że PAŻP przystąpiła bezzwłocznie do ich realizacji. W przypadku postulatów:

- nr 1 - ograniczenia stosowania SPO na TWR i APP do minimum - ograniczono stosowanie SPO; opracowano od nowa pełną dokumentację bezpieczeństwa dla wszystkich organów służb ruchu lotniczego, przeprowadzono zmiany w systemie funkcjonalnym; ponownie przeprowadzono i zaakceptowano oceny bezpieczeństwa dla organów APP Poznań, APP Warszawa, TWR WA, TWR KT, FIS Okęcie, FIS Gdańsk, FIS Poznań oraz FIS Kraków, a w przypadku pozostałych organów TWR i APP oraz ACC OAT prowadzono w tym zakresie prace;
- nr 2 - weryfikacji ergonomii stanowisk, umiejętności personelu, aktualności analiz dokumentacji wymaganej do pracy na połączonych stanowiskach operacyjnych, w tym w trybie SPO – wydano m.in. polecenie służbowe, w którym polecono kierownikom organów służb ruchu lotniczego przeprowadzenie weryfikacji ergonomii stanowisk operacyjnych; wydano decyzję nr 27 z 8 kwietnia 2022 r., zgodnie z którą, w organach służby kontroli ruchu lotniczego stosujących pracę na połączonych stanowiskach operacyjnych lub w których możliwe jest zorganizowanie pracy w taki sposób, w tym trybie SPO, zakładano dokonanie analizy połączonych

<sup>148</sup> Kierownik był uprawniony m.in. do: przyjmowania i rejestrowania zgłoszonego zdarzenia ATM/ANS lub odstąpienia od jego rejestracji oraz pisemnego wyznaczenia osoby z komórki organizacyjnej właściwej ds. badania zdarzeń w lotnictwie cywilnym do przyjmowania i rejestrowania lub odstąpienia od rejestracji zgłoszonego zdarzenia ATM/CNS. W ocenie kontrolujących, wątpliwości mogła budzić sytuacja, w której czynni kontrolerzy ruchu lotniczego wydają/akceptują zalecenia bezpieczeństwa lub ustalenia z raportu dotyczące zdarzeń, sytuacji, technologii pracy, przepisów wewnętrznych bezpośrednio ich dotyczących oraz środowiska, w którym funkcjonują.

- stanowisk operacyjnych, uwzględniającą standardy ergonomii oraz zasady łączenia stanowisk operacyjnych;
- nr 3 - zaprzestania stosowania przestoju oraz przywrócenia pełnej obsady – Prezes PAŻP odwołała polecenie z 3 kwietnia 2020 r. dotyczące stosowania przestojów w organach służb ruchu lotniczego oraz zadeklarowała, że nie będzie stosować przestojów, o ile nie zaistnieją nadzwyczajne okoliczności uzasadniające ich stosowanie<sup>149</sup>;
  - nr 4 - realizacji wskazanych przez ZZKRL pięciu zaleceń bezpieczeństwa - zalecenia zrealizowano;
  - nr 5 - przeprowadzenia kontroli bezpieczeństwa (Safety Culture Survey) przez Eurocontrol – ponieważ w dniu złożenia przez stronę pracowniczą żądań Eurocontrol nie prowadził takich kontroli, Prezes PAŻP pismem z 5 kwietnia 2022 r. wystąpiła do Prezesa ULC, aby zwrócił się o przeprowadzenie celowego audytu przez EASA<sup>150</sup>, zorientowanego na SPO. Audyt w ww. zakresie EASA przeprowadziła 12 kwietnia 2022 r.<sup>151</sup>;
  - nr 6 - weryfikacji pojemności sektorowych oraz uzgadniania ze związkiem zawodowym reprezentującym większość KRL w danym organie - analizę pojemności sektorowych przeprowadzono, zgodnie z poleceniem służbowym nr 12 Prezesa PAŻP z 15 kwietnia 2022 r., we wszystkich organach ATC – ACC, APP oraz TWR; zainicjowano oraz przeprowadzono w organach kontroli oceny bezpieczeństwa dotyczące pojemności sektorowych;
  - nr 7 - przywrócenia pełnej obsady stanowiska SK (Senior Kontrolera) również w nocy - w organie ACC obsadę stanowiska SK zapewniono jako Traffic Manager – TM ACC; odnośnie APP Warszawa dokonano oceny bezpieczeństwa, a wprowadzenie zmian zaplanowano na 10 sierpnia 2023 r.;
  - nr 8-11 - dotyczyły przywrócenia kultury bezpieczeństwa, odbudowy zaufania do zasad SMS – wzmocnienia *Just Culture*, bezpieczeństwa jako priorytetu i wspólnej odpowiedzialności, komunikacji „bottom-up” oraz współpracy w zakresie tworzenia bezpieczeństwa – z polecenia Prezesa PAŻP przeprowadzono doraźną kontrolę wewnętrzną w zakresie poprawności stosowania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem (podczas kontroli NIK trwały czynności pokontrolne), w trakcie której przedstawiciele ZZKRL uczestniczyli w charakterze obserwatora;
  - nr 12 - Sesje TRM (Team Resource Management) dla personelu operacyjnego w cyklu dwuletnim – 23 września 2022 r. wdrożono *Programu szkolenia personelu operacyjnego służb ruchu lotniczego metodą sesji TRM w zakresie funkcjonowania w ATM*; zarządzeniem nr 201 Prezesa PAŻP z dnia 22 sierpnia 2022 r. powołano Krajowego koordynatora TRM i zespół Facylitatorów; w 2022 r. odbyły się trzy sesje, w których wzięło udział 36 uczestników, w 2023 r. także trzy sesje (33 uczestników), a na dalszą część 2023 r. zaplanowano jeszcze 8 sesji;

<sup>149</sup> O których mowa w art. 81 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).

<sup>150</sup> Ang. European Union Aviation Safety Agency - Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego.

<sup>151</sup> W wyniku przeprowadzonego audytu zalecono, aby PAŻP:

- zrewidowała osobno każdą analizę bezpieczeństwa procedury SPO dla APP i TWR Warszawa, FIS Warszawa, APP Poznań i TWR Katowice, uwzględniając aktualizację bezpieczeństwa wykonaną przez PAŻP w 2021 r.;
  - zaktualizowała i skorelowała zagrożenia zidentyfikowane w analizach wykonanych dla poszczególnych jednostek ATS z zagrożeniami zawartymi w zaktualizowanej wersji analizy bezpieczeństwa z 2021 r.;
  - zastosowała pełny proces wprowadzenia zmiany ustanowiony w odpowiedniej zatwierdzonej procedurze, zgodnie z Rozporządzeniem 2017/373, w tym z uwzględnieniem zawiadomienia ULC oraz oceny i ewentualnego formalnego zatwierdzenia przez ULC.
- Powyższe zalecenia uwzględniono w ocenach bezpieczeństwa dotyczących pracy w trybie SPO, sporządzonych dla poszczególnych organów służb ruchu lotniczego. Zatwierdzono oceny bezpieczeństwa dla następujących organów: APP Warszawa, APP Gdańsk, APP Poznań, TWR Warszawa, TWR Katowice, TWR Radom, ACC OAT Warszawa, FIS Warszawa, FIS Gdańsk, FIS Kraków, FIS Poznań. Oceny bezpieczeństwa dla pozostałych organów ATC były w trakcie procedowania.

- nr 13 - zapewnienia właściwych zasobów dla funkcjonowania SMS - przeprowadzono rekrutację dla inspektorów badających zdarzenia, w wyniku której od 15 maja 2023 r. 18 osób zaczęło szkolenie w siedzibie PAŻP, prowadzone przez Eurocontrol Aviation Learning Centre (szkolenia dodatkowych osób zaplanowano na jesień 2023 r.; prowadzono rekrutację do Działu Analiz Bezpieczeństwa (dwie osoby) oraz do Działu Monitoringu i Przeglądów Bezpieczeństwa (jedna osoba);
- nr 14 - Safety Manager – Zastępca Dyrektora Biura Bezpieczeństwa ds. SMS powinien legitymować się doświadczeniem operacyjnym - ULC w 2022 r. przyjął zmianę osoby pełniącą funkcję Safety Managera bez uwag odnośnie doświadczenia posiadanego przez zastępcę Dyrektora Biura Bezpieczeństwa;
- nr 15 - zwiększenia znaczenia Local Safety Experts (LSE) - wznowiono warsztaty LSE w 2022 r., wiedzę ekspercką LSE wykorzystywano w procesie oceny bezpieczeństwa;
- nr 16-17 - zarządzania zmianą w systemie funkcjonalnym jako część SMS, human performance management jako element SMS - zlecono przeprowadzenie audytu organizacyjnego PAŻP przez niezależny podmiot zewnętrzny, który miał na celu m.in. dokonanie analizy i ocenę sprawności struktury organizacyjnej oraz procesów zarządczych w PAŻP;
- nr 18 - Supervisor ATM (SUP ATM) – określenie obsady minimalnej, w nocy powinno być dwóch SUP, praca na stanowisku operacyjnym nie dłużej niż 3h na 1h przerwy - zapewnienie obsad dwuosobowych SUP ATM w nocy powinno być możliwe od III kwartału 2023 r., w wyniku stopniowego zwiększenia zasobów osobowych;
- nr 19 - Senior Kontroler (na ACC na pewno) – określenie czasu pracy na stanowisku SK – (powiązane z zaleceniem bezpieczeństwa 21/Z/2021) max 3 h na 1 h przerwy – realizacja postulatu była zbieżna z realizacją postulatów nr 4 i nr 7;
- nr 20 - przeszkolenia z zasad ruchu OAT wszystkich kontrolerów wież krajowych – powołano m.in. Zespół Roboczy ds. organizacji szkoleń z zasad operacyjnego ruchu lotniczego OAT; Personel TWR był w trakcie szkolenia zgodnie z *Programem szkolenia z zakresu procedur nad lotniskowych w ruchu OAT*. Szkolenie teoretyczne odbyły 272 osoby. Planowane były trzy kolejne terminy szkolenia teoretycznego. Uczestnicy zaplanowani do udziału w ostatnich sesjach to pracownicy TWR Kraków, TWR Wrocław i TWR Gdańsk. Szkolenie praktyczne odbyły 33 osoby, a jego zakończenie planowane było na 31 grudnia 2024 r.
- nr 21-22 - walidacji planów awaryjnych oraz przestrzegania procedur contingency - powołany został projekt nr PR-154, którego przedmiotem było opracowanie i wdrożenie w PAŻP Systemu Zarządzania Ciągłością Działania, w oparciu o wymagania normy ISO 22301:2020 *Systemy zarządzania ciągłością działania*; zidentyfikowano zasadność powołania koordynatora planów awaryjnych, rewizji planów awaryjnych oraz opracowania planu ćwiczeń praktycznych z zakresu planów awaryjnych;
- nr 23 - wdrożenia procedur i zmian popartych uprzednio ocenami ryzyka i analizami bezpieczeństwa. Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP wdrażanie procedur i zmian w Biurze Operacyjnym odbywało się zgodnie z obowiązującymi w PAŻP procedurami, w tym procedurą postępowania *Zarządzanie zmianą* (PP-ZZ), procedurą postępowania *Zarządzanie zmianą operacyjną ATM i ANS* (PP-ZO), procedurą postępowania *Ocena bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS* (PP-SMS-04);
- nr 24 - odpowiedniego szkolenia i odprawy dla pracowników operacyjnych przed wdrożeniem istotnych zmian – w powyższym zakresie stosowano procedurę postępowania *Ocena bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS* (PP-SMS-04).

Według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, zmiany które były wdrażane w związku z dialogiem społecznym, a zarazem zostały określone jako zmiany w systemie funkcjonalnym ATM/ANS dotyczyły Regulaminu wynagradzania i Regulaminu pracy. Oprócz tego były procedowane oceny bezpieczeństwa wynikające z weryfikacji pojemności sektorowych dla poszczególnych organów służb ruchu lotniczego; pracy w trybie SPO oraz realizacji zaleceń bezpieczeństwa dotyczących pracy senior kontrolera ACC.

**Realizacja postulatów  
OZZSRL dot. SMS,  
wyposażenia i  
warunków lokalowych**

Ogólnopolski Związek Zawodowy Służb Ruchu Lotniczego (OZZSRL) w kwietniu 2022 r. sformułował postulaty, które dotyczyły m.in. przywrócenia standardów bezpieczeństwa w Agencji. Ustalono, że PAŻP podjęła stosowne działania w celu ich realizacji. W przypadku m.in. postulatu:

- jak najszybszego wprowadzenia radarowej służby kontroli zbliżania w TMA EPRZ - opracowano koncepcję operacyjną *Wdrożenie dozorowanej służby zbliżania w TMA Rzeszów zapewnianej przez APP Kraków*. Zgodnie z harmonogramem wejście w życie zmiany zaplanowano na 3 października 2024 r.;
- zastąpienia kontroli proceduralnej radarową we wszystkich TMA w Polsce - według wyjaśnień dyrektora BSWMiP, zgodnie z ATS.TR.155 załącznika IV rozporządzenia nr 2017/373 ze zm. do zapewnienia służb ruchu lotniczego instytucja zapewniająca służby ruchu lotniczego może wykorzystywać systemy kontroli dozorowanej ATS - nie jest to jednak warunek obligatoryjny do spełnienia. Zasadność ustanowienia dozorowanej służby kontroli zbliżania w danym TMA wynika ze skomplikowania i natężenia ruchu lotniczego w przestrzeni terminalowej. Aktualnie planowane jest wprowadzenie dozorowanej służby kontroli zbliżania w TMA Rzeszów;
- rezygnacji z zawieszenia wdrażania nowego podziału sektorowego TMA Kraków – na 7 września 2023 r. przewidywano wejście do stosowania zmiany operacyjnej *Zmiana sektoryzacji TMA Kraków wraz ze zmianą procedur SID i STAR*;
- wyposażenia regionalnych organów ATS w sprzęt pozwalający na efektywniejsze i bezpieczniejsze sprawowanie służby – PAŻP m.in. w ramach prowadzonych i zaplanowanych projektów oraz zadań inwestycyjnych, realizowała wdrożenie zunifikowanego stanowiska pracy kontrolera ruchu lotniczego w obszarze kontroli lotniska, jak również prowadziła działania mające na celu implementację nowych rozwiązań i systemów dla wszystkich służb ATS;
- dostosowania warunków lokalowych personelu ATS do odpowiednich standardów - w ramach prowadzonych i zaplanowanych projektów oraz zadań inwestycyjnych, podejmowano działania w celu poprawy warunków lokalowych, w tym powierzchni przeznaczonych do wypoczynku personelu ATS.

### 5.1.7 REALIZACJA PRZEZ PAŻP ZADAŃ Z ZAKRESU SZKOLENIA SŁUŻB RUCHU LOTNICZEGO

**OSPA kształcił  
kandydatów KRL  
w zakresie wszystkich  
uprawnień  
operacyjnych**

OSPA działający w strukturze PAŻP kształcił kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego w zakresie wszystkich uprawnień operacyjnych, tj. dla służby kontroli obszaru (ACS), służby kontroli zbliżania (APS/APP) oraz służby kontroli lotniska (ADI). Dodatkowo w zakresie certyfikatu OSPA znajdował się obszar szkoleń dla służby informacyjnej (FIS/RIS).

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego wydał Certyfikat organizacji szkolącej kontrolerów ruchu lotniczego PL/ATCO-TO/PAŻP/1 z 16 grudnia 2022 r. dla Ośrodka Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej stwierdzając, że jest on certyfikowaną organizacją szkoleniową, zgodną z częścią ATCO.OR uprawnioną do prowadzenia szkoleń zgodnie z częścią ATCO.

**Zatrudnienie  
i kwalifikacje  
personelu w OSPA**

W Biurze Szkoleń, w którym usytuowany był OSPA, na koniec 2022 r. było zatrudnionych 125 osób, w tym 113 osób w OSPA.

Stan zatrudnienia w Zespole Organizacji i Koordynacji Szkoleń Personelu ATS (AYPP) wynosił odpowiednio na koniec: 2020 r. - 39 osób, 2021 r. - 14 osób, 2022 r. - 51 osób oraz na 30 czerwca 2023 r. - 69 osób. Proces kształcenia przyszłych KRL wspierały również inne komórki organizacyjne.

Z Biura Szkoleń w 2022 r. odeszło siedem osób. W 2022 r. przeprowadzono 42 rekrutacje, w tym 37 do Zespołu Organizacji i Koordynacji Szkoleń Personelu ATS. Udział pracowników nowo zatrudnionych w ogólnej ich liczbie na koniec 2022 r. wyniósł 96,1%, a na koniec czerwca 2023 r. - 44,9%.

W OSPA prowadzono rejestr instruktorów szkolenia teoretycznego, zawierający informacje m.in. dotyczące kwalifikacji zawodowych, wiedzy i doświadczenia, który każdorazowo podlegał zatwierdzeniu przez Prezesa ULC.

Ośrodek dysponował personelem z odpowiednimi kwalifikacjami umożliwiającymi im wykonywanie zaplanowanych zadań i czynności zgodnie z zobowiązującymi wymaganiami. Zadania dla personelu OSPA określono w załączniku Z06-IN-ATCO/FISP-TO *Kwalifikacje i zadania personelu OSPA* do Instrukcji Systemu Zarządzania Organizacji Szkoleniowej.

W PAŻP obowiązywała Procedura dotycząca utrzymania poziomu wiedzy i umiejętności instruktorów szkolenia teoretycznego, zgodnie z którą, w celu utrzymania poziomu wiedzy i nauczania, instruktorzy przechodzili szkolenia odświeżające i doskonalące przynajmniej raz na pięć lat. W OSPA prowadzono rejestr osób wykwalifikowanych w zakresie oceny wiedzy i umiejętności instruktorów szkolenia praktycznego i osób oceniających. Instruktorzy szkolenia praktycznego i osoby oceniające pomyślnie ukończyli szkolenia odświeżające, organizowane na potrzeby przedłużenia odpowiedniego uprawnienia uzupełniającego uzyskując odpowiednie certyfikaty.

**Wyposażenie OSPA**

OSPA posiadał do dyspozycji osiem sal wykładowych, ponadto istniała możliwość prowadzenia szkoleń w głównej sali konferencyjnej PAŻP. Sale były wyposażone w komputery PC (41 komputerów PC), projektory multimedialne, ekrany, nagłośnienie, tablice, flipcharty elektroniczne. Ponadto Ośrodek dysponował pomocami szkoleniowymi i materiałami poglądowymi, w tym m.in. posiadał: mapy; karty podejść do lądowania według wskazań przyrządów; wybrane instrumenty pokładowe; pokładowe listy kontrolne wybranych statków powietrznych; wyposażenie techniczne systemów ATS; nośniki danych; egzemplarze drukowane Zbioru Informacji Lotniczych (AIP Polska); materiały własne instruktorów, np. przykłady planów lotów, depesz NOTAM.

Ponadto, do realizacji procesu szkoleniowego OSPA był wyposażony m.in. w następujące urządzenia:

- symulator radarowej kontroli ruchu lotniczego, służący do prowadzenia szkoleń praktycznych w zakresie kontroli ruchu lotniczego;
- тренаżer specjalizowany – 4 samodzielne stanowiska wieżowe do szkolenia podstawowego, w zakresie TWR. Stanowiska wchodziły w skład systemu symulatora radarowej kontroli ruchu lotniczego i mogły pracować jako jego część, jak i jako niezależne stanowiska;
- platforma symulatorowa systemu Pegasus\_21 – system zarządzania ruchem lotniczym firmy INDRA, wykorzystywany w PAŻP jako podstawowe narzędzie kontrolera ruchu lotniczego. Platforma posiadała kilka typów instalacji, tj. operacyjną, zapasową, testową i szkoleniową;
- тренаżer specjalizowany - oprogramowanie udostępniane przez Eurocontrol, przeznaczone do nauki podstawowych technik kontroli ruchu lotniczego, pozyskany bezkosztowo i zainstalowany siłami własnymi PAŻP w 2015 r.

**Wygaśnięcie umowy  
na modernizację  
i wsparcie  
informatyczne  
oprogramowania  
symulatora BEST**

W dniu 14 grudnia 2018 r. Prezes PAŻP zawarł umowę nr PAŻP/18-605/AMZH z prywatnym podmiotem na modernizację i wsparcie informatyczne oprogramowania symulatora BEST. Przedmiotowa umowa obowiązywała do 31 października 2022 r. W sprawie przyczyn nieprzedłużenia ww. umowy lub zawarcia nowej po dacie jej wygaśnięcia, dyrektor Biura Szkoleń wyjaśnił m.in., że Biuro Szkoleń skierowało do producenta oprogramowania symulatora zapytanie o wycenę nowej umowy stałego wsparcia informatycznego. Uzyskana wycena od oferenta zawierała jedynie część związaną z oprogramowaniem, bez istotnego komponentu w postaci wyposażenia sprzętowego, niezbędnego do prawidłowego funkcjonowania symulatora. Brak konieczności bezpośredniej kontynuacji ww. umowy związany był z możliwością bieżącej i doraźnie realizowanej usługi wsparcia producenta symulatora, która opierała się w takich przypadkach na jednorazowej wycenie oraz płatności za wykonane usługi. W okresie od 1 listopada 2022 do 23 sierpnia 2023 r., miały miejsce cztery przypadki realizacji przez producenta symulatora BEST wsparcia informatycznego. Przedmiotowe wsparcie zostało zrealizowane bezkosztowo w ramach bieżącej współpracy z producentem symulatora.

W dniu 14 grudnia 2022 r. powstał projekt dokumentu pt.: *Analiza potrzeb i wymagań* dla przedłużenia działania symulatora kontroli ruchu lotniczego, w którym zidentyfikowano potrzeby: zapewnienia ciągłości szkoleń symulatorowych i oferty szkoleń dla podmiotów zewnętrznych; śledzenie statystyk dotyczących jakości oferowanych szkoleń symulatorowych; śledzenie obciążenia komponentów symulatora. W wyjaśnieniach odnośnie przyczyn niezrealizowania ww. projektu dyrektor BSWMiP podał: (...) *przedmiotowy wniosek był projektem, który w trybie późniejszych zmian oraz z uwagi na nowe okoliczności został zaktualizowany i dostosowany do wymagań i potrzeb (...)*.

Dyrektor Biura Szkoleń 26 czerwca 2023 r. zatwierdził *Analizę potrzeb i wymagań* dla utrzymania funkcjonalności oraz niezawodności użytkowanych w Ośrodku Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego PAŻP urządzeń oraz oprogramowania dla symulacji kontroli ruchu lotniczego (symulatorów). W ww. analizie określono niezbędne potrzeby, w tym m.in.: pozyskanie niezbędnej liczby licencji dla użytkowanych stanowisk symulatora, uzyskanie wsparcia informatycznego, wymiana wyposażenia sprzętowego symulatora, opcja *Best Insights* – narzędzie pozwalające na ekstrakcje danych z przebiegu sesji symulacyjnej w celu oceny szczegółowych parametrów operacyjnych efektywnego zarządzania ruchem lotniczym, opcja *Best Enterprise License* – usługa zapewniająca nielimitowaną liczbę licencji oprogramowania BEST przez okres trwania umowy na zapewnienie wsparcia informatycznego.

Prezes ULC 20 kwietnia 2023 r. przeprowadził kontrolę w OSPA zlokalizowanym w Ośrodku Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu<sup>152</sup>, której celem było ustalenie, czy OSPA w dalszym ciągu spełnia wymogi Part ATCO OR załącznika III do rozporządzenia Komisji (UE) 2015/340, w związku ze zgłoszoną zmianą Ośrodka w zakresie zaplecza i sprzętu po przeniesieniu szkoleniowych urządzeń symulacji ruchu lotniczego do nowej lokalizacji – OKRL Poznań.

Ustalono, że urządzenia symulacji ruchu lotniczego zainstalowane w OKRL oraz organizacja szkolenia zapewniały zgodność z obowiązującymi specyfikacjami i wymaganiami stosownymi do realizacji szkoleń wg. kursów:

- szkoleniowy w zakresie uprawnienia kontroli instrumentalnej z uprawnieniem uzupełniającym kontroli lotniska ADI (TWR),
- szkoleniowy w zakresie uprawnienia kontroli zbliżania proceduralnej (APP),
- szkoleniowy w zakresie uprawnienia kontroli zbliżania proceduralnej (APS),
- odświeżający kurs szkoleniowy dla kontrolerów ruchu lotniczego z uprawnieniami ADI lub ADI/APP.

**Kontrola ULC  
potwierdziła  
spełnianie wymogów  
przez Ośrodek  
zlokalizowany w OKRL  
Poznań**

<sup>152</sup> Ul. Radarowa 1 w Przeźmierowie.

Urządzenia symulacji ruchu lotniczego zainstalowane w OKRL Poznań spełniały wymogi do prowadzenia ww. szkoleń. Również sala wykładowa, wraz z wyposażeniem, spełniała wymagania niezbędne do prowadzenia szkoleń teoretycznych Ośrodka.

Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego decyzją z 27 kwietnia 2023 r. zatwierdził zmianę organizacji szkoleniowej w zakresie zaplecza i sprzętu po przeniesieniu szkoleniowych urządzeń symulacji ruchu lotniczego do dodatkowego miejsca prowadzenia działalności szkoleniowej w OKRL Poznań.

### Proces szkolenia operacyjnego i jego średni koszt

Proces szkolenia operacyjnego składał się z etapu rekrutacji, etapu szkoleń w OSPA oraz szkolenia podstawowego w jednostce. Do 2020 r. nabory na kurs dla kandydatów na kontrolera ruchu lotniczego były organizowane cyklicznie i zaplanowane w wieloletnich oraz rocznych planach szkoleniowych. Nabór odbywał się średnio dwa razy do roku. Aplikację składało od 1500 do 5000 osób.

Etap rekrutacji trwał od sześciu do dziewięciu miesięcy. Etap szkoleń realizowano w OSPA, który trwał od 1-1,5 roku i składał się z kursu podstawowego oraz kursu w zakresie zdobycia uprawnień – licencja praktykanta kontrolera ruchu lotniczego SATCL<sup>153</sup>, w randze egzaminu państwowego. Najdłuższym szkoleniem (do sześciu miesięcy) podczas tego etapu było szkolenie praktyczne na symulatorze. Szkolenie podstawowe realizowano w jednostce, która była docelowym miejscem pracy przyszłego kontrolera ruchu lotniczego po zdobyciu licencji KRL.

Czas szkolenia kandydatów trwał około 20-22 miesięcy, a koszt szkolenia każdego z nich to od 600 tys. do ok. 1 mln zł.

Według kalkulacji PAŻP koszty szkolenia kandydata na KRL były następujące:

- szkolenie wstępne w OSPA (etap szkolenia podstawowego, w zakresie uprawnienia ADI/TWR, APS, ACS) - 217 015 zł,
- uprawnienia ADI i APP prowadzone w jednostce - 1 207 018 zł,
- uprawnienia ACS i APS prowadzone w jednostce - 936 947,6 zł.

### Rekrutacja na kurs KRL

Rekrutacje na kurs KRL odbywały się zgodnie z kartami zapotrzebowań. Każdego roku zwykle dokonywano dwóch naborów.

Liczba osób aplikujących na kurs KRL w poszczególnych latach była następująca: 2019 r. – 3252 osoby, 2020 r. – 1984 osoby (rekrutacja nie ukończona ze względu na pandemię Covid-19), 2022 r. – 4944 osoby, w 2023 r. – 2196 osób.

Liczba osób rekomendowanych do uczestnictwa w kursie była następująca: 2019 r. – 67 osób, 2022 – 45 osób, 2023 r. – do zakończenia kontroli rekrutacja była w trakcie.

W 2022 r. 20 osób ukończyło szkolenie z wynikiem pozytywnym i uzyskało 20 licencji kontrolera ruchu lotniczego ATOL<sup>154</sup>, w 2023 r. – dwie licencje.

Dla każdego rodzaju szkoleń KRL opracowano stosowne kursy szkoleniowe, które były każdorazowo zatwierdzane przez Prezesa ULC.

### Skuteczność uzyskiwania licencji KRL

Wskaźnik uzyskania licencji KRL był następujący: 2019 r. - 45,8% (11 osób na 24 uczestników ukończyło szkolenie z wynikiem pozytywnym i uzyskało licencje); 2020 r. - 52,6% (10 osób na 19 uczestników szkolenia); 2021 r. – 36,3% (8 osób na 22 uczestników szkolenia).

Dyrektor BSWMiP wyjaśnił m.in., że do głównych zidentyfikowanych czynników wpływających na wynik procesu szkolenia, w celu uzyskania licencji KRL, zaliczyć należy: brak wymaganych predyspozycji do zawodu KRL; wysoką i tym samym wymagającą intensywność szkolenia; motywację oraz zaangażowanie uczestników szkolenia; jakość procesu szkolenia. Mając powyższe na uwadze, OSPA opierała swoje działania w oparciu o uprzednio ustanowione wskaźniki

<sup>153</sup> Ang. Student-Air Traffic Controller Licence.

<sup>154</sup> Ang. Air Traffic Controller Licence.

(cele) i sukcesywnie podejmowała działania mające na celu podniesienie jakości szkoleń. Między innymi prowadzono na bieżąco monitoring jakości szkoleń, analizie podlegały zastosowane metody, formy szkolenia, jakość materiałów dydaktycznych, kompetencje instruktorów prowadzących, zgodność przekazywanych treści z planami szkoleń i kursami szkoleniowymi. OSPA współpracowała z Działem Rekrutacji, m.in. również w zakresie związanym z nowelizacją i dostosowaniem wymagań dla kandydatów. W przypadku relatywnie wysokich odchyleń od zamierzonego wyniku (wskaźnika), według ww. wyjaśnień, prowadzono analizy na podstawie, których podejmowano odpowiednie działania. Analizę jakości szkoleń prowadzono na podstawie następujących elementów: wyników hospitacji zajęć prowadzonych przez Instruktorów, wyników *Ankiety oceny szkolenia* przedstawianych wszystkim uczestnikom szkoleń, wyników audytów i kontroli wewnętrznych, zewnętrznych, wskaźników skuteczności szkolenia. Dyrektor wyjaśnił również, że skuteczność prowadzonych szkoleń w PAŻP na tle pozostałych ANSP<sup>155</sup> była podobna do osiągniętych przez nich wyników.

W OSPA, kontrolowanym okresie, co kwartał dokonywano analizy ankiet jakości szkoleń, jak również sporządzano sprawozdania kwartalne z przeprowadzonych hospitacji. W wyniku przeglądu planu szkoleń OSPA z 24 marca 2023 r. podtrzymano decyzję<sup>156</sup> o zmianie przydziałów praktykantów ruchu lotniczego do jednostek. Zmiany dotyczyły także kursu, który rozpoczął szkolenie w listopadzie 2022 r. PAŻP zakładał, że z 35 praktykantów ruchu lotniczego uzyskanych zostanie 29 licencji S-ATCL (o jedną mniej względem oczekiwanych 30) oraz 22 licencji ATCL (o jedną mniej względem oczekiwanych 23).

Na podstawie dokonanej przez OSPA analizy w zakresie skuteczności szkoleń kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego i ich efektywności, na początku 2023 r. złożono do ULC wnioski odnośnie zmian, które dotyczyły m.in: ujednoczenia struktury kursów szkoleniowych; gruntownej reorganizacji kanałów wewnętrznej komunikacji z kursantami szkolenia wstępnego, w celu dostosowania do potrzeb tzw. młodszego pokolenia; uzupełnienia kursów szkoleniowych w zakresie uprawnień o tematykę dotyczącą operacyjnego ruchu lotniczego; dostosowania zakresu szkolenia praktycznego w ramach szkolenia podstawowego do docelowych wyników szkolenia; wprowadzenia nowego modelu monitorowania postępów w nauce uczestników szkolenia; dostosowania sposobu realizacji szkoleń do wymagań w jednostkach dla poszczególnych służb; unowocześnienia i dostosowania niezmiennego od wielu lat środowiska symulatorowego; podjęcia decyzji o stworzeniu nowego środowiska symulatorowego w zakresie szkolenia do uprawnień kontroli lotniska instrumentalnej.

**Zawieszenie naboru na kursy KRL w latach 2020-2022 skutkowało brakiem przeszkolenia około 150 potencjalnych kandydatów**

Prezes PAŻP poleceniem służbowym nr 2 z dnia 11 marca 2020 r. w sprawie wytycznych w zakresie sytuacji związanej z zagrożeniem wirusem Covid-19 zawiesił na okres od 12 marca 2020 r. do 30 marca 2020 r. funkcjonowanie OSPA, tym samym praktykanci ruchu lotniczego oddelegowani zostali do pracy w trybie zdalnym<sup>157</sup>. Na podstawie polecenia służbowego nr 8 Prezesa PAŻP z dnia 3 kwietnia 2020 r. (§ 1 pkt 9) postanowiono, że od 1 kwietnia 2020 r. decyzje o realizacji niezbędnych szkoleń będzie podejmował dyrektor OSP ATS, po uzgodnieniu z zastępcą Dyrektora Biura Operacyjnego ds. Służb Ruchu Lotniczego.

W wyniku decyzji podjętych przez kierownictwo PAŻP, w latach 2020-2022, odwołano pięć kursów podstawowych dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego, zaplanowanych pierwotnie według harmonogramu na maj 2020 r., 2021 i 2022 r. oraz na listopad 2020 r. i 2021 r. Według wyjaśnień dyrektor Biura Szkoleń, w ramach ww. pięciu kursów, potencjalna liczba

<sup>155</sup> Air Navigation Service Provider.

<sup>156</sup> Ze spotkania w Biurze Szkoleń 6 marca 2023 r.

<sup>157</sup> Kolejne decyzje związane z prowadzeniem szkoleń ujęto w decyzjach: nr 5 z dnia 19 marca 2020 r., nr 7 z dnia 31 marca 2020 r. oraz nr 8 z dnia 3 kwietnia 2020 r.

<p><b>Brak naborów na kursy KRL skutkowało nie wykonaniem planu zatrudnienia i planu wynagrodzeń w latach 2020-2022</b></p>	<p>uczestników/kandydatów, którzy nie wzięli udziału w szkoleniach wyniosła około 150 osób.</p> <p>Dyrektor BSWMiP, wyjaśniając skutki braku naborów w szkoleniu kontrolerów ruchu lotniczego i jego wpływu na PAŻP stwierdził m.in.: przerwa w szkoleniu kontrolerów ruchu lotniczego, spowodowana brakiem możliwości prowadzenia szkoleń w warunkach obostrzeń związanych z pandemią COVID-19, była jednym z czynników, który spowodował brak wykonania planu zatrudnienia i planu wynagrodzeń w latach 2020-2021. PAŻP nie zatrudniając kursantów wygenerowała oszczędności w postaci wstępnie planowanych kosztów osobowych przypisanych do pracowników mających być zatrudnionymi w ramach kursów KRL. Na 2020 na zatrudnienie praktykantów ruchu lotniczego w pierwotnym Planie Skuteczności Działania, opracowanym w 2019 r., przewidywano koszty osobowego funduszu płac w wysokości 2,5 mln zł, dla roku 2021 – 2,26 mln zł, a dla roku 2022 – 11,92 mln zł, natomiast faktycznie wykonanie tych kosztów wyniosło w: 2020 r. – 1,86 mln zł, 2021 r. – 0,93 mln zł, a w 2022 r. – 0,31 mln zł. Ponadto, konsekwencją ponad dwuletniej przerwy w szkoleniu było zatrzymanie stałego i systematycznego dopływu nowych kadr personelu do pracy operacyjnej.</p>
<p><b>Prowadzono szkolenia niezbędne do zapewnienia ciągłości pracy PAŻP</b></p>	<p>W latach 2019-2022 utrzymano obowiązujące założenia realizacji szkoleń niezbędnych do zapewnienia ciągłości pracy PAŻP. Nieprzerwanie realizowano szkolenia zawodowe dla kandydatów na KRL/FIS, a także szkolenia wymagane do utrzymania uprawnień licencjonowanego personelu operacyjnego, pracowników technicznych ATSEP, personelu lotniczego obsługującego samoloty pomiarowe PAŻP, czy obowiązkowe szkolenia BHP.</p> <p>W ramach szkoleń wstępnych, uzupełniających i odświeżających dla KRL już posiadających licencje przeszkolono w 2019 r. - 490 osób, 2020 r. - 405 osób, 2021 r. - 235 osób, 2022 r. - 476 osób.</p>
<p><b>Koszty szkoleń</b></p>	<p>Planowane koszty szkoleń pracowników operacyjnych z obszaru ATM wyniosły odpowiednio: 1 705 tys. zł - 2019 r., 1 332 tys. zł - 2020 r., 1 161 tys. zł - 2021 r., 2 502 tys. zł - 2022 r.</p> <p>Zrealizowane koszty szkoleń ww. grupy pracowników z obszaru ATM wyniosły odpowiednio: 1 184 tys. zł - 2019 r., 335 tys. zł - 2020 r., 468 tys. zł - 2021 r., 147 tys. zł - 2022 r. Według powyższych danych plan kosztów szkoleń w 2022 r. w porównaniu do 2019 r. wzrósł o 797 tys. zł, tj. o 31,9%, natomiast zrealizowane koszty szkoleń w 2022 r. względem 2019 r. uległy zmniejszeniu o 1 037 tys. zł, tj. o ponad 705%.</p>
<p><b>Realizacja wniosku pokontrolnego NIK dot. szkolenia KRL w liczbie adekwatnej do zapotrzebowania</b></p>	<p>Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym do Prezesa PAŻP, po kontroli przeprowadzonej w 2021 r., wniosła<sup>158</sup> m.in. o podjęcie prac nad stworzeniem rozwiązań pozwalających na szkolenie kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do realizacji zapotrzebowania wynikającego z prognoz ruchu.</p> <p>W sierpniu 2022 r. Biuro Szkoleń przedstawiło <i>Szczegółowy harmonogram szkoleń do uzyskania licencji S-ATCL/ATCL na lata 2022-2029</i>. Dokument ten powstał w oparciu o zapotrzebowanie Biura Operacyjnego PAŻP, prognozy rozwoju natężenia ruchu lotniczego Eurocontrol oraz zapisy Regulaminu pracy PAŻP. W listopadzie 2022 r. PAŻP podpisała umowę z Lotniczą Akademią Wojskową w Dęblinie w zakresie szkoleń dla kandydatów na kontrolerów ruchu lotniczego. Bezpośrednim efektem tej współpracy były ogłoszone zewnętrzne nabory dla praktykantów kontrolerów ruchu lotniczego (dwa nabory w 2022 r. i jeden w 2023 r.). PAŻP podpisała także listy intencyjne z Państwową Akademią Nauk Stosowanych w Chełmie oraz z Politechniką Śląską, których docelowy zakres współpracy przewidywał włączenie ww. uczelni publicznych w proces szkoleń podstawowych dla kandydatów na KRL. Uruchomienie filii OSPA w Poznaniu dywersyfikowało procesy szkoleniowe do dwóch lokalizacji</p>

<sup>158</sup> KST.411.005.01.2021, wystąpienie zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.016.2022 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 9 maja 2022 r.

(Warszawa i Poznań), co umożliwiło elastyczną organizację szkoleń w zakresie posiadanych zasobów i potrzeb przy zachowaniu wyższej efektywności kosztowej.

## 5.2. NADZÓR PREZESA ULC NAD REALIZACJĄ ZADAŃ PRZEZ PAŻP W ZAKRESIE ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA RUCHU LOTNICZEGO W LOTNICTWIE CYWILNYM

<b>Podsumowanie wyników kontroli</b>	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego co do zasady rzetelnie sprawował nadzór nad realizacją zadań przez PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w działalności Prezesa ULC miały charakter formalny i polegały na powielaniu spraw w rejestrach zmian w systemach funkcjonalnych, braku aktualizacji spraw w tych rejestrach oraz wydawaniu decyzji, dotyczących zatwierdzenia zmian w systemach funkcjonalnych, z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.
<b>Nadzór ULC nad PAŻP</b>	W latach 2018-2022 nadzór ULC w obszarze służb żeglugi powietrznej realizowali pracownicy zatrudnieni w wymiarze od 44,8 etatu (w 2018 r.) do 50,5 etatu (w 2022 r.), z tego w Departamencie Żeglugi Powietrznej (dalej: LOŻ) od 23,5 etatu (24 osoby) do 28,4 etatu (28 osób). W ULC nie prowadzono statystyk pozwalających na ustalenie zaangażowania pracowników w nadzór nad konkretnymi instytucjami, w tym PAŻP. W LOŻ, w tym okresie, zatrudnienie wzrosło z 24 do 28 pracowników i etatów, w tym wykwalifikowanych inspektorów z 17 do 23 pracowników i etatów. W 2022 r. w LOŻ był jeden wakat.
<b>Przeprowadzono 78 kontroli, w tym 17 w OSPA</b>	W okresie objętym kontrolą Prezes ULC przeprowadził w PAŻP 78 kontroli, z tego 54 planowe własne, 3 zlecone, 20 własnych nieplanowanych i 1 niezapowiedzianą inspekcję.
<b>Kontrole w OSPA</b>	Szczegółowym badaniem objęto trzy kontrole ULC w PAŻP <sup>159</sup> . ULC stwierdził niezgodności <sup>160</sup> w wyniku dwóch kontroli. W jednym przypadku PAŻP przedstawił plan działań naprawczych, zaakceptowany przez Prezesa, a w drugim – informację o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.
<b>Kontrole obsady na stanowiskach operacyjnych</b>	W OSPA przeprowadzono 19 kontroli, w tym 12 planowanych oraz siedem kontroli nieplanowanych. Przeprowadzono 20 kontroli dotyczących monitorowania spełnienia wymagań co do utrzymania kompetencji personelu ATC, w tym trzy kontrole nieplanowane. Przedmiotem kontroli było sprawdzenie np. ważności uprawnień, orzeczenia lotniczo- lekarskiego (w tym ograniczeń medycznych), ukończenia szkoleń odświeżających.
	Zapewnienie obsady na stanowiskach operacyjnych służb ruchu lotniczego było, w okresie objętym kontrolą przedmiotem ośmiu kontroli (w tym siedmiu w ramach nadzoru bieżącego). Cztery z tych kontroli (na lotniskach w Modlinie, Łodzi, Rzeszowie i Lublinie), przeprowadzone po wprowadzeniu przez PAŻP zmian w Regulaminie wynagradzania w 2022 r., nie wykazały nieprawidłowości (niezgodności).

<sup>159</sup> LOŻ-7.5170.1.2022, LOŻ-1.544.7.2022 i LOŻ.1.544.8.2022.

<sup>160</sup> Niezgodność - stwierdzany w wyniku kontroli Prezesa ULC brak spełnienia wymogów zawartych w obowiązujących przepisach lub dokumentach wewnętrznych organizacji, mających zastosowanie do właściwych kompetencyjnie komórek tej organizacji. Niezgodność poziomu 1 stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym, a jej przyczyny należy natychmiastowo usunąć. W przypadku niezgodności poziomu 2 stanowi ona poważne naruszenie, które może doprowadzić do niezgodności poziomu 1 albo trwale obniżyć lub utrudnić spełnienie wymagań bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym, a jej przyczyny i skutki należy usunąć w terminie wskazanym w zaakceptowanym przez Prezesa ULC planie działań naprawczych.

**Kontrole stosowania trybu SPO**

Zasadność korzystania z pracy na stanowiskach operacyjnych w trybie SPO<sup>161</sup> była przedmiotem dwóch kontroli: na lotniskach w Gdańsku<sup>162</sup> i Warszawie<sup>163</sup>, w wyniku których nie stwierdzono nieprawidłowości (niezgodności) w tym zakresie. W protokole kontroli na lotnisku w Warszawie stwierdzono np. konieczność aktualizacji ograniczeń ruchowych dla pracy w trybie SPO i aktualizacji zapisów dotyczących nowych definicji SPO. We wniosku pokontrolnym rekomendowano Prezesowi zatwierdzenie wnioskowanej zmiany w systemie funkcjonalnym, polegającej na wdrożeniu pracy w systemie SPO w Dziale Kontroli Lotniska Warszawa.

**Wcześniejsze kontrole ULC w Biurze Bezpieczeństwa PAŻP nie ujawniły braku posiadania odpowiednich kwalifikacji przez kierownika ds. bezpieczeństwa**

W toku kontroli w Biurze Bezpieczeństwa PAŻP, przeprowadzonej od 10 do 13 czerwca 2022 r., ULC stwierdził niezgodność drugiego stopnia, polegającą na braku dowodów spełniania przez kierownika ds. bezpieczeństwa (dyrektora Biura Bezpieczeństwa) wymogu posiadania kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru. Prezes PAŻP, pismem z 14 września 2022 r., przedstawiła plan działań naprawczych w tym zakresie, polegający na przypisaniu obowiązków kierownika ds. bezpieczeństwa innej osobie, z terminem realizacji do 31 października 2022 r. Niezgodność ta nie została dostrzeżona w toku wcześniejszych kontroli ULC w Biurze Bezpieczeństwa PAŻP.

Prezes ULC wyjaśnił, że w chwili obejmowania stanowiska dyrektora Biura Bezpieczeństwa, tj. w styczniu 2019 r., osoba ta spełniała obowiązujące wymogi, które zmieniły się dopiero po 2 stycznia 2020 r., wraz z wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2017/373. Prezes wyjaśnił również, że niezgodność ta nie została dostrzeżona w toku wcześniejszych kontroli ULC w Biurze Bezpieczeństwa PAŻP, ponieważ próba audytowa nie obejmowała sprawdzenia kwalifikacji kierownika ds. bezpieczeństwa.

NIK zwraca uwagę, że w maju 2020 r. Prezes PAŻP skierował do Prezesa ULC wnioski o przedłużenie certyfikatu instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej, do którego załączona została charakterystyka zawodowa personelu kierowniczego, w tym opis kwalifikacji posiadanych przez dyrektora Biura Bezpieczeństwa PAŻP, wskazujący na niespełnianie wymogu odpowiednich kwalifikacji. W rezultacie Prezes już w tym czasie dysponował informacją uzasadniającą podjęcie stosownych działań nadzorczych. Ze względu na okres objęty niniejszą kontrolą NIK, tj. od 1 stycznia 2022 r. do dnia zakończenia kontroli, okoliczność ta nie jest przedmiotem oceny.

**Brak przygotowania PAŻP na wypadek braku pełnej obsady KRL od 1 maja 2022 r.**

W związku ze sporem pomiędzy kierownictwem PAŻP a kontrolerami lotów, dotyczącym zmiany Regulaminu wynagradzania i nieprzyjęcia przez większość kontrolerów ruchu lotniczego nowych warunków zatrudnienia od 1 maja 2022 r., Minister Infrastruktury, pismem z 13 kwietnia 2022 r., zlecił Prezesowi przeprowadzenie w trybie pilnym kontroli doraźnej dotyczącej przygotowań PAŻP do sytuacji kryzysowej, związanej z przewidywanymi niedostatecznymi zasobami personelu operacyjnego, co mogło wystąpić od 1 maja 2022 r. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 13 do 15 kwietnia 2022 r. W protokole kontroli stwierdzono, że podejmowane przez PAŻP działania w celu zapewnienia właściwej obsady kadrowej po upływie terminu wypowiedzenia dotychczasowych umów o pracę kontrolerów, tj. od 1 maja 2022 r., nie były możliwe do zrealizowania przed tym terminem, natomiast przedstawiona przez PAŻP symulacja obsady, polegająca na pracy kontrolerów w godzinach nadliczbowych, na połączonych stanowiskach i bez obsady na stanowisku senior kontrolera w APP Warszawa, nie została zaaprobowana przez Menadżera Sieci w Eurocontrol.

**Wyjaśniano informacje nt. rzekomych nieprawidłowości w PAŻP**

W okresie objętym kontrolą do Prezesa wpłynęło 17 pism zawierających informacje o rzekomych nieprawidłowościach w PAŻP (w tym dotyczących konfliktu pomiędzy kierownictwem a pracownikami PAŻP), przy czym siedem

<sup>161</sup> Single person operation.

<sup>162</sup> 14 marca 2023 r.

<sup>163</sup> 1 czerwca 2023 r.

z nich było adresowanych do innych podmiotów, a przekazanych do wiadomości Prezesa. W reakcji na pisma adresowane do Prezesa, ULC podejmował działania wyjaśniające oraz przeprowadził jedną kontrolę. Natomiast w odniesieniu do okoliczności opisanych w pismach przekazywanych do wiadomości Prezesa, nie podejmowano działań wyjaśniających. Prezes w ramach bieżącego nadzoru nie zidentyfikował nieprawidłowości w obszarach, których dotyczyły pisma kierowane do jego wiadomości lub obszary te nie mieściły się w jego kompetencjach.

**Nieprzekazanie postulatów związków zawodowych Prezesowi ULC**

Prezes ULC nie otrzymał postulatów strony związkowej, sformułowanych w trakcie protestów kontrolerów w II kwartale 2022 r. W ramach sprawowania bieżącego nadzoru nad PAŻP Prezes ULC nie zidentyfikował zagrożeń podnoszonych przez stronę społeczną<sup>164</sup>.

**Prezes nie znał skutków ekonomicznych i organizacyjnych porozumienia PAŻP ze ZZKRL**

ULC nie występował do PAŻP o przedstawienie skutków ekonomicznych i organizacyjnych zmian wprowadzonych w wyniku porozumienia ze stroną związkową w celu dokonania ich oceny, np. w zakresie wpływu na bezpieczeństwo ruchu lotniczego, ani nie miał wiedzy o skutkach finansowych tych zmian. Prezes wyjaśnił, że nie był stroną porozumienia z 29 czerwca 2022 r. pomiędzy PAŻP a ZZKRL, w związku z czym nie miał możliwości oceny wpływu tego porozumienia na bezpieczeństwo żeglugi powietrznej w FIR Warszawa i zdolność finansową PAŻP.

**Gromadzenie informacji o zdarzeniach lotniczych w bazie danych ULC**

Zgodnie z art. 135b ustawy Prawo lotnicze, Prezes ULC gromadził w bazie danych informacje o zdarzeniach lotniczych, przekazywanych w ramach systemu obowiązkowego zgłaszania, a na podstawie art. 135c ww. ustawy przyjmował również zgłoszenia w ramach systemu dobrowolnego zgłaszania zdarzeń<sup>165</sup>.

W okresie objętym kontrolą w ramach systemu obowiązkowego zgłaszania<sup>166</sup>, do ULC wpłynęły informacje o 104 zdarzeniach lotniczych, z tego 50 w I półroczu 2022 r. (w tym 27 dotyczyło poważnych przeciążeń stanowiska, w tym dwa – w systemie SPO), 42 w II półroczu 2022 r. (w tym 11 dotyczyło poważnych przeciążeń stanowiska, w tym dwa - w systemie SPO) i 12 w okresie od 1 stycznia do 8 maja 2023 r. (brak zdarzeń dotyczących pracy w systemie SPO). Jako znaczący incydent PAŻP zakwalifikowała w tym okresie 17 zgłoszeń, z tego 10 – w I połowie 2022 r., sześć - w II połowie 2023 r. i jedno - w okresie od 1 stycznia do 8 maja 2023 r. Żadne ze zgłoszeń dotyczących poważnego przeciążenia stanowiska ATS nie odnosiło się do pracy w systemie SPO.

**ULC otrzymywał powiadomienia o zmianach w systemach funkcjonalnych PAŻP**

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r.<sup>167</sup> do ULC wpłynęło 61 zgłoszonych przez PAŻP powiadomień o zmianach w systemach funkcjonalnych. Spośród zgłoszonych przez PAŻP zmian:

- 32 dotyczyły służb ATM, w tym jedna - zmiany zgłoszonej na krócej niż trzy miesiące przed planowanym jej wejściem w życie;
- 27 dotyczyło służb CNS;
- po jednej zmianie dotyczyło służb AIS i MET, które w obu przypadkach zgłoszono na krócej niż trzy miesiące przed planowanym terminem ich wejścia w życie.

Zasadność wprowadzenia zmian w systemach funkcjonalnych PAŻP weryfikowano w oparciu o procedurę *P-NBZ*. Nadzór i weryfikacja polegały na analizie przesłanej dokumentacji dotyczącej postulowanej zmiany, a w razie

<sup>164</sup> M.in. nadużywania pracy w trybie SPO, braku radarowej służby kontroli zbliżania, podziału sektorowego TMA Kraków, braku stanowisk senior kontrolera, braku wyposażenia organów w sprzęt pozwalający na efektywniejsze i bezpieczniejsze sprawowanie służby, niewłaściwych warunków lokalowych pracy i wypoczynku personelu ATS.

<sup>165</sup> Zgłoszenia obowiązkowe dokonywane były za pomocą Centralnej Bazy Zgłoszeń, a od 1 lutego 2023 r. za pośrednictwem portalu ECCAIRS 2.0.

<sup>166</sup> Wykaz klasyfikujący zdarzenia podlegające zgłaszaniu w ramach systemu obowiązkowego jest zawarty w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2015/1018 z dnia 29 czerwca 2015 r. ustanawiającem wykaz klasyfikujący zdarzenia w lotnictwie cywilnym, które muszą być zgłaszane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014.

<sup>167</sup> Okres objęty badaniem.

### Wydawanie decyzji z naruszeniem przepisów k.p.a.

potrzeby przeprowadzeniu kontroli w celu sformułowania wniosków i rekomendacji odnośnie zatwierdzenia zmiany. Przed wydaniem decyzji dotyczących zatwierdzenia postulowanych zmian przeprowadzono 15 kontroli<sup>168</sup>, których wyniki były brane pod uwagę przy wydaniu decyzji.

Szczegółowym badaniem objęto pięć zgłoszonych przez PAŻP zmian w systemach funkcjonalnych, zatwierdzonych decyzjami Prezesa ULC.

W trzech z pięciu badanych spraw dotyczących zatwierdzenia zmian w systemach funkcjonalnych, Prezes ULC wydał decyzje administracyjne w sprawie zatwierdzania zmian po 63, 82 i 90 dniach od powiadomienia o zmianie w systemie funkcjonalnym, co stanowiło naruszenie art. 35 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>169</sup>. Zgodnie z tym przepisem załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W żadnym z powyższych przypadków Prezes ULC nie powiadomił PAŻP o niezakończonym w terminie i wyznaczeniu nowego terminu oraz o prawie wniesienia ponaglenia, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 § 1 k.p.a.

Prezes wyjaśnił, że decyzje zatwierdzające zmiany były wydawane w terminach wynikających z powiadomień o zmianach, czyli przed terminem wejścia w życie danej zmiany. Przepisy ustawy Prawo lotnicze w zakresie zmian w systemach funkcjonalnych stanowią w tym przypadku przepisy szczególne do normy określonej w k.p.a., a zatem, zgodnie z zasadą prawną *lex specialis derogat legi generali*, zdaniem Prezesa, nie doszło do sytuacji niezakończona w terminie, a w związku z tym nie zawiadamiano strony o niezakończonym w terminie.

W ocenie NIK, zaprezentowana przez Prezesa wykładnia relacji przepisów ustawy Prawo lotnicze i k.p.a. jest nieprawidłowa. Art. 128b ust. 3 Prawa lotniczego stanowi materialnoprawną podstawę wydania decyzji administracyjnej, natomiast żaden przepis, w szczególności art. 3 k.p.a., nie wyłącza zastosowania do takich decyzji przepisów proceduralnych, jakim jest k.p.a. Podkreślić należy, że w wydanych przez Prezesa decyzjach administracyjnych w trybie art. 128b ust. 3 Prawa lotniczego, jako podstawę prawną ich wydania, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 4 k.p.a., wskazał on art. 104 § 1 k.p.a. oraz pouczył stronę o możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 i 129 § 2 k.p.a., zgodnie z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Ponadto termin, o którym mowa w wyjaśnieniach, określony jako „przed terminem wejścia w życie danej zmiany” dotyczy powiadomienia przez PAŻP o zmianie, a nie załatwienia sprawy przez Prezesa.

### Nierzetelnie prowadzone rejestry zmian w systemach funkcjonalnych

W okresie objętym badaniem, w dwóch inspektorach LOŻ ULC, tj. w ATM i CNS w sposób nierzetelny prowadzono rejestry zmian w systemach funkcjonalnych. W rejestrze prowadzonym w Inspektoracie ATM:

- powielono sprawę nr ABD.0701.101.212.2022 z 7 czerwca 2022 r., zgłoszoną przez PAŻP, poprzez jej ujęcie pod poz. 95 i pod poz. 106 rejestru;
- w powiadomieniach ujętych w rejestrze o numerach: ABD.0701.19.028.2021 z 10 lutego 2022 r., ABD.0701.15.022.2022 z 11 lutego 2022 r., ABD.0701.82.217.2021 z 22 marca 2022 r. i ABD.0701.253.514.2022 z 23 grudnia 2022 r. nie wskazano (nie uzupełniono) danych w zakresie numeru i daty decyzji zatwierdzającej zmianę w systemie funkcjonalnym;
- w sprawie nr ABD.0701.253.514.2022 z 23 grudnia 2022 r. nie podano danych identyfikacyjnych (numeru kontroli/protokołu kontroli) oraz daty

<sup>168</sup> Z tego: 8 kontroli dotyczyło zmian w zakresie służb ATM, 6 kontroli w zakresie służb CNS oraz jedna w zakresie służby MET.

<sup>169</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

- przeprowadzenia kontroli poprzedzającej wydanie w niniejszej sprawie decyzji;
- w odniesieniu do sprawy nr ABD.0701.260.522.2022 z 30 grudnia 2022 r. nie wskazano informacji o anulowaniu zgłoszenia przez PAŻP w styczniu 2023 r.

Z kolei w rejestrze prowadzonym w Inspektoracie CNS dwukrotnie powielono sprawę nr ABD.0701.210.439.2022 z 27 grudnia 2022 r. poprzez dwukrotne jej ujęcie pod poz. 61 w 2022 r. i poz. 5 w 2023 r. oraz sprawę nr ACZ.0701.164.264.2020 z 29 grudnia 2022 r. poprzez dwukrotne jej ujęcie pod poz. 17 w 2022 r. i poz. 3 w 2023 r.

Prezes ULC wyjaśnił m.in, że ww. błędy należy traktować w kategoriach błędu ludzkiego, a sam rejestr był uzupełniany nieregularnie, tj. po zakończeniu danej sprawy, czyli po wydaniu decyzji zatwierdzającej zmianę. Rejestr z reguły był poddawany gruntownemu przeglądowi pod koniec roku kalendarzowego. Przyczyną nieregularnego prowadzenia rejestru był natłok spraw bieżących i priorytety, które wymagały zaangażowania dostępnych zasobów do spraw innych niż niezwłoczne aktualizowanie rejestru.

### 5.3. SPRAWOWANIE NADZORU PRZEZ MINISTRA WŁAŚCIWEGO DO SPRAW TRANSPORTU NAD REALIZACJĄ ZADAŃ PRZEZ PAŻP W ZAKRESIE ZAPEWNIANIA BEZPIECZEŃSTWA RUCHU LOTNICZEGO W LOTNICTWIE CYWILNYM

#### Podsumowanie wyników kontroli

Minister Infrastruktury sprawował nadzór nad PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. W tym celu przeprowadzano lub zlecano kontrole oraz monitorowano wykonanie wniosków i zaleceń, wyjaśniano także problemy zgłaszane przez związki zawodowe działające w Agencji. Działania te okazały się jednak niewystarczające dla zapobieżenia zagrożeniu licznym odejściami z pracy kontrolerów ruchu lotniczego z dniem 1 maja 2022 r. W konsekwencji powstało realne zagrożenie braku zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym.

Do dnia zakończenia kontroli NIK w Ministerstwie nie sfinalizowano prac mających na celu dostosowanie przepisów ustawy Prawo lotnicze do wymogów rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r.<sup>170</sup>, pomimo upływu czterech lat od dnia, od którego to rozporządzenie obowiązuje (2 stycznia 2020 r.).

#### Kontrole doraźne w PAŻP

W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2023 r. Departament Kontroli Ministerstwa Infrastruktury przeprowadził trzy kontrole doraźne w PAŻP<sup>171</sup>. Zakres tych kontroli obejmował zawieranie i rozwiązywanie umów o pracę; zasady wynagrodzenia pracowników, przyznawanie premii i nagród oraz pracę w godzinach nadliczbowych; warunki zatrudnienia kierownictwa PAŻP; zawieranie umów cywilnoprawnych; analizę planów zamówień publicznych, prawidłowość stosowania przepisów ustawy Pzp i udzielania zamówień bez stosowania tych przepisów; weryfikację prawidłowości zawierania umów i ich realizacji; planowanie, przygotowanie i realizację inwestycji, w tym zagospodarowanie budynku Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu; zdolność do uruchomienia Centrum Zapasowego oraz gospodarkę finansowo-księgową PAŻP. W dwóch z trzech przeprowadzonych kontroli sformułowano

<sup>170</sup> Ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 677/2011 (Dz. Urz. UE L 62 z 08.03.2017, str. 1, ze zm.).

<sup>171</sup> W 2021 r. przeprowadzono jedną kontrolę doraźną pn. „Wybrane elementy polityki kadrowej w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej”, zakończoną podpisaniem wystąpienia pokontrolnego 4 maja 2022 r., w 2022 r. przeprowadzono jedną kontrolę doraźną pn. „Zawieranie i realizacja umów na usługi i dostawy”, w 2023 r. przeprowadzono została jedna kontrola doraźna pn. „Działania podejmowane przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej w celu utworzenia Centrum Zapasowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie”.

zalecenia pokontrolne<sup>172</sup>. W wyniku jednej z kontroli<sup>173</sup> zawiadomiono Prokuraturę o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, polegającego na wyrządzeniu szkody majątkowej w wielkich rozmiarach<sup>174</sup>. Ministerstwo monitorowało realizację wniosków pokontrolnych.

Minister Infrastruktury w 2022 r. zlecił Prezesowi ULC przeprowadzenie dwóch kontroli:

- „Funkcjonowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz realizowania wewnętrznych zaleceń bezpieczeństwa w PAŻP”, którą zlecono na wniosek nowo powołanej Prezes PAŻP. Kontrola obejmowała m.in. politykę i cele w zakresie bezpieczeństwa, zarządzanie ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa, zapewnienie bezpieczeństwa, propagowanie bezpieczeństwa, zgłaszanie zdarzeń. W wyniku kontroli stwierdzono trzy niezgodności<sup>175</sup> poziomu drugiego<sup>176</sup>. Prezes ULC poinformował MI o ocenie realizacji przez Agencję planu naprawczego zidentyfikowanych niezgodności, a PAŻP została zobowiązana do przekazania ULC dowodów potwierdzających realizację wszystkich działań wynikających z planu naprawczego<sup>177</sup>;
- „Stan przygotowań Agencji do sytuacji drastycznego niedoboru personelu operacyjnego (kontrolerzy ruchu lotniczego), przewidywanej od dnia 1 maja 2022 r.”. Kontrolę przeprowadzono na skutek braku odpowiedzi PAŻP na wezwania MI o przedstawienie harmonogramu działań i scenariuszy, w związku z niedoborami personelu operacyjnego<sup>178</sup> oraz w związku

<sup>172</sup> W następstwie kontroli pn. „Wybrane elementy polityki kadrowej w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej” MI sformułowało zalecenia dot. podjęcia przez PAŻP działań zmierzających do zwrotu przez Zastępcę Prezesa ds. Finansowo- Administracyjnych nagrody przyznanej 2020 r.; dokonania rozliczenia wynagrodzenia p.o. Prezesa PAŻP, w tym dodatku funkcyjnego z tytułu pełnienia funkcji p.o. Dyrektora ds. Strategii i Współpracy Międzynarodowej; wzmocnienia nadzoru nad przestrzeganiem przepisów dotyczących prawa pracy, w tym dotyczących prawidłowego umocowania pracowników PAŻP do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy. W następstwie kontroli pn. „Zawieranie i realizacja umów na usługi i dostawy” MI sformułowało zalecenia dot. dokonywania, przed procesem wszczęcia zamówienia, rzetelnego rozeznania w zakresie możliwych sposobów realizacji działań siłami własnymi PAŻP; dochowywania należytej staranności przy wypełnianiu obowiązków związanych z udzielaniem zamówień publicznych, w tym w szczególności w zakresie rzetelnego planowania zamówień i szacowania ich wartości a także wypełniania ustawowych obowiązków, w tym w zakresie publikacji planów zamówień publicznych; korzystania z możliwości odstępowania od pełnej procedury zakupowej w przypadkach faktycznie uzasadnionych; zawierania w umowach stosownych postanowień w zakresie kar umownych, odpowiednio zabezpieczających interesy Agencji; wzmocnienia nadzoru nad realizacją zawartych umów, w tym m.in. w zakresie dokonywania przez PAŻP terminowej płatności faktur oraz zintensyfikowania działań mających na celu skuteczne egzekwowanie kar umownych.

<sup>173</sup> Dot. kontroli pn. „Zawieranie i realizacja umów na usługi i dostawy”.

<sup>174</sup> Prokuratura umorzyła śledztwo, wskazując w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu, że nie wystąpiły znamiona czynu określonego w art. 231 § 1 kodeksu karnego.

<sup>175</sup> Stwierdzono następujące niezgodności: 1) nie przedstawiono dowodów określających ostateczną odpowiedzialność Kierownika ds. Bezpieczeństwa, w imieniu organizacji, za wdrożenie i utrzymanie SMS (NCR.LOŻ-1.544.8.2022/PMOB-01); 2) nie przedstawiono dowodów potwierdzających spełnienie przez Kierownika ds. Bezpieczeństwa wymogów dotyczących odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru (NCR.LOŻ- 1.544.8.2022/PMOB-02); 3) na wybranej próbie stwierdzono brak dowodów na przesłanie informacji o wynikach ostatecznej analizy w terminie nie później niż 3 miesiące od daty zarejestrowania powiadomienia o zdarzeniu (NCR.LOŻ-1.544.8.2022/PMOB-03).

<sup>176</sup> Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (U) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi. Klasyfikacja niezgodności wynikająca z procedury ULC „Procedura nadzoru bieżącego nad instytucjami zapewniającymi ATM/ANS”. Niezgodność poziomu 1 - stanowiąca bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym oraz wymagająca natychmiastowego usunięcia jej przyczyn (...). Niezgodność poziomu 2 - która może doprowadzić do niezgodności poziomu 1 albo trwale obniżyć bezpieczeństwo działalności w lotnictwie cywilnym lub utrudnić spełnienie wymagań bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym (...). Niezgodność poziomu 2 o charakterze systemowym - która trwale obniża lub utrudnia spełnienie wymagań działalności w lotnictwie cywilnym innych niż dotyczące bezpieczeństwa i która wymaga usunięcia przyczyn i skutków tej niezgodności (...).

<sup>177</sup> Pismem LOŻ-1.544.8.2022.ULC.12 z 5 maja 2023 r.

<sup>178</sup> Z 3 marca 2022 r.

z informacją z ULC o braku zmian w systemach funkcjonalnych ATM w Agencji<sup>179</sup>.

Departament Lotnictwa nadzorował realizację przez PAŻP wniosków pokontrolnych formułowanych przez Departament Kontroli MI oraz NIK.

### Wyjaśnianie uzyskanych informacji odnośnie działalności PAŻP

W kontrolowanym okresie wpłynęło do Ministerstwa 29 pism<sup>180</sup> dotyczących działalności PAŻP, z których 21 stanowiły informacje od związków zawodowych działających w PAŻP<sup>181</sup>. Przy rozpatrywaniu spraw występowało do Prezesa ULC o zweryfikowanie sygnalizowanych nieprawidłowości i podjęcie stosownych działań, a do Prezesa PAŻP o przedstawienie stanowiska lub udzielenie wyjaśnień. Wszystkie skargi były przez Ministerstwo rozpatrywane terminowo, nie dłużej niż w ciągu miesiąca.

### Odwołanie p.o. Prezesa PAŻP na wniosek MI

W dniu 29 marca 2022 r. Minister Infrastruktury wystąpił do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem<sup>182</sup> o zwolnienie dotychczasowego p.o. Prezesa PAŻP z pełnienia obowiązków Prezesa Agencji oraz o powołanie na to stanowisko wskazanej przez niego kandydatki. Prezes RM zwolnił dotychczasowego p.o. Prezesa PAŻP z pełnienia obowiązków z dniem 30 marca 2022 r., powołując z dniem 31 marca 2022 r. na to stanowisko osobę wskazaną we wniosku MI.

### Monitorowanie sporu zbiorowego kierownictwa PAŻP ze stroną społeczną

Dyrektor Departamentu Lotnictwa w Ministerstwie Infrastruktury na bieżąco monitorowała sytuację w PAŻP w trakcie sporu zbiorowego strony społecznej z kierownictwem Agencji, w tym m.in. przekazała Ministrowi informacje w notatkach z 27 stycznia, 15 i 23 lutego 2022 r. Zorganizowano także 27 stycznia i 10 lutego 2022 r. spotkania z kierownictwem PAŻP i ULC. Na spotkaniu 10 lutego 2022 r. zobowiązano Prezesa Agencji do niezwłocznego przekazania dokumentacji odnośnie harmonogramu działań uwzględniającego szczegółowe plany PAŻP w celu zminimalizowania skutków niedoboru personelu ATC w ACC i APP Warszawa oraz spójnych i jednoznacznych informacji związanych z planami awaryjnymi przygotowanymi na podstawie określonych scenariuszy. Zlecono Prezesowi ULC przeprowadzenie kontroli w zakresie stanu przygotowań Agencji do sytuacji drastycznego niedoboru KRL, przewidywanej od 1 maja 2022 r.

W celu wsparcia toczących się negocjacji pomiędzy Prezesem PAŻP, a stroną związkową, Minister Infrastruktury oddelegował do udziału w rozmowach dyrektor Departamentu Lotnictwa.

### Akceptacja przez MI projektu Aneksu nr 1 do Regulaminu wynagradzania PAŻP

Dyrektor DL w notatce służbowej do Ministra Infrastruktury z 28 czerwca 2022 r., w sprawie opinii do przekazanego przez PAŻP wniosku o zatwierdzenie projektu Aneksu nr 1 do Regulaminu wynagradzania w Agencji poinformowała m.in., że:

- wprowadzenie do stosowania w PAŻP Regulaminu wynagradzania, zatwierdzonego 28 września 2021 r. przez Sekretarza Stanu MI, działającego z upoważnienia Ministra Infrastruktury, spowodowało eskalację napięć społecznych w Agencji i trudności operacyjne. Zmiana warunków pracy oraz znaczące obniżenie pensji (o ok. 50%) dla KRL oraz wzrost wynagrodzeń w grupie pracowników administracyjnych, technicznych i operacyjnych oraz kontrolerów lotniskowych organów kontroli ruchu lotniczego z lotnisk regionalnych skutkowało niezaakceptowaniem tych zmian przez kontrolerów ACC i APP Warszawa i w konsekwencji mogło skutkować zmniejszeniem liczby KRL w tych organach;
- procedowany Aneks nr 1 do Regulaminu wynagradzania był efektem, wypracowanego pod presją czasu i zagrożenia bezpieczeństwa, ciągłości, płynności i efektywności żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej, kompromisu pomiędzy nowym kierownictwem PAŻP, a stroną społeczną;

<sup>179</sup> Z 7 marca 2022 r.

<sup>180</sup> Wliczając skargi i wnioski od osób niezwiązanych z PAŻP, Jedną skargę nr DL-3.051.8.2022 dot. bezczynności PAŻP w odpowiedzi na skargę uznano za zasadną.

<sup>181</sup> Korespondencja niebędąca skargą, wnioskiem lub petycją.

<sup>182</sup> Pismo (brak numeru) z dnia 29 marca 2022 r.

- kwoty zaprezentowane przez PAŻP w kalkulacjach nie przekraczały wartości planowanych kosztów pracowniczych wynikających z zatwierdzonego przez MI planu pięcioletniego na lata 2020-2024;
- wartości liczbowe dotyczące przewidywanych kwot nie zawierały szczegółowych kalkulacji, co uniemożliwia weryfikację prawidłowości przyjętych założeń;
- efektem procedowanych zmian będzie wzrost wynagrodzenia w grupie KRL w Warszawie (wzrost ok. 20-70%), natomiast wynagrodzenie pozostałych grup pracowników PAŻP zostanie utrzymane na niemal niezmiennym poziomie.

W podsumowaniu notatki służbowej do MI podano m.in., że (...) w wyniku zatwierdzenia przedmiotowego Regulaminu zagrożenie dalszego kontestowania przyjętych rozwiązań przez poszczególne grupy zawodowe w ramach PAŻP należy ocenić jako prawdopodobne (...).

Decyzją z 28 czerwca 2022 r. Minister Infrastruktury zatwierdził<sup>183</sup> przedłożony przez PAŻP projekt Aneksu nr 1 do Regulaminu wynagradzania, jednocześnie zobowiązując Prezes PAŻP do:

- zarządzania kosztami osobowymi w oparciu o regulacje zawarte w przedmiotowym dokumencie w sposób eliminujący ryzyko wzrostu tych kosztów i nieosiągania przez Agencję celów skuteczności działania ujętych w PSD;
- przedstawienia do 1 lipca 2022 r. symulacji łącznej kwoty wynagrodzeń wynikającej z Aneksu nr 1 dla wszystkich pracowników Agencji, w tym dla personelu operacyjnego, w podziale na poszczególne miesiące w latach 2022- 2023 oraz comiesięcznego raportowania kosztów rzeczywistych w terminie do 20 dnia następnego miesiąca;
- przedstawienia do 31 lipca 2022 r. harmonogramu działań naprawczych w zakresie prawidłowego funkcjonowania Agencji oraz polityki kadrowo-płacowej, ze szczególnym uwzględnieniem personelu operacyjnego, mających na celu zapewnienie realizacji ustawowych obowiązków Agencji, tj. bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej.

W wymaganym terminie MI otrzymał z PAŻP symulację łącznej kwoty wynagrodzeń wynikającej z Aneksu nr 1, harmonogram działań naprawczych w zakresie prawidłowego funkcjonowania Agencji. Także w terminie otrzymywano miesięczne informacje odnośnie wpływu Aneksu nr 1 do Regulaminu wynagradzania na koszty wynagrodzeń w PAŻP.

### **Przewlekłe prowadzenie prac MI nad zmianą przepisów ustawy Prawo lotnicze**

Do dnia zakończenia kontroli NIK, w Ministerstwie nie sfinalizowano prac mających na celu dostosowanie przepisów ustawy Prawo lotnicze do przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r.<sup>184</sup>, pomimo upływu czterech lat od dnia, od którego to rozporządzenie obowiązuje (2 stycznia 2020 r.). Według wyjaśnień Sekretarza Stanu w MI, prace nad opracowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (UD104) rozpoczęto już w 2019 r. Projekt ten przekazano do uzgodnień międzyresortowych dopiero 16 lipca 2021 r., tj. 561 dni po wejściu w życie tego rozporządzenia. W dniu 17 marca 2023 r. Minister Infrastruktury wystąpił z wnioskiem do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów o rozpatrzenie projektu na najbliższym posiedzeniu Komitetu. W efekcie przepisy prawa krajowego nie są dostosowane do tego rozporządzenia.

<sup>183</sup> Decyzja Ministra nr DL-3.80.34.2022.

<sup>184</sup> Ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 677/2011 (Dz. Urz. UE L 62 z 08.03.2017, str. 1, ze zm.).

Jak wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, do końca 2018 r. Ministerstwo było w pełni zaangażowane w prace legislacyjne nad obszernym projektem nowelizacji ustawy - Prawo lotnicze, tj. ustawą z 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw<sup>185</sup>, a następnie nad projektami około 30 aktów wykonawczych. Ze względu na powyższe, prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy - Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (UD104), zostały rozpoczęte w 2019 r. i nie zostały ukończone przed 2 stycznia 2020 r. Ponadto Sekretarz Stanu podał, że rozporządzenie, jako akt prawa Unii Europejskiej wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane w RP, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Z tego względu przejściowe niedostosowanie przepisów ustawy - Prawo lotnicze do przepisów rozporządzenia (UE) nr 2017/373 nie powinno stanowić utrudnienia dla adresatów norm w przedmiotowym zakresie, w szczególności biorąc pod uwagę, że adresatami tymi są podmioty wyspecjalizowane, tj. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. W związku z kończącą się kadencją Sejmu i Senatu priorytet w procedowaniu uzyskały inne projekty dotyczące PAŻP, w tym realizujące kamienie milowe KPO. Powyższy projekt został skierowany do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów z wnioskiem o rozpatrzenie przez ten Komitet przy piśmie Ministra Infrastruktury z 17 marca 2023 r., jednak dotychczas nie został uwzględniony w porządku obrad Komitetu. Zakończenie prac nad projektem przewidywano najwcześniej w I połowie 2024 r.

W odniesieniu do powyższego, NIK zauważa, że w przedstawionym w wyjaśnieniach stanie sprawy, trudno mówić o „przejściowym niedostosowaniu przepisów ustawy - Prawo lotnicze do przepisów rozporządzenia”.

---

<sup>185</sup> Dz. U. z 2019r. poz. 235.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

<b>Dane identyfikacyjne kontroli</b>	Kontrola P/23/020 <i>Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym.</i>
<b>Cel główny kontroli</b>	Czy organy administracji publicznej oraz instytucja zapewniająca służbę kontroli ruchu lotniczego zapewniały bezpieczeństwo ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym?
<b>Cele szczegółowe</b>	<p>1. Czy PAŻP zapewniała niezakłóconą kontrolę i bezpieczeństwo polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej?</p> <p>2. Czy Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego sprawował rzetelny nadzór nad realizacją zadań przez PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym?</p> <p>3. Czy minister właściwy do spraw transportu sprawował rzetelny nadzór nad PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym?</p>
<b>Zakres podmiotowy</b>	Kontrolą objęto działalność PAŻP, organu odpowiedzialnego za zapewnianie służby kontroli ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej oraz za infrastrukturę lotniczą, Ministra Infrastruktury oraz Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego odpowiedzialnego za nadzór nad Agencją.
<b>Kryteria kontroli</b>	Kontrolę w PAŻP, Urzędzie Lotnictwa Cywilnego oraz w Ministerstwie Infrastruktury przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Od 1 stycznia 2022 r. do 22 grudnia 2023, do dnia zakończenia kontroli, z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres.
<b>Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK</b>	W ramach kontroli przeprowadzanej w PAŻP, ULC oraz w Ministerstwie Infrastruktury nie podejmowano dodatkowych działań kontrolnych w instytucjach innych niż wyżej wymienione.
<b>Wykaz jednostek kontrolowanych</b>	Kontrolę przeprowadzono w okresie od 20 kwietnia do 22 grudnia 2023 r. z uwzględnieniem dowodów wykraczających poza ten okres.

#### Pozostałe informacje

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	Anita Oleksiak Prezes Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej Poprzednio: Janusz Janiszewski p.o. Prezes Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej
2.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Lotnictwa Cywilnego	Piotr Samson Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego
3.	Delegatura NIK w Warszawie	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk Minister Infrastruktury

**Finansowe rezultaty kontroli**

Ujawnione w trakcie kontroli nieprawidłowości nie miały wymiaru finansowego.

**Stan realizacji wniosków pokontrolnych**

Wyniki kontroli przedstawiono w 3 wystąpieniach pokontrolnych. We wszystkich wystąpieniach pokontrolnych sformułowano oceny opisowe. NIK skierowała do kierowników jednostek kontrolowanych 9 wniosków pokontrolnych, w tym: sześć do Prezesa PAŻP, dwa do Prezesa ULC oraz jeden do Ministra Infrastruktury.

1. Wnioski pokontrolne skierowane do Prezesa PAŻP dotyczyły:

- zintensyfikowania prac nad wdrożeniem rozwiązań pozwalających na zabezpieczeniu kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej;
- zapewnienia w pełni autonomicznego systemu rezerwowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym, który pozwalałby na realizację zadań spoza obiektów zlokalizowanych przy ul. Wieżowej w Warszawie, a także przyśpieszenia prac związanych z uruchomieniem operacyjnym Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu, mającego docelowo pełnić funkcję Centrum Zapasowego dla FIR Warszawa;
- zapewnienia nadzoru w sferze dokonywania zamówień publicznych oraz kontynuowania działań w celu wyegzekwowania odpowiedzialności wobec osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości powstałe w procesie udzielenia zamówienia na budowę systemu zapasowego P\_21 dla Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego PAŻP w Poznaniu;
- przeprowadzenia weryfikacji potrzeb służb kontroli ruchu lotniczego w zakresie wyposażenia stanowisk operacyjnych w systemy wspomagające pracę, w tym w system kontroli dozorowanej ATS;
- pilnego wyeliminowania utrudnień dla służb ruchu lotniczego w wykonywaniu czynności operacyjnych w TWR Modlin;
- zapewnienia narzędzi informatycznych mogących przejąć zadania i funkcje aplikacji DroneRadar, w celu wyeliminowania ryzyk i zagrożeń dla zapewnienia przez PAŻP bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, przy obsłudze operacji z udziałem bezzałogowych statków powietrznych.

W pismach z 7 i 19 sierpnia 2024 r. o sposobie wykonania wskazanych wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań (art. 62 ustawy o NIK) Prezes PAŻP poinformowała NIK m.in., że: zaktualizowano plan zatrudnienia PAŻP na lata 2024-2029, - podpisano listy intencyjne z Politechniką Śląską i Lotniczą Akademią Wojskową w Dęblinie w zakresie współpracy i wsparcia w obszarze rozwoju kształcenia, - zaplanowano kontynuację zatrudniania wojskowych KRL, usprawniono proces rekrutacji KRL, wprowadzono zmiany w funkcjonowaniu ośrodka szkoleniowego w celu zwiększenia skuteczności i przepustowości szkoleń. Prezes PAŻP poinformowała również, że zarządzeniem z dnia 13 lipca 2023 r. powołano do życia *Program uruchomienia operacji ATM w niezależnym Centrum Zapasowym w Ośrodku Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu i w nowym Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym*, który obejmuje uruchomienie operacyjne centrum zapasowego w Poznaniu. Zgodnie z przyjętym harmonogramem, uruchomienie operacyjne wraz z certyfikacją Sali operacyjnej nastąpi do 31 grudnia 2027 r. Nadzór w sferze dokonywania zamówień publicznych realizowany jest w PAŻP poprzez wprowadzenie regulacji wewnętrznych (Karta Procesu - Zakupy), kompleksowo regulujących proces zamówień publicznych, a także uczestnictwo Działu Prawnego Agencji w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto Prezes PAŻP poinformowała o kontynuowaniu działań w celu wyegzekwowania odpowiedzialności wobec osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości powstałe w procesie udzielenia zamówienia na budowę systemu zapasowego P\_21 dla Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego PAŻP w Poznaniu. W sprawie wniosku pokontrolnego dotyczącego weryfikacji potrzeb służb kontroli ruchu lotniczego w zakresie wyposażenia stanowisk operacyjnych w systemy wspomagające pracę, Prezes PAŻP

poinformowała o przeprowadzeniu weryfikacji w powyższym zakresie, która wykazała, że kierunki rozwoju zapewnianych służb, w tym kierunki rozwoju wyposażenia technicznego organów kontroli lotniska przyjęte w Strategicznym Planie Rozwoju Służb Ruchu Lotniczego PAŻP w pełni odpowiadają potrzebom operacyjnym. Ponadto, Agencja na bieżąco monitoruje poziom ruchu oraz jego złożoność we wszystkich organach ATS. W ciągu najbliższych miesięcy PAŻP uruchomi radarową kontrolę w przestrzeni terminalowej lotniska Rzeszów Jasionka, gdzie od początku konfliktu zbrojnego w Ukrainie poziom i skomplikowanie ruchu lotniczego znacząco wzrosły. Odnośnie pilnego wyeliminowania utrudnień dla służb ruchu lotniczego w wykonywaniu czynności operacyjnych w TWR Modlin Prezes PAŻP poinformowała m.in., że 13 maja 2024 r. zawarła z członkami zarządu Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa-Modlin umowę w sprawie rozpoczęcia prac związanych z uruchomieniem na lotnisku w Modlinie Wieży Zdalnej. Ponadto uruchomiono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę wraz z zaprojektowaniem, wybudowaniem i uruchomieniem Systemu Remote Tower (rTWR) dla lotniska Modlin w centrum zdalnym w Warszawie wraz z symulatorem. Zgodnie z przyjętymi założeniami, system Remote Tower zacznie działać w Modlinie na przełomie 2026 i 2027 r. W sprawie zapewnienia narzędzi informatycznych mogących przejąć zadania i funkcje aplikacji DroneRadar Prezes PAŻP poinformowała m.in., że Agencja uruchomiła 15 kwietnia 2024 r. nową aplikację mobilną DroneTower, która jest oficjalnym systemem teleinformatycznym do zgłaszania zamiaru wykonania lotu dronem (Check-In). Jedynym właścicielem i twórcą tej aplikacji jest PAŻP, która jednocześnie zapewnia jej utrzymanie.

Do dnia sporządzenia niniejszej Informacji o wynikach kontroli dwa wnioski pokontrolne zostały zrealizowane, a cztery wnioski znajdowały się w trakcie realizacji.

## 2. Wnioski pokontrolne skierowane do Prezesa ULC dotyczyły:

- przestrzegania w toku prowadzonych postępowań administracyjnych obowiązku powiadomienia strony o niezafatwieniu sprawy w terminie, podawanie przyczyny zwłoki, wskazania nowego terminu załatwienia sprawy i pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia - zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a.;
- doprowadzenia rejestru zmian w systemach funkcjonalnych do zgodności ze stanem faktycznym oraz zorganizowania systemu wprowadzania danych do rejestru w sposób zapewniający poprawność danych.

W piśmie z 23 listopada 2023 r. Wiceprezes ds. Infrastruktury Lotniczej ULC poinformował, że pracownicy Departamentu Żeglugi Powietrznej odbędą szkolenie wewnętrzne w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących obowiązków jakie musi dopełnić organ w przypadku niezafatwienia sprawy w terminie. Ponadto poinformowano, że zweryfikowano zawartość rejestrów zmian w systemach funkcjonalnych prowadzonych w Departamencie Żeglugi Powietrznej pod kątem ich zgodności ze stanem faktycznym. Dodatkowo naczelnicy inspektoratów wzmocnią nadzór nad prowadzeniem rejestru m. in. poprzez zwiększenie częstotliwości ich weryfikacji.

Do dnia sporządzenia niniejszej Informacji o wynikach kontroli jeden wniosek pokontrolny znajdowały się w trakcie realizacji, a drugi nie został zrealizowany.

3. Wniosek pokontrolny skierowany do Ministra Infrastruktury dotyczył sprawnego kontynuowania prac związanych z dostosowaniem przepisów polskich do rozporządzenia Komisji UE 2017/373. W piśmie z 19 lutego 2024 r. Minister Infrastruktury poinformował, że prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy - Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (UD104), uwzględniającym zmiany ustawy Prawo lotnicze, zostały wznowione w 2024 r. i będą kontynuowane. Z uwagi na dyskontynuację prac poprzedniej Rady Ministrów nie wyklucza się powtórzenia całego procesu legislacyjnego. Przy

założeniu uzyskania zgody na procedowanie projektu w trybie odrębnym, polegającym na skierowaniu projektu bezpośrednio do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów (z pominięciem poprzedzających etapów procesu legislacyjnego), przyjęcie projektu przez Radę Ministrów, a następnie jego skierowanie do prac parlamentarnych może nastąpić w II kwartale 2024 r.

Do dnia sporządzenia niniejszej Informacji o wynikach kontroli wniosek pokontrolny nie został zrealizowany.

**Sposób rozpatrzenia  
zastrzeżeń do  
wystąpień  
pokontrolnych**

Do wystąpień pokontrolnych skierowanych do Prezesa PAŻP oraz do Ministra Infrastruktury zostały zgłoszone zastrzeżenia. Ogółem zgłoszono 17 zastrzeżeń. Zastrzeżenia Prezesa PAŻP dotyczyły: oceny ogólnej kontrolowanej działalności w obszarach organizacji pracy, struktury zatrudnienia oraz realizacji zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego, stanu faktycznego opisanego w wystąpieniu pokontrolnym. Z kolei zastrzeżenia Ministra Infrastruktury dotyczyły opisu odnośnie stanu prac legislacyjnych nad projektem ustawy o zmianie ustawy o PAŻP oraz ustawy Prawo lotnicze, przewlekłego prowadzenia w Ministerstwie prac mających na celu dostosowanie przepisów ustawy Prawo lotnicze do przepisów UE.

Z ogółem 17 zgłoszonych zastrzeżeń: 4 uwzględniono w całości, jedno uwzględnione zostało w części, a 12 zostało oddalonych. Ponadto 11 zastrzeżeń dotyczyło oczywistych omyłek pisarskich, które zostały sprostowane w trybie art. 35c ustawy o NIK, o czym zgłaszając zastrzeżenia Prezes PAŻP poinformowano pismem z 2 lutego 2024 r.

#### 6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>*/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej	w formie opisowej	<p>1. PAŻP zapewniała kontrolę i bezpieczeństwo polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej.</p> <p>2. Prowadzono działania w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej związanej z przewidywanymi niedostatecznymi zasobami personelu operacyjnego, które mogły wystąpić od 1 maja 2022 r.</p> <p>3. W celu niedopuszczenia do zakłócenia krajowego ruchu lotniczego, działając pod presją czasu, zawarto porozumienie kończące spór zbiorowy.</p> <p>4. Zintensyfikowano proces szkolenia kandydatów na KRL oraz pozyskiwanie personelu posiadającego</p>	<p>1. Nasilenie z końcem kwietnia 2022 r. konfliktów w PAŻP spowodowało realne zagrożenie braku zapewnienia przez Agencję ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej.</p> <p>2. Prowadzone działania w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej związanej z przewidywanymi niedostatecznymi zasobami personelu operacyjnego nie przyniosły w pełni możliwości mitygacji zagrożeń związanych z niedoborem KRL od 1 maja 2022 r.</p> <p>3. Zmiany wprowadzone do regulaminów wynagrodzeń i pracy zwiększyły rozwarstwienie płacowe oraz pozapłacowe pomiędzy pracownikami konkretnych służb operacyjnych, wsparcia operacyjnego oraz</p>

		<p>stosowne kwalifikacje.</p> <p>5. Podejmowano działania w celu wygenerowania oszczędności i poprawy finansowej.</p> <p>6. Podjęto działania w ramach Projektu OKRL Poznań w celu utworzenia od podstaw Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu, mającego docelowo pełnić funkcję centrum zapasowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym.</p> <p>7. Podejmowano działania mające na celu uniezależnienie się od podmiotu prywatnego m.in. poprzez próby dokonania zakupu nowej aplikacji, a po wyłączeniu aplikacji DroneRadar wdrożenia planów awaryjnych i uruchomienia funkcji zgłaszania lotów na stronie <a href="http://checkin.pansa.pl">checkin.pansa.pl</a>.</p> <p>8. W PAŻP funkcjonował System Zarządzania Bezpieczeństwem, który spełniał wymogi określone przepisami prawa międzynarodowego oraz krajowego.</p> <p>9. Nadzorowano przestrzeganie standardów bezpieczeństwa oraz promowano zagadnienia dotyczące bezpieczeństwem ruchu lotniczego.</p> <p>10. Realizowano postulaty pracowników w zakresie przywrócenia standardów bezpieczeństwa, jak i zaleceń po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przez Dział Kontroli Wewnętrznej Agencji.</p> <p>11. Dysponowano odpowiednim zapleczem dydaktycznym oraz szkoleniowymi urządzeniami</p>	<p>pracownikami nieoperacyjnymi, co mogło negatywnie wpływać na ich motywację, efektywność pracy oraz stan psychofizyczny.</p> <p>4. Agencja poprzez brak realizacji planów zatrudnienia, w grupie KRL (kategorie zawodowe PRU1 i PRU2), niewystarczająco zabezpieczała potrzeby w zakresie personelu do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej.</p> <p>5. Niewystarczająca liczba pracowników operacyjnych spowodowała wykonywanie przez nich pracy w godzinach nadliczbowych, co skutkowało ponoszeniem z tego tytułu dodatkowych kosztów finansowych.</p> <p>6. Sytuacja finansowa PAŻP nadal pozostawała niestabilna i wymagała finansowania prowadzonej działalności środkami pochodzącymi z zewnętrznych źródeł.</p> <p>7. Brak zapewnienia dla służb ATM PAŻP w pełni autonomicznego systemu rezerwowego na okoliczność długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie.</p> <p>8. W toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczącego budowy systemu zapasowego Pegasus_21 dla OKRL PAŻP w Poznaniu, wystąpiły nieprawidłowości w wyniku, których mogło dojść do popełnienia przestępstwa, polegającego na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków w rozumieniu art. 231 ustawy z dnia 6</p>
--	--	---	---

			<p>symulacji ruchu lotniczego. Personel dydaktyczny posiadał kwalifikacje zapewniające wykonywanie zadań i czynności zgodnie z zobowiązaniami wymaganiami dla procesu kształcenia KRL</p>	<p>czerwca 1997 r. Kodek karny.</p> <p>9. Brak wyposażenia części organów kontroli lotniska w systemy wspomagające pracę operacyjną.</p> <p>10. Nie we wszystkich organach kontroli ruchu lotniczego służba wspierana była przez system kontroli trakcji ATS.</p> <p>11. Kontrolerzy ruchu lotniczego pełniący służbę w TWR Modlin, mieli utrudnioną obserwację samolotów oraz pojazdów z uwagi na zbyt mały kąt widzenia. Dodatkowo niemożliwe było obserwowanie kręgu południowego oraz dolotów z południa, a kolumna po wschodniej stronie utrudniała obserwację samolotów na podejściu.</p> <p>12. Z dniem 28 września 2023 r. nastąpiło wyłączenie z użytkowania operacyjnego aplikacji mobilnej DroneRadar w sytuacji, gdy PAŻP nie dysponowała w tym czasie narzędziem informatycznym mogącym przejąć zadania i funkcje tej aplikacji.</p> <p>13. W latach 2019-2022 funkcję kierownika ds. bezpieczeństwa w PAŻP sprawował dyrektor Biura Bezpieczeństwa, który nie spełniał wymogów dotyczących posiadania odpowiednich kwalifikacji w zakresie służb ruchu lotniczego lub podobnego obszaru.</p> <p>14. Brak terminowej realizacji wymagań bezpieczeństwa, sformułowanych po przeprowadzeniu przez PAŻP ocen bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS lub zmian mających wpływ na ten system.</p> <p>15. Z uwagi na obostrzenia związane z pandemią Covid-19</p>
--	--	--	---	---

				nie dokonywano naborów na szkolenia na KRL. W latach 2020-2022 odwołano pięć kursów podstawowych dla kandydatów na KRL, a potencjalna liczba uczestników, którzy nie wzięli udziału w szkoleniach wyniosła około 150 osób.
2.	Urząd Lotnictwa Cywilnego	w formie opisowej	<p>1. Prezes ULC, w ramach bieżącego nadzoru, przeprowadził w PAŻP 78 kontroli (planowych, zleconych i nieplanowych) oraz utrzymywał bieżący kontakt z kierownictwem Agencji.</p> <p>2. Zgłoszone przez PAŻP 61 zmian w systemach funkcjonalnych procedowano zgodnie z przepisami unijnymi, ustawą - Prawo lotnicze oraz procedurą wewnętrzną ULC.</p> <p>3. W ramach nadzoru nad procesem kształcenia kandydatów na stanowisko KRL oraz nad uprawnieniami KRL, ULC przeprowadził 43 kontrole.</p>	<p>1. Przypadki nieaktualnych lub błędnych danych w prowadzonym przez ULC rejestrze zgłoszeń zmian w systemach funkcjonalnych.</p> <p>2. Przypadki niepowiadomienia PAŻP o niezatwierdzeniu w terminie wniosku o zatwierdzenie zmiany w systemie funkcjonalnym, o wyznaczeniu nowego terminu oraz o prawie wniesienia ponaglenia, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 36 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.</p>
3.	Ministerstwo Infrastruktury	w formie opisowej	<p>1. Minister przeprowadzał lub zlecał prezesowi ULC kontrole w PAŻP.</p> <p>2. Monitorowano wykonanie wniosków i zaleceń po kontroli przeprowadzonych w PAŻP.</p> <p>3. Podejmowano działania mające na celu wyjaśnienie problemów zgłaszanych przez związki zawodowe działające w PAŻP.</p> <p>2. Prezes Rady Ministrów, na wniosek MI, odwołał z pełnienia obowiązków ówczesnego p.o. Prezesa PAŻP.</p>	<p>1. Minister sprawował nadzór nad PAŻP, jednak był on niewystarczający i nie zapobiegł zagrożeniu licznych odejść z pracy kontrolerów ruchu lotniczego z dniem 1 maja 2022 r.</p> <p>2. Nie sfinalizowano prac mających na celu dostosowanie przepisów ustawy Prawo lotnicze do przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r., pomimo upływu czterech lat od dnia, od którego to rozporządzenie obowiązuje (2 stycznia 2020 r.).</p>

\*/ pozytywna / negatywna / w formie opisowej

## 6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

### Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

#### 1. Ustawa o PAŻP<sup>186</sup>.

Zgodnie z ustawą podstawowym celem działalności Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej jest zapewnienie bezpiecznej, ciągłej, płynnej i efektywnej żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej poprzez wykonywanie funkcji służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego. Zgodnie z jej przepisami PAŻP jest państwową osobą prawną, podległą ministrowi właściwemu do spraw transportu, a w kwestiach związanych z funkcjonowaniem Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej - Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Do zadań PAŻP należy zapewnienie służby ruchu lotniczego oraz służby żeglugi powietrznej, tj. służby łączności, służby nawigacji, służby dozoru oraz służby informacji lotniczej. Ustawa określa, że działalnością PAŻP kieruje jej Prezes powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Infrastruktury. Podstawą bieżącej działalności Agencji są roczne i pięcioletnie plany działalności, które po zaopiniowaniu przez Prezesa ULC są zatwierdzane przez Ministra. Minister zatwierdza również sprawozdania z działalności PAŻP, które także uprzednio opiniowane są przez Prezesa ULC. Agencja może zaciągać kredyty i pożyczki, jednak w przypadku zobowiązań ponad 500,0 tys. euro<sup>187</sup> wymagana jest zgoda Ministra.

#### 2. Ustawa Prawo lotnicze<sup>188</sup>.

Przepisy tej ustawy regulują stosunki prawne z zakresu lotnictwa cywilnego. Dają one Rzeczypospolitej Polskiej całkowite i wyłączne zwierzchnictwo w swojej przestrzeni powietrznej, a funkcje wynikające z tego zwierzchnictwa powierzają ministrowi właściwemu do spraw transportu, który jest zgodnie z art. 16 ust. 1 Prawa lotniczego naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego jest Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (art. 20 ust. 1 Prawa lotniczego). Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 do kompetencji Prezesa ULC należy sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. Ustawa reguluje zakres tego nadzoru ULC wskazując m.in. w art. 128b ust. 1, że instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej przekazuje Prezesowi Urzędu informacje na temat planowanych zmian w swoich systemach funkcjonalnych, o których mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1034/2011 z dnia 17 października 2011 r. w sprawie nadzoru nad bezpieczeństwem w zarządzaniu ruchem lotniczym i służbach żeglugi powietrznej oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 691/2010 (Dz. Urz. UEL271 z18.10.2011, str. 15), w terminie co najmniej 3 miesiące przed ich planowanym wprowadzeniem, a Prezes ULC dokonuje ich zatwierdzenia. Przepis art. 130 Prawa lotniczego reguluje kwestie opłat nawigacyjnych.

Zgodnie z art. 120 ustawy Prawo lotnicze Polska przestrzeń powietrzna dostępna dla żeglugi powietrznej jest klasyfikowana zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej w zakresie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, umowami i przepisami międzynarodowymi. Instytucje zapewniające służby ruchu lotniczego tworzą cywilne lotniskowe organy służb ruchu lotniczego działające w przestrzeni kontrolowanej. Zarządzanie ruchem lotniczym w polskiej przestrzeni powietrznej jest realizowane przez: zapewnianie odpowiednich do charakteru, natężenia i warunków ruchu lotniczego służb

<sup>186</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 78).

<sup>187</sup> Wskazany limit obowiązuje od dnia 18 kwietnia 2020 r., przed tą datą limit wynosił 50,0 tys. euro. Powyższa zmiana wprowadzona została na mocy art. 40 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-COV-2 (Dz. U. z 2023 r. poz. 201).

<sup>188</sup> Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo Lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110).

żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną, zarządzanie przepływem ruchu lotniczego (art. 121 tej ustawy).

### 3. Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.<sup>189</sup>

Konwencja o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym została podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (dalej: konwencja chicagowska). Konwencja chicagowska została zawarta w celu m.in. zapewnienia, by międzynarodowe lotnictwo cywilne mogło rozwijać się w sposób pewny i prawidłowy, a międzynarodowe służby transportu lotniczego mogły być ustanowione na zasadzie jednakowych możliwości dla wszystkich i prowadzone w sposób właściwy i ekonomiczny (według Wstępu do Konwencji). Tekst jednolity tej Konwencji został ratyfikowany przez Polskę w dniu 20 listopada 1958 r. Ze względu na fakt jej ratyfikacji i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP należy przyjąć, że konwencja chicagowska ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z treścią Konwencji.

We wszelkich dziedzinach polskiego lotnictwa cywilnego stosuje się przepisy Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (dalej: ICAO), powołanej w dniu 7 grudnia 1944 r. przez Konwencję. Integralnymi, a zarazem wykonawczymi dokumentami konwencji chicagowskiej jest jej 18 załączników, odnoszących się do odrębnych obszarów lotnictwa cywilnego. Załączniki te są aktualizowane przez ICAO, która corocznie dosyła Polsce stosowne uzupełnienia i nowe wydania omawianych dokumentów. Załącznik nr 11 do konwencji chicagowskiej - Służby Ruchu Lotniczego<sup>190</sup> dotyczy ustanawiania przestrzeni powietrznej oraz organów i służb niezbędnych do zapewnienia bezpiecznego, uporządkowanego oraz sprawnego przepływu ruchu lotniczego. W Załączniku nr 11 m.in. szczegółowo określono zadania poszczególnych rodzajów służb, tj. służby kontroli ruchu lotniczego, służby informacji powietrznej oraz służby alarmowej, a także ich wymagania dotyczące zapewnienia łączności i informacji niezbędnych do wykonywania powierzonych im funkcji.

### 4. Przepisy Unii Europejskiej.

Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi (...) <sup>191</sup> – określa wymogi dotyczące zapewniania zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej („ATM/ANS”) oraz innych funkcji sieciowych zarządzania ruchem lotniczym („ATM”) na potrzeby ogólnego ruchu lotniczego, w szczególności w odniesieniu do osób prawnych lub fizycznych zapewniających te służby i funkcje. Ponadto rozporządzenie ustanawia wspólne wymogi dla właściwych organów i uprawnionych podmiotów działających w ich imieniu, które wykonują zadania w zakresie certyfikacji, nadzoru i egzekwowania przepisów w stosunku do instytucji zapewniających służby i funkcje sieciowe, o których mowa wyżej.

### 5. Regulamin organizacyjny PAŻP.

Prezes PAŻP w Regulaminie organizacyjnym<sup>192</sup> określił strukturę organizacyjną Agencji, zasady zarządzania PAŻP, podstawowe zasady funkcjonowania i zakresy działania komórek organizacyjnych oraz ich zadania (§§ 5-21). Zastępca Prezesa ds. Żeglugi Powietrznej odpowiedzialny był m.in. za nadzór w imieniu Prezesa nad działalnością służb żeglugi powietrznej w FIR Warszawa,

<sup>189</sup> Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.

<sup>190</sup> Wydanie 13 z lipca 2001 r.

<sup>191</sup> Dz.U.U.E.L.2017.62.1 ze zm.

<sup>192</sup> Załącznik do Zarządzenia Nr 17 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z dnia 1 lutego 2023 r. Regulamin Organizacyjny Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Poprzednio obowiązywało zarządzenie Nr 30 Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej z dnia 17 lutego 2021 r. zmieniające Regulamin Organizacyjny PAŻP wprowadzony Zarządzeniem Nr 1 Prezesa PAŻP z dnia 30 marca 2007 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Organizacyjnego PAŻP” (tekst jednolity Regulaminu Organizacyjnego wprowadzony Zarządzeniem Nr 266 Prezesa PAŻP z dnia 3 grudnia 2018 r.).

koordynacją przedsięwzięć służb: ruchu lotniczego, zarządzania przestrzenią powietrzną, przygotowania operacyjnego, informacji lotniczej i technicznych, nadzór nad systemem zarządzania ciągłością działania PAŻP, prowadzenie, uzgodnionych z dyrektorem Biura Bezpieczeństwa działań, umożliwiających ciągłe monitorowanie bezpieczeństwa ruchu lotniczego w systemach zarządzania ruchem lotniczym oraz procedurach operacyjnych, nadzór nad kontrolowaniem z powietrza sprawności operacyjnej naziemnych urządzeń i systemów zabezpieczenia ruchu lotniczego.

Bezpośredni nadzór nad służbami ruchu lotniczego sprawował dyrektor Biura Operacyjnego oraz Zastępca Dyrektora ds. Służb Ruchu Lotniczego, któremu podlegał Ośrodek Kontroli Obszaru i Zbliżania (ACC i APP), Ośrodek Kontroli Lotniska (TWR) oraz Dział Informacji Powietrznej (FIS). Kontrola zbliżania (APP) usytuowana była w Dziale Kontroli Zbliżania Warszawa oraz w trzech Regionalnych Działach Kontroli Zbliżania, zlokalizowanych w: Gdańsku, Krakowie i Poznaniu. Kontrola lotniska (TWR), która obejmowała 15 lotnisk kontrolowanych, znajdowała się w 12 Działach Kontroli Lotniska, zlokalizowanych w: Warszawie, Krakowie, Gdańsku, Katowicach, Wrocławiu, Modlinie, Poznaniu/Zielonej Górze, Rzeszowie/Lublinie, Bydgoszczy, Łodzi, Szczecinie, Radomiu/Szymanach.

Zgodnie z § 20 Regulaminu organizacyjnego w Biurze Szkoleń funkcjonował Ośrodek Szkolenia Personelu ATS (OSPA), który był organizacją szkoleniową i podlegał certyfikacji zgodnie z Rozporządzeniem KE 2015/340. Kierownikiem odpowiedzialnym za OSPA był dyrektor Biura Szkoleń, którego bezpośrednim przełożonym był Prezes PAŻP. Personel posiadający uprawnienie instruktora OJT<sup>193</sup> zatrudniony był w danej Jednostce<sup>194</sup> i podlegał kierownikowi danej jednostki, natomiast w zakresie zadań wykonywanych podczas realizacji szkolenia w danej jednostce podlegał kierownikowi Działu Realizacji Szkoleń OSPA (§ 21). Do zadań Biura Szkoleń należało m.in. prowadzenie rejestrów i monitorowanie ważności uprawnień KRL.

Biuro Bezpieczeństwa zajmowało się administrowaniem i utrzymaniem Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem w PAŻP. Bezpośrednim przełożonym dyrektora Biura był Prezes PAŻP. Do zadań Biura należał m.in.: nadzór nad realizacją działań w obszarze kultury bezpieczeństwa w PAŻP, w tym nadzór nad realizacją i rozwojem polityki *Just Culture*, nadzór nad procesem zgłaszania i badania zdarzeń, ocen i analiz bezpieczeństwa, nadzór nad procesem monitorowania i przeglądów bezpieczeństwa oraz realizacji zaleceń bezpieczeństwa wydanych po badaniu zdarzeń oraz po przeglądach bezpieczeństwa, nadzorowanie obowiązkowego i dobrowolnego systemu zgłaszania zdarzeń w PAŻP oraz ich analiza.

#### 6. Regulamin organizacyjny ULC.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym ULC<sup>195</sup> prowadzenie nadzoru nad działalnością PAŻP było zadaniem trzech komórek organizacyjnych ULC: Departamentu Żeglugi Powietrznej (dalej: LOŻ), Departamentu Rynku Transportu Lotniczego (dalej: LER) oraz Departamentu Ochrony w Lotnictwie Cywilnym (dalej: LOB). Pracę wyżej wymienionych Departamentów nadzorował Wiceprezes ULC ds. Standardów Lotniczych.

Do właściwości LOŻ należało prowadzenie spraw związanych z żeglugą powietrzną, lotniczymi urządzeniami naziemnymi, przeszkodami lotniczymi, poszukiwaniem i ratownictwem lotniczym, oceną skuteczności działania służb żeglugi powietrznej, personelem służb ruchu lotniczego oraz organizacjami szkoleniowymi personelu służb ruchu lotniczego. W skład LOŻ wchodził: Inspektorat ATM, Inspektorat AIS i DAT, Wydział Analiz i Standardów Żeglugi

<sup>193</sup> Instruktor szkolenia operacyjnego.

<sup>194</sup> W organach kontroli: lotniska (TWR), zbliżania (APP), obszaru (ACC).

<sup>195</sup> Zarządzenie nr 17 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 25 października 2022 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Powietrznej, Inspektorat CNS, Inspektorat MET, Inspektorat Personelu ATS, Inspektorat Ekonomiki ANS (§ 19).

Do właściwości LER należała realizacja zadań w zakresie funkcjonowania i rozwoju rynku transportu lotniczego, w tym m.in. kompleksowe prowadzenie spraw związanych z dwustronnymi międzynarodowymi umowami o komunikacji lotniczej lub o transporcie lotniczym, jak również prowadzenia spraw dotyczących umów o transporcie lotniczym negocjowanych na poziomie UE (§ 16).

Z kolei do właściwości LOB należało prowadzenie spraw w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji oraz ułatwień w lotnictwie cywilnym (§ 20).

#### 7. Regulamin organizacyjny Ministerstwa Infrastruktury.

W Ministerstwie Infrastruktury, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym<sup>196</sup>, nadzór w imieniu Ministra nad Prezesem ULC i PAŻP sprawował Departament Lotnictwa, do którego zadań należało m.in. realizacja strategii i programów związanych z żeglugą powietrzną w wymiarze krajowym i międzynarodowym, w szczególności w zakresie uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w funkcjonalnym bloku przestrzeni powietrznej oraz w pracach UE związanych z wdrażaniem jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (§ 29). Za realizację zadań związanych z kontrolą w Ministerstwie odpowiadał Departament Kontroli, który uprawniony był także do prowadzenia kontroli planowanych i doraźnych m.in. w ULC i PAŻP (§ 28).

#### **Analiza uwarunkowań ekonomiczno- organizacyjnych**

W celu pełnej implementacji założeń Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (dalej: SES)<sup>197</sup> Polska zobowiązana została m. in. do: zapewnienia i utrzymywania bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, zapewnienia wymaganej przepustowości przestrzeni powietrznej przy jak najniższych opóźnieniach oraz zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług za adekwatną cenę.

Obszarem działalności Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej jest Rejon Informacji Powietrznej Warszawa - zwany zgodnie z akronimem nazwy angielskiej: FIR WARSZAWA. Jego granice pokrywają się na lądzie z państwowymi, a na północy wybiegają poza wody terytorialne, do granic sąsiednich FIR-ów.

Przestrzeń powietrzna FIR-u Warszawa jest podzielona na kontrolowaną i niekontrolowaną; w obu działają służby ruchu lotniczego. Każdemu statkowi powietrznemu znajdującemu się w przestrzeni kontrolowanej zapewniona jest służba kontroli ruchu lotniczego. Służba ta została ustanowiona w celu zapobiegania kolizjom między statkami powietrznymi w locie, kolizjom statków powietrznych na polu manewrowym z przeszkodami i innymi statkami powietrznymi, a także usprawniania i utrzymywania uporządkowanego przepływu ruchu lotniczego. W skład przestrzeni kontrolowanej wchodzi drogi lotnicze, w których kontrola ruchu lotniczego sprawowana jest przez organ kontroli obszaru (ACC), rejony kontrolowane lotnisk (TMA), w których kontrola ruchu lotniczego sprawowana jest przez organy kontroli zbliżania (APP) zapewniające służbę kontroli ruchu lotniczego dla lotów przylatujących lub odlatujących statków powietrznych i strefy kontrolowane lotnisk (CTR), w których kontrola ruchu lotniczego sprawowana jest przez organy kontroli lotniska (TWR) zapewniające służbę kontroli ruchu lotniczego dla ruchu lotniskowego.

Praca kontrolera należy do grupy prac o szczególnym charakterze, wymaga szczególnej sprawności psychofizycznej, której obniżenie uniemożliwia wykonywanie pracy w sposób zapewniający bezpieczeństwo ruchu lotniczego.

<sup>196</sup> Zarządzenie Nr 1 Ministra Infrastruktury z dnia 8 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. MI z 2023 r. poz. 36).

<sup>197</sup> Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Europejskiej Jednolitej Przestrzeni Powietrznej (Dz.U.U.E.L.2004.96.1).

Zawód ten został zaliczony do kategorii trudnych i niebezpiecznych<sup>198</sup>. Według badań Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy do czynników stresogennych wpływających na obciążenie pracą kontrolera ruchu lotniczego zalicza się:

- czynniki związane bezpośrednio z systemem kontroli ruchu (m.in. odpowiedzialność za życie ludzi, presja czasu, samodzielność w podejmowaniu trudnych decyzji, nadmiar informacji, nieprzewidziana sytuacja, praca zmianowa/nocna, fizyczne warunki środowiska pracy, ergonomia stanowiska pracy);
- czynniki personalne (m.in. pamięć wzrokowa i słuch, podzielność uwagi, koncentracja uwagi, wyobraźnia przestrzenna, zdolność przewidywania, samodzielność decyzji, odporność na stres, zmęczenie i niedobór snu, stan zdrowia, wiek);
- czynniki związane ze środowiskiem pracy (m.in. organizacja stanowiska pracy, liczba zadań do wykonania, płynność i kompletność informacji, sprawność techniczna sprzętu, warunki otoczenia – hałas, oświetlenie, mikroklimat, ergonomia stanowiska).

W marcu 2020 r. nastąpiło nagłe załamanie rynku przewozów lotniczych spowodowane pandemią Covid-19, a wprowadzone środki mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa doprowadziły do prawie całkowitego zawieszenia lotów międzynarodowych, co skutkowało 73% spadkiem liczby pasażerów podróżujących drogą lotniczą w UE w porównaniu do 2019 r. Przez dwa lata, tj. od 2020 r. do 2021 r., Agencja nie dokonywała naboru kandydatów na stanowiska kontrolera ruchu lotniczego, pomimo braku wystarczającej obsady na stanowiskach operacyjnych. Powodem były obostrzenia związane z Covid-19. Pierwsza od wybuchu pandemii rekrutacja KRL odbyła się w marcu 2022 r.

PAŻP prowadzi samodzielną gospodarkę finansową z uwzględnieniem prawa UE, umów międzynarodowych oraz przepisów Eurocontrol, dotyczących systemu opłat nawigacyjnych, w tym zasad ustalania i pobierania opłat oraz wystawiania faktur przez Centralne Biuro Opłat Trasowych - CRCO/EUROCONTROL. Agencja działa zgodnie z pięcioletnimi, corocznie aktualizowanymi planami działalności, jak również rocznymi planami działalności, w skład których wchodzi plan finansowy obejmujący rok obrotowy pokrywający się z rokiem kalendarzowym<sup>199</sup>. Koszty ponoszone przez PAŻP w związku z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej ujmowane są w *Planach skuteczności działania służb żeglugi powietrznej* (dalej: PSD)<sup>200</sup>.

Do czasu wystąpienia pandemii Covid-19 sytuacja ekonomiczna PAŻP była stabilna. W 2020 r. odnotowano stratę w wysokości 95,4 mln zł, co spowodowane było zmniejszeniem przychodów z tytułu opłat nawigacyjnych, na skutek ograniczenia ruchu lotniczego. Z uwagi na spadek wpływów spowodowany pandemią Covid-19 PAŻP podjęła działania mające na celu wygenerowanie oszczędności i pozyskała kredyty (800 mln zł) pozwalające na utrzymanie płynności, w tym na wypłatę wynagrodzeń. Dotychczas PAŻP finansowała swoją działalność bez udziału kredytów i pożyczek. Podjęto również działania w kierunku uelastyczenia i dopasowania obsady kontrolerów do poziomu ruchu w przestrzeni powietrznej, polegające na wdrożeniu do

<sup>198</sup> Obciążenie pracą umysłową na stanowiskach pracy związanych z wykonywaniem zadań o dużych wymaganiach percepcyjnych i decyzyjnych. Poradnik dla organizatorów pracy i pracowników. Opracowanie Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2014 r.

<sup>199</sup> Opracowywanymi zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiającym wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej (Dz. Urz. UE. L Nr 335, str. 13) - utrata mocy obowiązywania z dniem 6 listopada 2011 r. na podstawie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 1035/2011 z dnia 17 października 2011 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 482/2008 i (UE) nr 691/2010 (Dz. Urz. UE. L 2011 Nr 271, str. 23).

<sup>200</sup> Ang. Performance Plan, jest dokumentem planistycznym, którego ostateczną wersję akceptuje Komisja Europejska. Aktualnie obowiązujący PSD dotyczy trzeciego okresu referencyjnego (Third Reference Period) i obejmuje lata 2020-2024.

stosowania, na szerszą niż dotąd skalę, trybu pracy na połączonych stanowiskach - Single Person Operations (SPO), tj. pełnienia pojedynczych dyżurów na wieży kontroli lotów. Ponadto od 1 listopada 2021 r. wprowadzony został nowy Regulamin wynagradzania, który obniżył wynagrodzenia kontrolerów ruchu lotniczego.

Na skutek wprowadzenia ww. zmian doszło do sporu związków zawodowych działających w Agencji z kierownictwem PAŻP. W związku z przedłużającym się sporem w PAŻP, istniało ryzyko odejścia z pracy z dniem 1 maja 2022 r.<sup>201</sup> ponad 80% kontrolerów APP Warszawa (kontrola zbliżania) i ACC Warszawa (kontrola obszaru – obejmująca obszar całego kraju), co prowadziło do zagrożenia paraliżu ruchu lotniczego nad Polską. Rada Ministrów 25 kwietnia 2022 r. wydała rozporządzenie ograniczające ruch lotniczy na lotnisku Okęcie i Modlin, a organizacja międzynarodowa Eurocontrol ostrzegła sąsiadujące z Polską kraje, iż ze względu na zbyt małą liczbę kontrolerów w PAŻP, po 1 maja 2022 r. będą zmuszone przejąć te statki powietrzne, które do tej pory przelatywały nad naszym krajem.

Dopiero odwołanie, na wniosek Ministra Infrastruktury, przez Prezesa Rady Ministrów z pełnienia obowiązków ówczesnego p.o. Prezesa Agencji oraz zatwierdzenie przez Ministra podwyżki wynagrodzeń dla części pracowników PAŻP, w szczególności warszawskich kontrolerów ruchu lotniczego, umożliwiło wypracowanie kompromisu. Była Prezes PAŻP 28 kwietnia 2022 r. podpisała wstępne porozumienie, a 29 czerwca 2022 r. porozumie kończące spór zbiorowy z przedstawicielami ogólnopolskiego Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego. Na podstawie wspólnych uzgodnień dokonano zmian w Regulaminie wynagradzania, Regulaminie pracy i Regulaminie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Na posiedzeniu podkomisji stałej do spraw transportu lotniczego w dniu 9 czerwca 2022 r., na której rozpatrzono informację na temat działań podejmowanych w sprawie rozwiązania konfliktu z KRL oraz przywrócenia pewności połączeń i bezpieczeństwa w ruchu lotniczym, niektórzy posłowie zgłosili uwagi odnośnie zbyt wysokich obciążeń finansowych, jakie PAŻP poniesie w związku z wprowadzeniem do stosowania zmian m.in. w Regulaminie wynagradzania, uzgodnionych pod presją czasu ze związkami zawodowymi. Ponadto posłowie wskazali, że przyjęta w ustawie o PAŻP formuła działalności Agencji powoli się wyczerpuje i jednym z rozwiązań może być finansowanie jej działalności ze środków budżetu państwa.

Zawarte przez byłą Prezes PAŻP porozumienie ze stroną związkową nie satysfakcjonowało wszystkich KRL PAŻP i w okresie październik - listopad 2022 r. w gdańskim porcie lotniczym doszło do kolejnych protestów kontrolerów ruchu lotniczego, które skutkowały licznymi opóźnieniami statków powietrznych. Przyczyną tego stanu miała być nowa organizacja pracy kontrolerów ruchu lotniczego, która nie uwzględniała specyfiki ośrodka w Gdańsku, powodując drastyczne zwiększenie zapotrzebowanie na pracowników.

Niniejsza kontrola dotyczyła przede wszystkim zagadnień związanych z zapewnianiem niezakłóconej kontroli i bezpieczeństwa polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie przez PAŻP funkcji instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej. Kontrolą objęte zostały także zagadnienia dotyczące prawidłowości sprawowania nadzoru przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz ministra właściwego do spraw transportu nad realizacją zadań przez PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym.

---

<sup>201</sup> Kontrolerom 30 kwietnia 2022 r. kończyły się okresy wypowiedzenia.

### 6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

---

#### Akty prawne krajowe:

1. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1242).
2. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 39).
5. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk (Dz. U. z 2023 r. poz. 1065).
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania wymagań EUROCONTROL w zakresie przepisów systemu opłat trasowych (Dz. U. poz. 1083).
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 września 2020 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 874).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 19 maja 2017 r. w sprawie licencji i świadectw kwalifikacji personelu służb ruchu lotniczego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1069, ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (Dz. U. z 2019 r. poz. 619).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 października 2020 r. w sprawie kontroli przestrzegania przepisów oraz decyzji z zakresu lotnictwa cywilnego (Dz. U. poz. 1843).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 października 2018 r. w sprawie progów uznania incydentu za poważny (Dz. U. poz. 2180).
12. Zarządzenie nr 59 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury (M.P. z 2021 r. poz. 1187, ze zm.).
13. Zarządzenie nr 136 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Lotnictwa Cywilnego (M.P. z 2023 r. poz. 371).

#### Akty prawne wspólnotowe:

1. Rozporządzenie (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004, str.1, ze zm.).
2. Rozporządzenie (WE) nr 1361/2008 Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 219/2007 w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) (Dz. U. UE L 352 z 31.12.2008, str. 12).
3. Rozporządzenie nr 376/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylenia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007 (Dz. U. UE L 122 z 24.04.2014, str. 18, ze zm.).
4. Rozporządzenie nr 2015/340 Komisji z dnia 20 lutego 2015 r. ustanawiające wymagania techniczne i procedury administracyjne dotyczące licencji i certyfikatów kontrolerów ruchu lotniczego zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008, zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 i uchylające rozporządzenie Komisji (UE) nr 805/2011 (Dz. U. UE L 63 z 06.03.2015, str. 1, ze zm.).
5. Rozporządzenie nr 2017/373 Komisji z dnia 1 marca 2017 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej

i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi, uchylające rozporządzenie (WE) nr 482/2008, rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 1034/2011, (UE) nr 1035/2011 i (UE) 2016/1377 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 677/2011 (Dz. U. UE L 62 z 8.03.2017, str. 1, ze zm.).

6. Rozporządzenie nr 2018/1139 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego oraz zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2111/2005, (WE) nr 1008/2008, (UE) nr 996/2010, (UE) nr 376/2014 i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/30/UE i 2014/53/UE, a także uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 552/2004 i (WE) nr 216/2008 i rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91 (Dz. U. UE L 212 z 22.08.2018, str. 1, ze zm.).
7. Rozporządzenie nr 2019/317 Komisji z dnia 11 lutego 2019 r. ustanawiające system skuteczności działania i opłat w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej oraz uchylające rozporządzenia wykonawcze (UE) nr 390/2013 i (UE) nr 391/2013 (Dz. U. UE L 56 z 25.02.2019, str. 1, ze zm.).
8. Rozporządzenie nr 2020/1627 Komisji z dnia 3 listopada 2020 r. w sprawie nadzwyczajnych środków w trzecim okresie odniesienia (2020-2024) systemu skuteczności działania i opłat w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w związku z pandemią COVID – 19 (Dz. U. UE L 366 z 11.04.2020, str. 7).
9. Rozporządzenie wykonawcze nr 628/2013 Komisji z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie metod pracy stosowanych przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego przy prowadzeniu inspekcji standaryzacyjnych i monitorowaniu stosowania przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 oraz uchylające rozporządzenie Komisji (WE) nr 736/2006 (Dz. U. UE L 179 z 29.06.2013, str. 46, ze zm.).

#### **Umowy międzynarodowe:**

1. Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. konwencja chicagowska (Dz. U z 1959 r. Nr 35, poz. 212, ze zm.).
2. Układ o tranzycie międzynarodowych służb powietrznych, podpisany w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U z 1959 r. Nr 35, poz. 213).
3. Traktat o otwartych przestworzach, sporządzony w Helsinkach dnia 24 marca 1992 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 103, poz. 1127).
4. Międzynarodowa Konwencja o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej EUROCONTROL, sporządzona w Brukseli dnia 13 grudnia 1960 r., zmieniona Protokołem dodatkowym z dnia 6 lipca 1970 r., zmieniona Protokołem z dnia 21 listopada 1978 r., w całości zmieniona Protokołem z dnia 12 lutego 1981 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 238, poz. 1723).

#### 6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
10. Główny Inspektor Pracy
11. Minister Infrastruktury
12. Minister Obrony Narodowej
13. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
14. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego
15. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
17. Prezes Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej



# Minister Infrastruktury

Znak pisma: DK-3.0810.6.2023  
Warszawa, 10 lutego 2025

Pan  
**Piotr Miklis**  
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r., poz. 623) niniejszym przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli* pn. „*Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym*”.

Odnosząc się do tematu kontroli stwierdzić należy, że zgodnie z art. 118a ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2025 r., poz. 31) żegluga powietrzna w polskiej przestrzeni powietrznej jest realizowana zgodnie z:

- 1) przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej,
- 2) umowami międzynarodowymi i przepisami międzynarodowymi;
- 3) niniejszą ustawą i innymi ustawami.

W ramach wykonywania zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej zapewniane są służby żeglugi powietrznej przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. Najważniejszą taką instytucją działającą w polskiej przestrzeni powietrznej jest Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP/Agencja), funkcjonująca na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1272) (ustawa o PAŻP).

Stosownie do ww. ustawy, Agencja jest jednostką odpowiedzialną za zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym. Zgodnie z art. 3 ww. ustawy o PAŻP:

**„1. Agencja zapewnia bezpieczną, ciągłą, płynną i efektywną żeglugę powietrzną w polskiej przestrzeni powietrznej przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną oraz zarządzanie przepływem ruchu lotniczego zgodnie z:**

1) przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, a w szczególności:

- a) rozporządzeniem (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającym ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej,
- b) rozporządzeniem (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej,
- c) rozporządzeniem (WE) nr 551/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej w Jednolitej

Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 41),

d) rozporządzeniem (WE) nr 552/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie interoperacyjności Europejskiej Sieci Zarządzania Ruchem Lotniczym (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 46),

e) rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiającym wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej;

2) umowami międzynarodowymi i uchwałami organizacji międzynarodowych, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 2110 oraz z 2024 r. poz. 731 i 1222), zwanej dalej "Prawem lotniczym", i wymaganiami międzynarodowymi, o których mowa w art. 3 ust. 4 Prawa lotniczego;

3) przepisami Prawa lotniczego oraz innymi przepisami, o ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej."

Stosownie do art. 2 ust. Ustawy o PAŻP „Agencja podlega ministrowi właściwemu do spraw transportu, z zastrzeżeniem ust. 2.” Natomiast przepis ten stanowi, że „**Prawa i obowiązki państwowej władzy nadzorującej**, w rozumieniu przepisów rozporządzenia (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającego ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 23) określone w rozporządzeniu (WE) nr 550/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie zapewniania służb nawigacji lotniczej w Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 31) i rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej (Dz. Urz. UE L 335 z 21.12.2005, str. 13) oraz inne prawa i obowiązki w zakresie wykonywania bieżącego nadzoru nad realizacją zadań przez Agencję, **wykonuje Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego**”.

Odnosząc się do funkcji i roli Prezesa ULC w całym procesie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym stwierdzić należy, że zgodnie z art. 20 ust. 1 i w związku z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo lotnicze, Prezes ULC jest centralnym organem administracji publicznej właściwym w sprawach lotnictwa cywilnego. Do jego zadań należą wszystkie sprawy związane z lotnictwem cywilnym niezastrzeżone w ustawie Prawo lotnicze lub innych aktach prawnych na rzecz m.in. ministra właściwego ds. transportu. Art. 21 pkt 4 przypisuje Prezesowi ULC sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. Funkcję tę Prezes ULC pełni właśnie jako państwowa władza nadzorująca. Zadania Prezesa ULC jako państwowej władzy nadzorującej opisane są szeroko w ww. regulacjach prawnych z zakresu Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (SES) oraz Agencji UE ds. Bezpieczeństwa Lotniczego. Należą do nich w szczególności: certyfikacja i nadzór bieżący nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej, w tym pełnienie funkcji regulatora rynku i nadzoru finansowego (w szczególności poprzez realizację tzw. systemu skuteczności działania służb żeglugi powietrznej). Prezes ULC jako państwowa władza nadzorująca

podlega też wymogom ustanowionym przez tzw. rozporządzenie bazowe EASA<sup>1</sup> i musi sam wykazać się posiadaniem odpowiednich zasobów: ludzkich (m.in. wyspecjalizowanej kadry inspektorów posiadającej odpowiednie kompetencje w obszarach dotyczących m.in. bezpieczeństwa żeglugi powietrznej), finansowych i innych.

**W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Infrastruktury nr LWA.410.011.01.2023 z dnia 30.10.2023 r. (zmienionym zgodnie z treścią Uchwały nr 3/2024 Kolegium NIK z dnia 17.01.2024 r.) wniesiono o **sprawne kontynuowanie prac związanych z dostosowaniem przepisów polskich do rozporządzenie Komisji UE 2017/373****

Natomiast w Informacji o wynikach przedmiotowej kontroli w odniesieniu do Ministra Infrastruktury zostały przedstawione następujące wnioski:

1. wzmocnienie nadzoru nad PAŻP, przede wszystkim w aspekcie zabezpieczenia personelu operacyjnego do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej, szczególnie po wprowadzeniu w Agencji nowej organizacji pracy i zmian w wynagrodzeniach kontrolerów ruchu lotniczego;
2. objęcie szczególnym nadzorem, przy współpracy z Prezesem ULC, podejmowanych przez PAŻP działań w celu zapewnienia w pełni autonomicznego systemu rezerwowego na okoliczność długotrwałego braku możliwości wykorzystania infrastruktury obiektu Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym w Warszawie, w tym w zakresie zintensyfikowania przez Agencję prac związanych z uruchomieniem operacyjnym Ośrodka Kontroli Ruchu Lotniczego w Poznaniu, mającego docelowo pełnić funkcję Centrum Zapasowego dla FIR Warszawa;
3. objęcie szczególnym nadzorem, przy współpracy z Prezesem ULC, działań PAŻP zmierzających do wyeliminowania utrudnień dla służb ruchu lotniczego w wykonywaniu czynności operacyjnych w Ośrodku Kontroli Lotniska w Modlinie.

Należy również podkreślić, iż w pkt. 5.3 Informacji NIK stwierdzono, że „*Minister Infrastruktury sprawował nadzór nad PAŻP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. W tym celu przeprowadzano lub zlecano kontrole oraz monitorowano wykonanie wniosków i zaleceń, wyjaśniano także problemy zgłaszane przez związki zawodowe działające w Agencji.*” i **nie wskazano naruszeń przepisów ani niedopełnienia obowiązków**. NIK oceniając działania Ministra Infrastruktury (pkt. 6.11 Informacji NIK) wymienił m.in., iż:

1. Minister przeprowadzał lub zlecał Prezesowi ULC kontrole w PAŻP.
2. Monitorowano wykonanie wniosków i zaleceń po kontroli przeprowadzonych w PAŻP.
3. Podejmowano działania mające na celu wyjaśnienie problemów zgłaszanych przez związki zawodowe działające w PAŻP.
4. Prezes Rady Ministrów, na wniosek MI, odwołał z pełnienia obowiązków ówczesnego p.o. Prezesa PAŻP.

**Przedstawiając niniejsze stanowisko do Informacji NIK po raz kolejny należy podkreślić, że zakres nadzoru ministra właściwego do spraw transportu nad PAŻP wynika wprost z ustawy o PAŻP i obejmuje on m.in.:**

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie 2018/1139

- udzielanie zgody na prowadzenie innej działalności, niezwiązanej z realizacją zadań wskazanych w ust. 1 i 3, przy zachowaniu warunku wyodrębnienia w księgach rachunkowych tej działalności (art. 4 ust. 5 ustawy o PAŻP),
- zatwierdzanie planów rocznych i pięcioletnich Agencji zaopiniowanych przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (art. 5 ust.4 ustawy o PAŻP),
- nadanie statutu Agencji ((art. 5 ust.6 ustawy o PAŻP),
- na wniosek Prezesa Agencji powołuje nie więcej niż dwóch zastępców Prezesa (art.6 ust. 5 ustawy o PAŻP),
- wyraża zgodę na zbycie środków trwałych wchodzących w skład systemu zabezpieczenia ruchu lotniczego (art.7 ust. 2 ustawy o PAŻP),
- wyraża zgodę na zaciągnięcie kredytów i pożyczek w wysokości przekraczającej równowartość w walucie polskiej 500 000 euro,
- zatwierdza zaopiniowane i przedstawione mu przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego sprawozdanie finansowe Agencji wraz ze sprawozdaniem z badania oraz roczne sprawozdanie z działalności Agencji Prezesa (art.9 ust. 15 ustawy o PAŻP),
- zatwierdza regulamin wynagradzania pracowników Agencji Prezesa (art. 10 ust. 2 ustawy o PAŻP).

**W zakresie realizacji powyższych zadań Ministra Infrastruktury, w efekcie przedmiotowej kontroli NIK nie zostały przedstawione żadne nieprawidłowości i wnioski.**

Niezależnie od powyższego odnosząc się do wniosków sformułowanych w Informacji NIK wobec Ministra Infrastruktury informuję, iż we współpracy z Prezesem ULC wykonującym prawa i obowiązki państwowej władzy nadzorującej w zakresie bieżącego nadzoru nad realizacją zadań przez Agencję, zostaną podjęte czynności mające na celu identyfikację koniecznych działań nadzorczych oraz wypracowania mechanizmów weryfikacji zapewnienia przez Agencję:

- adekwatnej liczby personelu operacyjnego do zapewnienia pełnej, płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej;
- autonomicznego systemu rezerwowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym;
- realizacji działań, które będą zmierzały do wyeliminowania utrudnień dla służb ruchu lotniczego w wykonywaniu czynności operacyjnych w Ośrodku Kontroli Lotniska w Modlinie.

W odniesieniu zaś do wniosku dotyczącego *zintensyfikowania prac mających na celu dostosowanie przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze do wymogów rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/373* niniejszym informuję, że ze względu na brak możliwości sfinalizowania prac nad projektem w ubiegłej kadencji Sejmu RP oraz zasadę dyskontynuacji prac Rady Ministrów, prace nad projektem zostały ponownie podjęte po ukonstytuowaniu się aktualnej Rady Ministrów. Minister Infrastruktury przy piśmie z dnia 21 marca 2024 r. wystąpił do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z wnioskiem o włączenie projektu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Projekt został wprowadzony do ww. wykazu pod numerem UD117, zgodnie z ustaleniami Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dnia 19 sierpnia 2024 r. W celu szybkiego sfinalizowania prac nad projektem Minister Infrastruktury w piśmie z dnia 27 listopada 2024 r. wystąpił do Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów

z wnioskiem o przedłożenie projektu do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów w trybie odrębnym, polegającym na pominięciu etapu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. W piśmie z dnia 5 grudnia 2024 r. Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów zwrócił przedłożony projekt z zaleceniem przeprowadzenia uzgodnień z członkami obecnej Rady Ministrów oraz poddania go opiniowaniu i konsultacjom publicznym. W konsekwencji w odniesieniu do przedmiotowego projektu konieczne jest ponowne przeprowadzenie całego procesu legislacyjnego. Zakończenie prac nad projektem planowane jest na IV kwartał br.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Sekretarz Stanu

Maciej Lasek



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ

KIN.430.1.2024

Warszawa, 2025-02-

**Opinia**

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli**

**do stanowiska Ministra Infrastruktury dotyczącego informacji o wynikach kontroli  
nr P/23/020 Zapewnienie bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym**

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury dotyczącego informacji o wynikach ww. kontroli<sup>2</sup>.

Z satysfakcją przyjmuję deklarację Ministra Infrastruktury, że wyniki kontroli posłużą do podjęcia czynności, we współpracy z Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego, zmierzających do identyfikacji koniecznych działań nadzorczych nad Polską Agencją Żeglugi Powietrznej oraz wypracowania mechanizmów weryfikacji zapewnienia przez Agencję realizacji zadań z obszaru bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. Najwyższa Izba Kontroli uznaje, że planowane działania są tożsame z wnioskami sformułowanymi do Ministra Infrastruktury i dotyczyć będą spraw związanych z zapewnieniem personelu operacyjnego niezbędnego do pełnienia pełnej płynnej i efektywnej służby żeglugi powietrznej, autonomicznego systemu rezerwowego dla Centrum Zarządzania Ruchem Lotniczym oraz wyeliminowania utrudnień dla służb ruchu lotniczego w wykonywaniu czynności operacyjnych w Ośrodku Kontroli Lotniska w Modlinie.

Zwracam także uwagę, że zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o NIK, podstawę do opracowania informacji o wynikach kontroli stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli. W przedmiotowym przypadku ocena ogólna oraz wnioski zawarte w Informacji są wynikiem procesu kontroli i są zgodne z dowodami zgromadzonymi we wszystkich zbadanych podmiotach. Oceny i wnioski należyte wykorzystane, pozwolą przyczynić się do lepszego zapewnienia bezpieczeństwa ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym przez organy administracji publicznej oraz instytucję zapewniającą służbę kontroli ruchu lotniczego w Polsce.

**Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli**

Marian Banaś  
*/podpisano elektronicznie/*

---

<sup>1</sup> j.t. Dz. U. z 2022 r., poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Zawartego w piśmie Pana Macieja Łaska, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, z 10 lutego 2025 r. (znak: DK-3.0810.6.2023).