



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Strategii

KST.411.005.01.2021

Pan
Janusz Janiszewski
p.o. Prezes
Polska Agencja Żeglugi Powietrznej
ul. Wieżowa 8
02-147 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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.

I/21/004/KST – Działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i nadzór uprawnionych organów nad tą działalnością.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polska Agencja Żeglugi Powietrznej ¹ , ul. Wieżowa 8, 02-147 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Janiszewski, p.o. Prezes PAŻP, od dnia 9 lipca 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Janusz Niedziela, Prezes PAŻP, do dnia 6 lipca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Struktura, polityka zatrudnienia, organizacja pracy i system wynagradzania pracowników w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej ze szczególnym uwzględnieniem zmian wywołanych spadkiem ruchu lotniczego.2. Gospodarka finansowa PAŻP, w tym zawieranie umów.3. Okoliczności, podstawa i skutki wprowadzenia w PAŻP trybu pracy Single Person Operations.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ² , z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Strategii
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Michał Hackiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/58/2021 z dnia 30 lipca 2021 r.2. Konrad Kobyłko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/59/2021 z dnia 30 lipca 2021 r.3. Piotr Nagraba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/60/2021 z dnia 30 lipca 2021 r.4. Zbigniew Witkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli KST/67/2021 z dnia 21 października 2021 r.

(akta kontroli str.1-8)

¹ Dalej: PAŻP, Agencja.

² Czynności kontrolne w jednostce zostały zakończone w dniu 10 grudnia 2021 r.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 i 2320, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w każdym z badanych obszarów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Nierealizowanie przez PAŻP planów zatrudnienia skutkowało zbyt niskim w porównaniu do potrzeb stanem zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego⁵. Zwiększenie liczby KRL pozwoliłoby PAŻP ograniczyć wykonywanie przez nich pracy w godzinach nadliczbowych i umożliwiłoby większą rotację pracowników w przypadku rezygnacji z pracy KRL w związku z planowanymi zmianami w czasie pracy⁶. Stan ten nie uległ poprawie w stosunku do ustaleń ostatniej kontroli NIK obejmującej te kwestie w 2014 r. Zdaniem NIK, proces grupowych wypowiedzeń zmieniających, mimo że wywołany spadkiem ruchu lotniczego na skutek pandemii COVID-19, a także stwierdzone naruszenia praw pracowniczych i wolności działalności związkowej oraz wywołane tym konflikty pracownicze i spory grupowe negatywnie wpływały na funkcjonowanie PAŻP oraz, z uwagi na toczące się 109 procesów z powództwa 520 pracowników Agencji na łączną kwotę roszczeń w wysokości 24 872,9 tys. zł, mogą pogorszyć sytuację ekonomiczną PAŻP. Dodatkowo, zdaniem NIK, sytuacja napięć wewnątrz PAŻP prowadzić może do obniżenia się poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego.

NIK stwierdziła, że wypłata świadczenia postojowego pracownikom PAŻP odbyła się z naruszeniem *Regulaminu wynagradzania*.

W ocenie NIK p.o. Prezes PAŻP zwlekając rok ze złożeniem wniosku do Ministra Infrastruktury⁷ o powołanie zastępcy ds. żeglugi powietrznej nie zapewnił realizacji ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o *Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*⁸, która wyraźnie przewidziała – poza samym Prezesem PAŻP – stanowisko zastępcy ds. żeglugi powietrznej, co ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa wykonywania zadań ustawowych PAŻP w zakresie służby żeglugi powietrznej, zarządzania przestrzenią powietrzną oraz zarządzania przepływem ruchu lotniczego.

NIK ocenia, że wprowadzony z dniem 1 listopada 2021 r. regulamin wynagradzania, z uwagi na dużą rozpiętość wynagrodzeń na tych samych stanowiskach może stanowić kolejną przyczynę konfliktów między pracownikami a Agencją. Nieokreślenie w akcie powołania p.o. Prezesa PAŻP wysokości przysługującego mu wynagrodzenia doprowadziło do regulowania jego wynagrodzenia przez podległych mu pracowników, a także wypłaty wynagrodzenia w kwocie wyższej niż wynikałaby z *ustawy o PAŻP*.

NIK zauważa, że średnie zarobki KRL w Warszawie⁹, wraz ze wszystkimi dodatkami, znacząco przekraczały maksymalne wynagrodzenie przewidziane dla Prezesa PAŻP i jego zastępców, co mogło utrudniać obsadzenie tych stanowisk.

Izba stwierdziła w toku kontroli nieprawidłowości w obszarze zawierania umów przez PAŻP o znaczącym wymiarze finansowym. Nabycia czasu antenowego dokonano z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹⁰. Niegospodarne w ocenie Izby było również nabycie za kwotę

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej także: KRL.

⁶ PAŻP złożyła projekt nowelizacji ustawy o PAŻP zakładający wydłużenie tygodnia pracy KRL z 30 do 36 godzin.

⁷ Dalej: Minister.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 260, dalej: *ustawa o PAŻP*.

⁹ W 2018 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie 281 pracowników prowadzących kontrolę ruchu lotniczego w oddziale w Warszawie przekraczało 55 tys. zł brutto.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: pzp. Akt prawny utracił moc z dniem 1 stycznia 2021 r.

738,0 tys. zł usługi koprodukcji i emisji audycji dotyczących bezałogowych statków powietrznych w telewizji o oglądalności poniżej 0,2%. Dodatkowo, umowa była sporządzona w sposób nierzetelny albowiem nie zabezpieczała należycie interesu PAŻP. Zdaniem Izby faktyczna realizacja umowy przez kontrahenta PAŻP nie odpowiadała jej zapisom i dopiero czynności kontrolne spowodowały podjęcie działań przez PAŻP zmierzających do uzyskania jej wykonania, co – choć samo w sobie stanowi okoliczność podlegającą zauważeniu – nie zmienia niecelowości jej zawarcia.

W ocenie NIK nabycie usługi wsparcia finansowo-księgowego i kontrolingowego o wartości 9 274,0 tys. zł odbyło się bez analiz potrzeb w tym zakresie. Agencja nie korzystała także z zakupionego oprogramowania do walidacji danych, co spowodowało, że środki w kwocie 999 663 euro wydatkowane na jego nabycie okazały się wydatkowane w sposób niegospodarny, jak również co skutkowało koniecznością zawarcia w nowej umowy na modernizację i rozbudowę posiadanego oprogramowania w celu doprowadzenia do stanu jego funkcjonalności. Zdaniem NIK niecelowym był również zakup usługi doradczej dotyczącej szkoleń zdalnych za cenę w kwocie 147,6 tys. zł – przedmiot umowy nie miał charakteru eksperckiego, wykonawca nie został wyłoniony z zachowaniem zasad konkurencji, a jej wartość była niewspółmierna do rodzaju wykonanego zadania i okresu jego wykonywania. Zdaniem NIK, zawarcie powyższej umowy stanowi przykład rażącego naruszenia przez PAŻP zasad należytego gospodarowania finansami publicznymi.

NIK zauważa, że w PAŻP mimo posiadania dziesięciu osób uprawnionych do wykonywania doradztwa prawnego i zastępstwa procesowego duża liczba zadań była zlecana zewnętrznym kancelariom. Łącznie na obsługę prawną Agencja wydała w badanym okresie kwotę 3 307,9 tys. zł. NIK zwraca uwagę także na dużą ilość pozwów przeciwko PAŻP, które będą generowały dodatkowe wydatki na obsługę prawną.

NIK zauważyła, iż w obliczu pandemii COVID-19 PAŻP podjęła działania mające na celu wygenerowanie oszczędności i pozyskała kredyty pozwalające na utrzymanie płynności.

Spadek ruchu lotniczego wywołany pandemią COVID-19 skutkowało także podjęciem przez PAŻP działań w kierunku uelastycznienia i dopasowania obsady kontrolerów do poziomu ruchu w przestrzeni powietrznej polegających przede wszystkim na wdrożeniu do stosowania na znacznie szerszą niż dotąd skalę trybu pracy na połączonych stanowiskach, co jednak w ocenie NIK przebiegło w sposób nierzetelny.

W ocenie NIK, do marca 2020 r. tryb pracy na połączonych stanowiskach – *Single Person Operations* – nie był standardowym trybem pracy w PAŻP oraz nie był powszechnie stosowany w warunkach, które się wówczas ukształtowały, tj. wprawdzie przy znacznym spadku ruchu IFR¹¹, ale tylko znikomym spadku, a często nawet wzroście ruchu VFR¹², i również w ciągu dnia.

Jako nierzetelne NIK ocenia rozszerzenie stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach w organach kontroli ruchu lotniczego, w których dotąd realizowana była ona na podstawie zapisów *Projektu oceny metod optymalizacji zasobów ludzkich w jednostkach terenowych PAŻP*, bez określenia szczegółowych wymagań bezpieczeństwa dla niektórych organów, przy nieaktualnych założeniach¹³

¹¹ Lot wykonywany z wykorzystaniem wskazań przyrządów.

¹² Lot z widocznością, z wykorzystaniem zewnętrznych punktów odniesienia.

¹³ Zalecenia wynikające z *Optymalizacji* wskazywały aby podczas planowania harmonogramów pracy, czas SPO przypadał w godzinach najmniejszego natężenia ruchu lub pojemność była redukowana natychmiast po wprowadzeniu SPO,

i w zmienionym środowisku technicznym i operacyjnym. Jednocześnie, przy świadomości niedostatków, prace nad aktualizacją ww. dokumentu prowadzono opieszale.

Jako element forsownego wprowadzania SPO ze strony Kierownictwa PAŻP w stosunku do Kierownika TWR EPMO¹⁴, NIK ocenia wydanie w dniu 25 sierpnia 2020 r. polecenia stosowania tego trybu pracy przez cały okres pełnienia służby w TWR EPMO. W ocenie NIK mogło to zaburzyć komfort pracy i zwiększyć stres kontrolerów.

Ponadto NIK ocenia, że brak dodatkowych szkoleń, zarówno w organach, gdzie SPO wprowadzono po raz pierwszy, jak i w tych, gdzie rozszerzono jego stosowanie, mógł realnie przyczynić się do zmniejszenia bezpieczeństwa pracy kontrolerów ruchu lotniczego i wzrostu ilości zgłoszeń zdarzeń lotniczych. Zmiany w programie szkoleń wprowadzono dopiero pod ich wpływem.

NIK ocenia nadto na podstawie zgromadzonych dowodów, że stosowany w dniu 2 lipca 2020 r. przez służbę TWR EPZG¹⁵ tryb pracy na połączonych stanowiskach nie miał wpływu na powstanie zdarzenia lotniczego związanego z lotem LO7004 o statusie HEAD¹⁶ z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej na pokładzie, które polegało na rozpoczęciu operacji lotniczej bez służby kontroli ruchu lotniczego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Struktura, polityka zatrudnienia, organizacja pracy i system wynagradzania pracowników w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej ze szczególnym uwzględnieniem zmian wywołanych spadkiem ruchu lotniczego.

Opis stanu faktycznego

Zatrudnienie w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w latach 2018-2021 mieściło się w przedziale od 1 885 pracowników zatrudnionych na 1 864 etatach do 1 945 pracowników na 1 926 etatach¹⁸. Pracownicy prowadzący kontrole ruchu lotniczego stanowili grupę 31,8% zatrudnionych w Agencji osób¹⁹. W 2021 r. nastąpił spadek zatrudnienia o 3,1% względem roku poprzedniego, przy czym zmniejszenie liczby pracowników dotyczyło grupy stanowisk nieprowadzących kontroli ruchu lotniczego. Najwięcej pracowników zatrudnionych było w Warszawie²⁰, a najmniej w Zielonej Górze²¹.

a w związku z tym zakładano z góry, że w czasie planowanych SPO, przede wszystkim w godzinach nocnych, nie powinien wystąpić nieoczekiwany wzrost obciążenia pracą.

¹⁴ Organ kontroli lotniska w Modlinie.

¹⁵ Organ kontroli lotniska w Zielonej Górze.

¹⁶ Lot wykonywany ze specjalnymi uprawnieniami przysługujący najważniejszym osobom w państwie.

¹⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁸ Zatrudnienie na koniec 2018 r. wyniosło 1 901 pracowników na 1 883 etatach, na koniec 2019 r. wyniosło 1 938 pracowników na 1 919 etatach, na koniec 2020 r. wyniosło 1 945 pracowników na 1 926 etatach, a na dzień 30 czerwca 2021 r. zatrudnienie wyniosło 1 885 pracowników na 1 864 etatach.

¹⁹ Na dzień 31 grudnia 2018 r. – 596 osób, tj. 31,4% pracowników, na dzień 31 grudnia 2019 r. – 613 osób, tj. 31,6% pracowników, na dzień 31 grudnia 2020 r. – 615 osób, tj. 31,6% pracowników, na dzień 30 czerwca 2021 r. – 615 osób, tj. 32,6% pracowników.

²⁰ Tj. 1 276 os. w 2018 r., 1 297 os. w 2019 r., 1 287 os. w 2020 r. i 1 239 os. w I półroczu 2021 r.

²¹ Tj. pięć os. w 2018 r., cztery os. w 2019 r., sześć os. w 2020 r. i sześć os. w I półroczu 2021 r.

W latach 2018-2021 stan zatrudnienia kadry kierowniczej utrzymywał się na stałym poziomie i wynosił: 176 osób zatrudnionych na 175,7 etatach w 2018 r., 177 osób zatrudnionych na 176,9 etatach w 2019 r., 173 osoby zatrudnione na 172,5 etatach w 2020 r. oraz 182 osoby zatrudnione na 181,5 etatach w 2021 r.²².

W okresie objętym kontrolą do wykonywania innych zadań oddelegowano łącznie 37 kontrolerów ruchu lotniczego²³, z czego w 2018 r. delegowano 27 KRL, w 2019 r. – 32 KRL, w 2020 r. – 33 KRL, a w 2021 r. delegowano 31 KRL. P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił, że delegowanie kontrolerów ruchu lotniczego do wykonywania innych zadań podyktowane jest koniecznością wykorzystania ich wiedzy i kompetencji. Delegowanemu pracownikowi wypłacany jest dodatek funkcyjny. Delegowanie KRL do wykonywania innych zadań nie prowadzi do utraty uprawnień wynikających z licencji, albowiem osoby te wykonują zadania KRL w wymaganym nominale czasu pracy. W okresie objętym kontrolą uprawnienia uzupełniające dla dodatkowego organu²⁴ straciła jedna osoba.

W okresie objętym kontrolą²⁵ PAŻP dokonała zwolnień 118 pracowników²⁶. Najczęstszą przyczyną, ustania stosunku pracy, w 43 przypadkach, było rozwiązanie stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników (zwolnienia grupowe).

W latach 2018-2021 (I półrocze) Agencja rozwiązała umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika z ośmioma osobami. Najczęstszą przyczyną zwolnienia było ciężkie naruszenie przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych. W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadków rozwiązania umów o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika po upływie jednego miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okolicznościach uzasadniających ich rozwiązanie. Rozwiązanie umów o pracę, po za czterema przypadkami, było poprzedzone zasięgnięciem opinii reprezentujących pracowników zakładowych organizacji związkowych, które zawiadamiane było o przyczynie uzasadniającej rozwiązanie umowy. P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił, że w czterech przypadkach Agencja nie zwróciła się o konsultację do związku zawodowego, albowiem związek ten nie dopełnił formalności i utracił status zakładowej organizacji.

(akta kontroli str. 24-33)

Polska Agencja Żeglugi Powietrznej w okresie objętym kontrolą sporządzała plany zatrudnienia dla całej organizacji i poszczególnych kategorii pracowników²⁷. Niepewność prognoz wywołana wybuchem pandemii COVID-19 spowodowała, że rozbieżność planów sporządzonych przed i po 2020 roku była wysoka²⁸. Prognozy co do stanu zatrudnienia, PAŻP prezentowała każdorazowo w planach pięcioletnich działalności i planach rocznych działalności.

(akta kontroli str. 944 pliki: 57-64)

Zakładany w zatwierdzonych planach rocznych działalności PAŻP na lata 2018, 2019, 2020, 2021 stan zatrudnienia w grupie kontrolerów ruchu lotniczego wynosił odpowiednio 611,71; 625,6; 658,9; 650,8 etatów. Stan zatrudnienia kontrolerów

²² Wg stanu na dzień 30 września 2021 r.

²³ W tej grupie znajdowali się również kontrolerzy oddelegowani do pełnienia innych funkcji (kategoria PRU-2), których liczba oscylowała w latach objętych kontrolą wokół 30.

²⁴ Kontroler może posiadać uprawnienia na kilka organów np. APP PO i TWR EPZG.

²⁵ Wg. Stanu na dzień 30 czerwca 2021 r.

²⁶ Z czego w 2018 i 2019 r. po 20 pracowników, w 2020 r. 59 pracowników, a w I półroczu 2021 r. 19 pracowników.

²⁷ Np. „Plan zatrudnienia personelu w PAŻP” podpisany w dniu 3 września 2018 r., „Plan zatrudnienia 2021-2025 (wszyscy pracownicy)”, „Założenia do Planu zatrudnienia PAŻP na lata 2020-2025 w kategoriach PRU 5-10”, „Założenia do Planu zatrudnienia PAŻP na lata 2019-2024 w kategoriach PRU 5-10” z dnia 24 maja 2019 r.

²⁸ Np. w 2019 roku planowano w 2024 roku zatrudnienie w grupie KRL na poziomie 747,2 etatu, zaś w planach z 2020 i 2021 roku było to odpowiednio 650,75 i 662,4 etatu.

ruchu lotniczego w latach 2018-2020 wyniósł natomiast odpowiednio 601,13; 613,13; 609,71, a więc był niższy od planowanego o odpowiednio 10,58; 12,47 i 49,19 etatu. P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił²⁹, że plany zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego sporządzane były w oparciu o prognozy ruchu lotniczego publikowane przez STATFOR EUROCONTROL³⁰, a ich niewykonanie wynikało przede wszystkim z rezygnacji praktykantów ze szkolenia z powodów osobistych oraz braku postępów w szkoleniu. P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił³¹ przy tym, że do czasu wybuchu epidemii COVID-19 nabory kandydatów na kurs kontrolerów ruchu lotniczego prowadzono wykorzystując maksymalne możliwości tak ośrodka szkolenia, jak i poszczególnych organów kontroli ruchu lotniczego, a nabory przewidziane na jesień 2020 r. zostały wstrzymane po wdrożeniu w Agencji działań oszczędnościowych.

(akta kontroli str.24-26)

Planowanie pracy KRL odbywa się z wykorzystaniem aplikacji MS Excel. Harmonogram tworzony jest na okresy trzymiesięczne. Przy przygotowywaniu projektu harmonogramu uwzględnia się zapotrzebowanie na kontrolerów zgodnie z prognozami ruchu, urlopy, szkolenia. Dobór pracowników celem wypełnienia zapotrzebowania na kontrolerów na daną jednostkę czasu odbywa się ręcznie. Aplikacja, w której tworzone są projekty harmonogramów zawiera formuły informujące o niezgodności w zakresie przekroczeń dopuszczalnego czasu pracy KRL. Tak przygotowany projekt harmonogramu przekazywany był do kierownika organu w celu uwzględnienia dodatkowych parametrów np. dyżurów praktykanckich. Ewentualnych zmian w harmonogramach dokonywał kierownik organu.

(akta kontroli str.20)

Brak realizacji planów zatrudnienia i wynikająca z tego dysproporcja pomiędzy potrzebami, a zasobami, jak przyznał³² p.o. Prezes PAŻP, skutkowało pracą kontrolerów w godzinach nadliczbowych, których liczba w latach 2017-2020 wyniosła odpowiednio 29 947, 32 991, 38 302 i 7 801. Kontrola³³ NIK przeprowadzona w PAŻP w 2014 r. ustaliła, że w 2012 r. wystąpiło 40 356 godzin nadliczbowych, zaś w 2013 r. wystąpiło 47 351 godzin nadliczbowych. W latach 2018-2019 najwięcej nadgodzin wypracowano w organie kontroli obszaru (6 900,5; 7 638,5) oraz organie kontroli zbliżania w Poznaniu (5 819; 6 524,5). W 2020 r. najwięcej nadgodzin wypracowano w organie kontroli obszaru lotów wojskowych – 3 018,5 oraz w organie kontroli zbliżania w Poznaniu – 1 028,5. Również w 2020 r., kiedy liczba nadgodzin r/r spadła blisko pięciokrotnie, czterech kontrolerów ruchu lotniczego wypracowało ponad 200 nadgodzin, z czego dwóch spośród nich drugi rok z rzędu.

(akta kontroli str. 944 pliki: 44-47)

P.o. Prezes PAŻP w przedstawionych NIK wyjaśnieniach wyraził³⁴ obawę, że odchylenie liczby personelu w stosunku do wartości planowanych może w przyszłości przynieść konsekwencje w postaci ponownego wzrostu liczby godzin nadliczbowych, ale również, w zależności od możliwych scenariuszy rozwoju ruchu lotniczego, niewykluczone są wzrosty opóźnień samolotów.

(akta kontroli str. 559-566)

²⁹ W piśmie znak ABK.081.01.104.2021 z dnia 9 listopada 2021 r.

³⁰ Prognozy tej instytucji bierze się również jako punkt odniesienia przy sporządzaniu Planów Skuteczności Działania (PSD)

³¹ W piśmie znak ABK.081.01.104.2021 z dnia 9 listopada 2021 r.

³² W piśmie znak ABK.081.01.104.2021 z dnia 9 listopada 2021 r.

³³ P/14/037 – Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej

³⁴ W piśmie znak ABK.081.01.104.2021 z dnia 9 listopada 2021 r.

Zasady ustalania wynagrodzeń pracowników Agencji uregulowane zostały w *Regulaminie wynagradzania dla pracowników Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*³⁵ zatwierdzonym przez Ministra Infrastruktury w dniu 12 lipca 2010 r. w brzmieniu nadanym Aneksem nr 3 z dnia 13 czerwca 2017 r. *Regulamin wynagradzania* stanowił, że pracownikowi przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze za pracę i inne składniki wynagrodzenia (dodatki) przewidziane dla zajmowanego stanowiska zgodnie z Taryfikatorem Płacowym. Pracownikom mogły być ponadto wypłacane świadczenia związane z pracą takie jak: premia motywacyjna, wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wskutek choroby, świadczenie jubileuszowe, jednorazowe świadczenie w związku z przejściem na emeryturę lub rentę inwalidzką oraz nagroda. Wynagrodzenie zasadnicze ustalane było w oparciu o kwotę bazową wynoszącą 8 500,00 zł brutto; w przypadku kontrolerów lotu dodatkowo, oprócz kwoty bazowej, w oparciu o współczynnik „k” określający stopień skomplikowania przestrzeni powietrznej i złożoności ruchu oraz współczynnik „m” określający przedziały operacji lotniczych. Wysokość kwoty bazowej oraz wartości poszczególnych współczynników mogły być zmieniane raz do roku w terminie do 31 października. *Regulamin wynagradzania* przewidywał również 16 dodatków do wynagrodzenia³⁶ w zależności m.in. od wykonywanych czynności, pory świadczenia pracy, posiadanych umiejętności czy stażu pracy. W przypadku wystąpienia trudności finansowych Agencji lub konieczności realizacji celów wynikających z uregulowań dotyczących poprawy efektywności działania Agencja mogła ograniczyć wypłaty lub wstrzymać uruchomienie środków na premie i nagrody określone w regulaminie, a także podjąć inne działania w granicach obowiązujących przepisów w celu przywrócenia równowagi finansowej PAŻP.

Pracownikom PAŻP przysługiwało wynagrodzenie zgodnie z Taryfikatorem Płacowym. Dla I grupy pracowników stanowiącej pracowników fizycznych, pomocniczych i administracyjno-biurowych wynagrodzenie zasadnicze zawierało się, zgodnie z Taryfikatorem Wynagrodzeń, w przedziale od minimalnego wynagrodzenia do 112% kwoty bazowej, dla II grupy pracowników stanowiącej pracowników wspomagających osoby wykonujące misję PAŻP – od 35% do 154% kwoty bazowej, natomiast dla III grupy pracowników, tj. pracowników wykonujących misję PAŻP (w tym kontrolerów ruchu lotniczego) wynagrodzenia zasadnicze zawierało się w przedziale od 42% do 471% kwoty bazowej.

Kontrolerom ruchu lotniczego przysługiwało wynagrodzenia zasadnicze z uwzględnieniem zasady pomnażania kwoty bazowej przez współczynniki „k” i „m”. Tak ustalona wartość była następnie powiększana o sumę dodatkowych mnożników odpowiadających stopniowi doświadczenia zawodowego i rodzajowi pełnionej służby.

Pismem z dnia 28 lutego 2019 r. P.o. Prezes PAŻP skierował do konsultacji projekt nowego regulaminu wynagradzania. Projekt regulaminu upraszczał system wynagrodzeń, zastępując taryfikator oparty o procentowe odniesienie do kwoty bazowej – kwotowymi przedziałami wynagrodzenia dla poszczególnych typów stanowisk. Dla pracowników administracji i pracowników wsparcia operacyjnego wynagrodzenia mieścić się miały w przedziale od wynagrodzenia minimalnego do

³⁵ Dalej: Regulamin wynagradzania.

³⁶ Dodatek funkcyjny; dodatek za staż pracy w PAŻP; dodatek operacyjny dla kontrolerów ruchu lotniczego; dodatek kwalifikacyjny dla pilotów i mechaników lotniczych; dodatek za wykonywanie dodatkowych czynności; dodatek instruktorski; dodatek szkoleniowy; dodatek funkcyjny zmienny dla senior kontrolera ruchu lotniczego; dodatek funkcyjny zmienny dla senior CNS; dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych; dodatek za pracę w soboty, niedziele i święta oraz w dni ustalone przez Pracodawcę jako wolne; dodatek za pracę w porze nocnej; dodatek za pełnienie dyżurów poza normalnymi godzinami pracy; dodatek za pracę w warunkach szkodliwych dla zdrowia, uciążliwych lub niebezpiecznych; dodatek za pracę w powietrzu; dodatek inspektorski.

30 000 zł³⁷ w zależności od stanowiska. W przypadku wynagrodzenia kontrolerów ruchu lotniczego jego wysokość uzależniona miała być od organu, w którym służbę pełnił kontroler i dla wynagrodzenia zasadniczego mieścić się w przedziale od 9 500 zł do 39 900 zł, a dla asystentów kontrolerów ruchu lotniczego w przedziale od 7 000 zł do 10 000 zł. Projekt regulaminu został wycofany przez p.o. Prezesa PAŻP z uwagi na zmianę sposobu obliczania opłat nawigacyjnych, przez co regulamin nie spełniłby swoich celów.

W dniu 10 kwietnia 2020 r. p.o. Prezes PAŻP przedstawił zakładowym organizacjom związkowym do uzgodnienia porozumienie w sprawie zmiany *Regulaminu wynagradzania*. Porozumienie zmieniało wysokość kwoty bazowej w kwocie 8 500 zł na 6 500 zł. Dodatkowo, w latach 2020-2022 Prezes PAŻP upoważniony miał być do samodzielnego ustalenia wysokości kwoty bazowej w każdym czasie, informując o tym zakładowe organizacje związkowe. Dodatkowo porozumienie znosiło preferencyjne zasady wypłat odpraw emerytalnych i nagród jubileuszowych dla osób rozwiązujących stosunek pracy w związku z przejściem na emeryturę³⁸.

W dniu 10 czerwca 2020 r., w związku ze zmianą wysokości wynagrodzenia zasadniczego z kwoty 8 500 zł na 6 500 zł i brakiem zawarcia porozumienia z działającymi w Agencji organizacjami związkowymi w sprawie grupowych wypowiedzeń zmieniających p.o. Prezes PAŻP wydał i wprowadził do stosowania *Regulamin grupowych wypowiedzeń zmieniających w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*³⁹. Wypowiedzeniami zmieniającymi objęci zostali wszyscy pracownicy Agencji, tj. 1 971 osób. Wypowiedzenia zmieniające wręczane były pracownikom w okresie od dnia 1 września do dnia 30 listopada 2020 r., a dla pracowników zatrudnionych w organie TWR Warszawa w okresie od dnia 16 czerwca 2020 r. do dnia 31 sierpnia 2020 r. Wypowiedzenia zmieniające zawierały indywidualnie ustalone wynagrodzenie zasadnicze z uwzględnieniem nowej jego wysokości, a także zawierały pouczenie o prawie pracownika do złożenia oświadczenia o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków płacy przed upływem połowy okresu wypowiedzenia i jego skutkach.

Regulamin przewidywał, że w okresie do dnia 15 września 2020 r. pracownicy mogli zgłaszać chęć rozwiązania umów o pracę za porozumieniem stron. W takim przypadku pracownikowi, poza świadczeniami przysługującymi na podstawie ustawy z dnia 13 marca 2003 r. *o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników*⁴⁰, przysługiwała dodatkowa odprawa pieniężna w wysokości jednego wynagrodzenia zasadniczego.

W związku ze zmianą *ustawy o zwolnieniach grupowych*⁴¹ aneksem z dnia 16 lipca 2020 r. do *Regulaminu GWZ* zmieniono jego zapisy w zakresie wypłaty dodatkowej odprawy pieniężnej ograniczając jej maksymalną wysokość do ustawowego limitu dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia, tj. do wysokości 26,0 tys. zł. Ograniczenie to nie dotyczyło osób, które złożyły wniosek o rozwiązanie umów o pracę za porozumieniem stron w terminie do dnia 31 sierpnia 2020 r.

³⁷ Kwoty wynagrodzeń pracowników PAŻP wskazano jako kwoty brutto.

³⁸ *Regulamin wynagradzania* przewidywał, dla osób zatrudnionych w PAŻP ponad 30 lat, wypłatę odprawy emerytalnej w wysokości 200% podstawy wymiaru. Dodatkowo w razie rozwiązania stosunku pracy z powodu przejścia na emeryturę lub rentę – pracownikowi, któremu do nabycia prawa do nagrody jubileuszowej brakuje mniej niż 12 miesięcy, licząc od dnia rozwiązania stosunku pracy nagrodę jubileuszową wypłaca się w dniu rozwiązania stosunku pracy.

³⁹ Dalej: *Regulamin GWZ*.

⁴⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1969, ze zm., dalej *ustawa o zwolnieniach grupowych*.

⁴¹ Wprowadzonych ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. *o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1072, ze zm.) – tzw. „tarcza 4.0”.

Na skutek grupowych wypowiedzi zmieniających Agencja za porozumieniem stron rozwiązała 48 umów o pracę⁴², a w 43 przypadkach umowy o pracę rozwiązały się z upływem terminów wypowiedzenia na skutek złożenia oświadczeń przez pracowników o odmowie przyjęcia zaproponowanych warunków płacy przed upływem połowy okresu wypowiedzenia. Osobom, które w terminie do dnia 15 września 2020 r. złożyły wniosek o rozwiązanie stosunku pracy wypłacono dodatkowe odprawy w łącznej wysokości 484,8 tys. zł. Osobom, których stosunek pracy rozwiązał się w trybie zwolnień grupowych wypłacono odprawy w wysokości uzależnionej od stażu pracy w PAŻP, tj. jednomiesięcznego wynagrodzenia dla osób zatrudnionych krócej niż dwa lata, dwumiesięcznego wynagrodzenia dla osób zatrudnionych od dwóch do ośmiu lat i trzymiesięcznego wynagrodzenia dla osób zatrudnionych ponad osiem lat. Łącznie do dnia 31 lipca 2021 r. wypłacono 2 411,6 tys. zł odpraw w związku z rozwiązaniem umów o pracę z przyczyn nie dotyczących pracowników oraz 1 553,0 tys. zł odpraw dla pracowników, którzy rozwiązali umowy o pracę za porozumieniem w związku z przejściem na emeryturę.

(akta kontroli str. 17-19, 944 pliki: 86-96, 1230 pliki: 24-25)

W dniu 30 września 2020 r. p.o. Prezes PAŻP przekazał zakładowym organizacjom związkowym do uzgodnienia nowy projekt regulaminu wynagradzania. Projekt regulaminu odstępował od ustalania wynagrodzenia w oparciu o kwotę bazową, ustalając przedziały kwotowe wynagrodzeń w zależności od zajmowanego stanowiska. Dla pracowników pozaoperacyjnych miesięczne wynagrodzenie zasadnicze mieścić się miało w przedziale od kwoty minimalnego wynagrodzenia do kwoty 39 900 zł w zależności od zajmowanego stanowiska, dla pracowników wsparcia operacyjnego wynagrodzenie zasadnicze mieścić się miało w przedziale od kwoty 8 500 zł do kwoty 11 500 zł, a dla kontrolerów ruchu lotniczego wynagrodzenie zasadnicze mieścić się miało w przedziale od kwoty 7 600 zł do 39 900 zł w zależności od stopnia oświadczenia i miejsca oraz rodzaju świadczenia służby. Ponadto projekt przewidywał 14 dodatków do wynagrodzenia⁴³. Dodatkowo pracownikowi mogły być przyznane inne świadczenia m.in. nagrody i premie. Projekt nie wszedł w życie. Dyrektor Biura Prezesa wyjaśniła⁴⁴, że przyczyną braku wejścia w życie projektu regulaminu wynagradzania był brak, poza jednym wyjątkiem, akceptacji organizacji związkowych, a także brak uzasadnienia ekonomicznego dla jego wprowadzenia związanego z sytuacją epidemiologiczną.

Pismem z dnia 26 stycznia 2021 r. p.o. Prezes PAŻP przedstawił *Regulamin Grupowych Zwolnień Zmieniających w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*. Uzasadnieniem zwolnień zmieniających było zmniejszenie się liczby operacji lotniczych, co wpłynęło na wysokość wynagrodzeń kontrolerów ruchu lotniczego. Zmiany warunków objęły pracowników zatrudnionych na stanowiskach kontrolerów ruchu lotniczego oraz pracowników będących kontrolerami ruchu lotniczego delegowanych do wykonywania innych zadań, tj. łącznie 444 osoby. Zmiany wynagrodzeń następować miały ze skutkiem od dnia 1 czerwca 2021 r.

Pismem z dnia 28 marca 2021 r. p.o. Prezes PAŻP przekazał zakładowym organizacjom związkowym projekt nowego regulaminu wynagradzania. Zgodnie z projektem pracownikom przysługiwało wynagrodzenie zasadnicze, wynagrodzenie

⁴² Z czego w 41 przypadkach w związku z przejściem na emeryturę, w jednym przypadku w związku z przejściem na rentę, a w sześciu przypadkach w trybie porozumienia stron bez powiązania z wypłatą odpraw emerytalnych czy rentowych.

⁴³ To jest dodatek: stażowy; funkcyjny; Kierownika Zmiany ATM; operacyjny dla kontrolerów ruchu lotniczego; seniorski; ATSEP; kwalifikacyjny dla personelu wsparcia operacyjnego ATM; za czynności szczególne; rekompensujący; za pracę w soboty, niedziele i święta oraz w dni ustanowione przez Pracodawcę jako wolne; za pracę w godzinach nadliczbowych; za pracę w godzinach nocnych; szkoleniowy; dodatek ATM.

⁴⁴ Pismo z dnia 23 września 2021 r. (znak: AB.0701.12.033.2021).

premiowe, a także mogły mu przysługiwać inne składniki wynagrodzenia⁴⁵, a także mogły być przyznawane premie i nagrody. Dla stanowisk kierowniczych (z wyłączeniem Prezesa i zastępców Prezesa PAŻP) wynagrodzenia mieściły się, w zależności od zajmowanego stanowiska w przedziale do 8 000 zł do 36 000 zł, dla stanowisk wsparcia operacyjnego w przedziale od kwoty minimalnego wynagrodzenia do 20 000 zł w zależności od zajmowanego stanowiska; dla stanowisk technicznych od kwoty minimalnego wynagrodzenia do 24 000 zł w zależności od zajmowanego stanowiska, dla stanowisk pozostałych od kwoty minimalnego wynagrodzenia do 22 000 zł w zależności od zajmowanego stanowiska. Dla kontrolerów ruchu lotniczego wynagrodzenie zasadnicze mieściło się w przedziale od 3 500 zł do 39 900 zł w zależności od doświadczenia, miejsca i rodzaju świadczonej służby. Wynagrodzenie premiowe i premie, zgodnie z projektem regulaminu, miały być wypłacane z funduszu premiowego ustalanego oddzielnie na każdy rok począwszy od 2022 r., a ich wypłata uzależniona byłaby od sytuacji finansowej Agencji. Maksymalna wysokość premii wynosić mogła 35% wynagrodzenia zasadniczego pracownika. Regulamin przewidywał, co dwa lata, weryfikację wysokości wynagrodzeń do prognoz ruchu lotniczego, zdolności płatniczych Agencji i poziomu wynagrodzeń na rynku pracy. Projekt regulaminu w dniu 14 maja 2021 r. został skierowany do Ministra Infrastruktury celem zatwierdzenia zgodnie z ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o *Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*⁴⁶. Przedstawiony Ministrowi projekt Regulaminu wynagradzania został przez niego zwrócony bez zatwierdzenia. Jak wyjaśnił⁴⁷ p.o. Prezes PAŻP, przyczyną niezatwierdzenia projektu była konieczność zmiany regulaminu w zakresie jednego ze stanowisk wsparcia operacyjnego, tj. stanowiska eksperta.

(akta kontroli str.18-19, 34-100, 675, 944 pliki: 86-96)

W związku z brakiem akceptacji Ministra co do przedłożonego w dniu 14 maja 2021 r. projektu regulaminu wynagradzania, PAŻP opracowała kolejny projekt regulaminu i pismem z dnia 13 sierpnia 2021 r. przedstawiła do konsultacji związkom zawodowym. Pozytywną opinię o zaprezentowanym regulaminie przedstawiły dwa funkcjonujące w Agencji związki zawodowe. W zakresie zasad wynagradzania regulamin ten powielał rozwiązania w zakresie wynagrodzenia zasadniczego, dodatków do wynagrodzenia oraz premii i nagród zawarte w projekcie regulaminu z marca 2021 r. Różnice pomiędzy wersjami polegały na podwyższeniu wynagrodzeń dla wybranych stanowisk, likwidacji regulacji w zakresie przestoju oraz wprowadzały preferencyjne warunki wypłaty odpraw emerytalnych dla pracowników, którzy do dnia 31 grudnia 2022 r. rozwiążą umowę o pracę w związku z przejściem na emeryturę., utrzymując je na dotychczasowym poziomie. Pismem z dnia 15 września 2021 r. p.o. Prezes PAŻP wniósł do Ministra o zatwierdzenie przedłożonego regulaminu wynagradzania. W dniu 28 września 2021 r. Minister zatwierdził regulamin wynagradzania.

Zarządzeniem Nr 261 Prezesa PAŻP z dnia 17 października 2021 r. p.o. Prezesa PAŻP wprowadził *Regulamin wynagradzania dla pracowników Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*, określając termin jego wejścia w życie od dnia 1 listopada 2021 r.

Funkcjonujący od tego czasu w PAŻP regulamin wynagradzania przewidywał, że oprócz wynagrodzenia zasadniczego pracownik może otrzymać wynagrodzenie

⁴⁵ To jest: wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych; wynagrodzenie za pracę w niedzielę, święta i dni wolne od pracy; wynagrodzenie za pracę w porze nocnej; wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy; wynagrodzenie projektowe.

⁴⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 260, dalej: *ustawa o PAŻP*.

⁴⁷ Pismo z dnia 3 września 2021 r. (znak: AL.0708.04.016.2021).

premiowe oraz premię z Funduszu premiowego; wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych; wynagrodzenie za pracę w niedzielę, święta i dni wolne od pracy; wynagrodzenie za pracę w porze nocnej; wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy; wynagrodzenie projektowe oraz nagrodę pieniężną. Dodatkowo pracownik mógł otrzymać świadczenia w postaci odprawy emerytalnej i dofinansowania składek do funkcjonujących w PAŻP programów emerytalnych oraz świadczenie w formie ubezpieczenia na życie. Regulamin uzależniał wynagrodzenie m.in. od zajmowanego stanowiska zgodnie z taryfikatorem, poziomu wykształcenia, posiadanych kwalifikacji, sytuacji na rynku pracy, poziomu ruchu lotniczego, a także od sytuacji finansowej Agencji i perspektyw jej zmiany. Prezes PAŻP, zgodnie z regulaminem mógł, kierując się poziomem ruchu lotniczego oraz sytuacją ekonomiczną Agencji podjąć decyzję o uruchomieniu funduszu premiowego, z którego wypłacane mogą być premie do wysokości do 35% pobranego wynagrodzenia zasadniczego w okresie, za jaki przyznawana ma być premia. Pracownikom realizującym projekty przyznane mogło być wynagrodzenie projektowe, a także premia projektowa w wysokości do 30% jego wynagrodzenia, a jej indywidualna wysokość regulowana była w porozumieniu pomiędzy pracownikiem a Agencją. Za szczególne zaangażowanie i osiągnięcia w pracy pracownikowi mogła zostać przyznana nagroda z funduszu nagród. Wysokość funduszu wynosić miała 5% funduszu wynagrodzeń w danym roku.

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego określona została szczegółowo w taryfikatorze wynagrodzeń. Dla kontrolerów ruchu lotniczego wysokość wynagrodzeń uzależniona została od organu, w którym pełni służbę i wahać się mogła w przedziale od 7,5 tys. zł brutto⁴⁸ do 30,0 tys. zł brutto⁴⁹.

W ramach zatrudnienia na tym samym stanowisku ww. *Regulamin wynagradzania* dopuszczał duże zróżnicowanie wynagrodzeń, dochodzące w skrajnych przypadkach do 250% maksymalnego wynagrodzenia względem najniższego wynagrodzenia. P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił, że taka rozpiętość wynagrodzeń podyktowana jest koniecznością dostosowania ich do poziomów rynkowych. Dodatkowo wskazał, że taryfikator wynagrodzeń uwzględniał stanowiska związków zawodowych. Dodatkowo Regulamin wynagradzania wprowadzał obowiązek zachowania poufności co wysokości wynagrodzenia. P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił⁵⁰, że wprowadzenie klauzuli o zachowaniu poufności ma za zadanie zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonowania Agencji poprzez zniwelowanie ryzyka ujawnienia poza PAŻP danych o wysokościach wynagrodzeń, co ma zapobiec próbom rekrutacji KRL przez podmioty zewnętrzne.

W związku z wprowadzeniem do stosowania w PAŻP *Regulaminu wynagradzania* w dniu 19 października 2021 r. Agencja zawiadomiła związki zawodowe działające w PAŻP o planowanych grupowych wypowiedzeniach zmieniających oraz o grupowych zwolnieniach. Uzasadnieniem grupowych wypowiedzeń zmieniających było m.in. wejście w życie od dnia 1 listopada 2021 r. nowego regulaminu wynagradzania i konieczności dostosowania warunków płacy do jego postanowień. Grupowymi wypowiedzeniami zmieniającymi objęci mieli być wszyscy pracownicy PAŻP. Jednocześnie p.o. Prezes PAŻP poinformował, że w związku ze spadkiem ruchu lotniczego i zmniejszeniem się zapotrzebowania na usługi świadczone przez PAŻP Agencja zamierza rozwiązać umowy o pracę w trybie zwolnień grupowych z maksymalnie 135 osobami, w tym z ośmioma KRL.

(akta kontroli str. 944 pliki: 5, 18, 86-96)

⁴⁸ Mнімialne wynagrodzenie młodszego kontrolera ruchu lotniczego do jednego roku od otrzymania licencji.

⁴⁹ Maksymalne wynagrodzenie kontrolera ruchu lotniczego zatrudnionego w organie zbliżania albo obszaru Warszawa.

⁵⁰ Pismo z dnia 22 października 2021 r. (znak: ABK.081.01.098.2021)

Zarządzeniem nr 292 Prezesa PAŻP z dnia 17 grudnia 2021 r. wprowadzono, ze skutkiem od 1 stycznia 2022 r., *Regulamin premiowy PAŻP* oraz *Regulamin wynagradzania projektowego PAŻP*. Wprowadzone regulaminy miały za zadanie uszczegółowić określone w *Regulaminie wynagradzania* ogólne zasady wypłaty tych świadczeń.

(akta kontroli str. 944 plik 18)

W związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 i konieczności zapewnienia ciągłości realizacji zadań PAŻP w kwietniu 2020 r. wprowadzono organizację pracy w podziale na dwie grupy, wzajemnie niekontaktujące się ze sobą. Służbę żeglugi powietrznej lub pracę świadczyła jedna grupa pracowników, a druga w tym czasie nie świadczyła służby lub pracy pobierając z tego tytułu świadczenie postojowe, o którym mowa w art. 81 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks pracy*⁵¹.

(akta kontroli str. 17-19, 683-684)

Z zakresu prawa pracy przeciwko PAŻP toczy się 109 postępowań sądowych zainicjowanych przez 520 powodów⁵². Łączna wysokość dochodzonych roszczeń wynosi 24 872,9 tys. zł bez ewentualnych odsetek.

(akta kontroli str. 944 plik 81)

W dniu 25 maja 2019 r. PAŻP podpisała z Politechniką Poznańską list intencyjny, w którym strony wyraziły wolę uruchomienia w przyszłości studiów dualnych. Ostatecznie w dniu 3 grudnia 2020 r. zawarto umowę na mocy, której Politechnika Poznańska uruchomiła od dnia 1 marca 2021 r. trysemestralne studia drugiego stopnia o profilu praktycznym (studia dualne) na kierunku lotnictwo i kosmonautyka ze specjalnością ruch lotniczy. Umowa przewidywała 15 miejsc dla studentów, z możliwością ich zmiany w drodze uzgodnienia w zakresie kolejnych naborów. PAŻP zobowiązała się do organizacji praktyk. Podczas I semestru studiów 60% czasu studiów odbywać się miało na Politechnice Poznańskiej, a 40% czasu zajęć w PAŻP, natomiast w II i III semestrze 60% czasu zajęć odbywać się miała w PAŻP, a 40% czasu zajęć na Politechnice. Dodatkowo PAŻP zobowiązała się do wypłacania stypendiów dla studentów odbywających praktyki: za I i II semestr w kwocie łącznej 6,0 tys. zł, a za III semestr w wysokości 2,0 tys. zł. Według stanu na dzień 27 września 2021 r., wypłacono stypendia w wysokości 52 tys. zł. Zajęcia praktyczne prowadzili pracownicy PAŻP. Za prowadzenie szkolenia studentów pracownikom przysługiwało dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 85,00 zł brutto za godzinę. Według stanu na dzień 27 września 2021 r. z tytułu prowadzenia zajęć Agencja wypłaciła wynagrodzenia w łącznej wysokości 72,9 tys. zł. Agencja zawarła z pracownikami również dziewięć umów o dzieło na przygotowanie skryptów do prowadzonych zajęć. Jak wyjaśnił p.o. Dyrektor Biura Szkoleń⁵³, korzyścią dla PAŻP z uruchomienia studiów dualnych miało być pozyskanie wykwalifikowanej kadry dla Agencji, bez konieczności przeprowadzania szkolenia wstępnego.

(akta kontroli str.131-140, 944 pliki: 525-547)

W latach objętych kontrolą w PAŻP funkcjonowało 13 związków zawodowych, z czego 11 zarejestrowano przed 2018 r., jeden w 2018 r. i jeden w 2019 r. Pismem z dnia 29 marca 2021 r. p.o. Prezes PAŻP poinformował Związek Zawodowy

⁵¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm., dalej: kp.

⁵² W tym m.in. 72 postępowania zainicjowane przez 303 powodów na łączną kwotę roszczeń 15 350,7 tys. zł w związku z grupowymi wypowiedzeniami zmieniającymi z 2020 r. oraz osiem postępowań zainicjowanych przez 143 powodów na łączną kwotę roszczeń 3 391,4 tys. zł w związku z grupowymi wypowiedzeniami zmniejszającymi z 2021 r.

⁵³ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 13 września 2021 r.

Kontrolerów Ruchu Lotniczego⁵⁴, że półroczne informacje o liczbie członków tego związku są nieważne i nie wywołują skutków prawnych, a sam ZZ KRL utracił status zakładowej organizacji związkowej. W tym samym dniu Agencja zwolniła dwóch członków zarządu ZZ KRL. W dniu 30 marca 2021 r. PAŻP rozesłała do pracowników informację, że pracownicy będący członkami ZZ KRL mogą wnioskować o zwrot pobranych i odprowadzonych przez PAŻP składek członkowskich na rzecz związku. Pismem z dnia 16 kwietnia 2021 r. p.o. Prezes PAŻP poinformował ZZ KRL, że o zwrot składek wystąpiło ośmiu pracowników i zażądał od związku zwrotu kwoty 42 907,91 zł tytułem bezpodstawnie pobranych składek na rzecz związku.

(akta kontroli str. 1015 plik 1)

W okresie objętym kontrolą w PAŻP toczyło się 12 sporów zbiorowych. Pięć z nich dotyczyło kwestii organizacji pracy (w tym jeden dotyczył kwestii bezpieczeństwa przeciwpożarowego). Pozostałe siedem sporów zbiorowych dotyczyło kwestii związanych z warunkami płacy. Pismem z dnia 25 kwietnia 2021 r. Związek Zawodowy Kontrolerów Ruchu Lotniczego próbował zainicjować spór zbiorowy polegający na naruszeniu wolności związkowej. P.o. Prezes PAŻP odmówił uznania zgłoszonych żądań powołując się, że postawione kwestie nie są objęte definicją sporu zbiorowego. Mimo odmowy uznania sporu zbiorowego Agencja pismem z dnia 30 kwietnia 2021 r. poinformowała Okręgowy Inspektorat Pracy w Warszawie o próbie wszczęcia sporu zbiorowego.

(akta kontroli str. 141-144)

W okresie objętym kontrolą dochodziło do poważnych napięć pomiędzy stroną społeczną, a p.o. Prezesem PAŻP, co nie pozostawało bez wpływu na wypełnianie przez PAŻP zadań ustawowych⁵⁵. W dniu 27 listopada 2019 r. Związek Zawodowy Kontrolerów Lotniska Warszawa⁵⁶ wystąpił⁵⁷ do p.o. Prezesa PAŻP z postulatami dokonania zmian personalnych i zaprzestania procedowania modyfikacji systemu dyżurów w organie TWR EPWA⁵⁸, informując, że, w przypadku ich niespełnienia, nie tylko wszczęciem sporu zbiorowego, ale również złożeniem przez 33 kontrolerów ruchu lotniczego TWR EPWA rezygnacji z pełnionych funkcji takich jak: asesor (egzaminator), senior kontroler, instruktor OJT. Oświadczenia zawierające, oprócz rezygnacji z pełnionych funkcji, również negatywne opinie co do sytuacji w organie, stanowiły załącznik do ww. pisma ZZ KLW i wobec braku zgody p.o. Prezesa PAŻP na żądanie ZZ KLW weszły w życie w dniu 1 grudnia 2019 r. Zostały one potraktowane⁵⁹, wbrew wyjaśnieniom i kolejnym oświadczeniom⁶⁰ kontrolerów, przez p.o. Prezesa PAŻP jako oświadczenia o rozwiązaniu umowy o pracę za wypowiedzeniem, którego bieg jednocześnie uruchomiono. Jednocześnie w dniu 29 listopada 2019 r. p.o. Prezes PAŻP zgłosił do Okręgowego Inspektora Pracy w Warszawie wystąpienie sporu zbiorowego z ZZ KLW. Spotkania robocze⁶¹ oraz rokowania⁶² mające przybliżyć strony do zakończenia sporu nie zakończyły się

⁵⁴ Dalej także ZZ KRL.

⁵⁵ W kontekście bowiem późniejszego, o niższym nawet poziomie intensywności, sporu na linii pracodawca-pracownicy na tle wprowadzenia SPO Prezes ULC ocenił, że „Każdy tego rodzaju spór, a szczególnie jego eskalacja mogą być zaliczone jako czynnik negatywny wpływający na możliwość popelnienia błędu ludzkiego prowadzącego do incydentu lotniczego.” - pismo znak LOŻ-1.543.2.2021.ULC.3 z dnia 19 kwietnia 2021 r.

⁵⁶ Dalej: ZZ KLW.

⁵⁷ Pismem znak ZZKLW/70/2019.

⁵⁸ Organ kontroli lotniska w Warszawie.

⁵⁹ Czego bezpośrednim potwierdzeniem jest wiadomość mailowa z dnia 9 grudnia 2019 r., a także pośrednio całość dalszej korespondencji.

⁶⁰ Przekazanym w dniu 13 grudnia 2019 r.

⁶¹ W dniach 6 i 7 grudnia 2019 r.

⁶² W dniach 5 i 14 grudnia 2019 r.

sukcesem i choć p.o. Prezes PAŻP w dniu 19 grudnia 2019 r. przekazał stronie społecznej pismo⁶³, w którym informował o spełnieniu wszystkich żądań ZZ KLW, a tym samym zakończeniu sporu zbiorowego, to w dniu 23 grudnia 2019 r. ZZ KLW wystąpił do Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o interwencję i wyznaczenie mediatora w sporze zbiorowym. Z dniem 13 stycznia 2020 r. oświadczenia o cofnięciu oświadczenia woli przekazanego do PAŻP w dniu 27 listopada 2019 r. złożyło 29 z 33 kontrolerów ruchu lotniczego. W rozwiązanie sporu na każdym etapie zaangażowani byli Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, a także Minister Infrastruktury, którzy podejmowali czynności pośrednio lub bezpośrednio z nim związane. Minister Infrastruktury podjął się organizacji spotkania z przedstawicielami związków zawodowych w PAŻP w celu omówienia ich postulatów, natomiast Prezes ULC przeprowadził w organie TWR EPWA kontrolę⁶⁴, której przedmiotem było potwierdzenie zdolności PAŻP do zapewniania ciągłości służb ruchu lotniczego w kontekście sytuacji zaistniałej w organie TWR EPWA. Wykazała ona szereg niezgodności⁶⁵ powiązanych z trwającym sporem i wynikającymi z tego trudnościami w zaplanowaniu dyżurów kontrolerów ruchu lotniczego. Raporty zamknięcia ww. niezgodności zostały zatwierdzone przez ULC w dniu 24 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 1017-1027, 1055-1112)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak realizacji przez PAŻP planów zatrudnienia przyczyniał się do niewystarczającego, w porównaniu do potrzeb opracowanych na podstawie międzynarodowych prognoz ruchu lotniczego, stanu zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego.

Skutkiem nieprawidłowości, co potwierdzają wyjaśnienia⁶⁶ p.o. Prezesa PAŻP, był wzrost w latach 2017-2019 liczby wypracowywanych nadgodzin o 27,9% W stosunku do 2017 r. Choć, zgodnie z wyjaśnieniami⁶⁷ p.o. Prezesa PAŻP, od rozpoczęcia pandemii COVID-19, w związku z radykalnym spadkiem liczby operacji, dostępna liczba personelu operacyjnego była wystarczająca dla zapewnienia bieżącej obsługi ruchu, to blisko trzykrotny wzrost liczby nadgodzin w analizowanym w toku kontroli miesiącu lipcu 2021 r.⁶⁸ względem tego samego miesiąca roku poprzedniego, może świadczyć o odbudowywaniu się niekorzystnych trendów i ryzyku powstawania znaczącej liczby nadgodzin potęgowanym sytuacją zawieszenia nowych naborów i planowanych zwolnieniach.

(akta kontroli str. 559-566, 944 pliki: 44-47)

2. Agencja rozwiązała cztery umowy o pracę z winy pracowników bez zachowania terminu wypowiedzenia z pominięciem zasięgnięcia opinii reprezentującej tych pracowników zakładowej organizacji związkowej.

⁶³ Znak pisma AJD-0705-151/369/2019

⁶⁴ Znak: ULC-LOŻ-1/0944/2/19.

⁶⁵ Były nimi: 1. Niezgodne z przepisami wprowadzenie trybu pracy SPO w dniu 7 grudnia 2019 r., 2. Połączenie w dniu 2 grudnia 2019 r. dwóch stanowisk pracy przy natężeniu ruchu przekraczającym maksimum dla dokonania takiego połączenia. 3. Przekroczenie godzin pracy kontrolera w dniu 6 grudnia 2019 r., 4. Brak zapewnienia nadzoru senior kontrolera nad pracą TWR EPWA w dniu 2 grudnia 2019 r., 5. Wyznaczenie innej osoby do pracy na stanowisku kontrolera, który zgłosił niedyspozycję przez nieokreślonego pracownika, nieumocowanego na podstawie INOP do przeprowadzenia takiej czynności.

⁶⁶ W piśmie znak ABK.081.01.104.2021 z dnia 9 listopada 2021 r.

⁶⁷ W piśmie znak ABK.081.01.104.2021 z dnia 9 listopada 2021 r.

⁶⁸ Ostatnie analizowane dane.

Pismami z dnia 29 marca 2021 r. PAŻP rozwiązała z Panem [...]*, Panem [...], Panem [...] oraz Panem [...] umowy o pracę z winy pracownika bez zachowania terminu wypowiedzenia (zwolnienie dyscyplinarne). Jako przyczynę rozwiązania umów o pracę wskazano m.in. celowe i świadome działanie na szkodę Agencji, przywołując okoliczności w jakich miało to mieć miejsce. Rozwiązanie umów o pracę nastąpiło bez zasięgnięcia opinii zakładowej organizacji związkowej reprezentującej tych pracowników.

Jak wynika z art. 52 § 1 kp pracodawca może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika m.in. w razie ciężkiego naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych. Zgodnie natomiast z art. 52 § 3 kp pracodawca podejmuje decyzję w sprawie rozwiązania umowy po zasięgnięciu opinii reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej, którą zawiadamia o przyczynie uzasadniającej rozwiązanie umowy. W razie zastrzeżeń co do zasadności rozwiązania umowy zakładowa organizacja związkowa wyraża swoją opinię niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni.

Jak stanowi art. 25¹ ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁶⁹ uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują m.in. organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących pracownikami u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji. Dla zachowania uprawnień zakładowej organizacji związkowej niezbędne jest, zgodnie z art. 25¹ ust. 2 ustawy o związkach, złożenie półrocznej informacji o liczbie członków związku zawodowego według stanu na dzień 30 czerwca i 31 grudnia – w terminie do 10. dnia miesiąca następującego po tym okresie. Związek zawodowy reprezentujących wspomnianych pracowników złożył wymaganą informację w dniu 8 stycznia 2021 r. Informacja została podpisana przez członka zarządu związku zawodowego. Następnie w dniu 11 stycznia 2021 r. przewodniczący związku zawodowego złożył sprostowanie informacji, w którym wskazał prawidłową liczbę członków związku zawodowego.

P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił⁷⁰, że powodem odstąpienia od zasięgnięcia opinii związków zawodowych reprezentujących wskazanych pracowników była utrata uprawnień zakładowej organizacji związkowej, albowiem związek zawodowy nie złożył informacji o liczbie członków. Jak wskazał, pismo związku zawodowego z dnia 8 stycznia 2021 r. zostało podpisane przez osobę do tego nieupoważnioną, wobec powyższego z dniem 10 stycznia 2021 r. związek zawodowy utracił uprawnienia zakładowej organizacji związkowej.

NIK nie podziela udzielonych wyjaśnień. Nawet gdyby uznać, że, jak wyjaśnił p.o. Prezes PAŻP, pismo związku zawodowego z dnia 8 stycznia 2021 r. zostało podpisane przez osobę do tego nieupoważnioną, to pismo z dnia 11 stycznia 2021 r. zostało podpisane zgodnie z zasadami reprezentacji związku zawodowego. Zatem, z dniem 11 stycznia 2021 r. związek zawodowy reprezentujący wspomnianych pracowników ponownie uzyskał uprawnienia zakładowej organizacji związkowej do dnia 30 czerwca 2021 r. W konsekwencji zwolnienie pracowników z ich winy, bez zachowania terminu wypowiedzenia powinno być poprzedzone zasięgnięciem opinii związku zawodowego,

*) W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), w tym w interesie osób fizycznych, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje oraz z uwzględnieniem art. 29c ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1235) w interesie jednostek objętych działaniami kontrolnymi Prezesa ULC, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem [...].

⁶⁹ Dz. U. z 2019 r., poz. 263, ze zm., dalej: ustawa o związkach.

⁷⁰ Pismo z dnia 23 sierpnia 2021 r. (znak AL.0708.02.013.2021).

w szczególności, że zwolnieniu dyscyplinarnemu podlegały m.in. osoby objęte ochroną trwałości stosunku pracy oraz wchodzące w skład organów związku zawodowego.

(akta kontroli str. 27-29, 172-234, 591-594)

3. W PAŻP, po wprowadzeniu w 2020 r. postoju, wypłacano świadczenie postojowe niezgodnie z obowiązującym *Regulaminem wynagradzania*.

W związku z zaistnieniem stanu epidemii, na obszarze kraju zmniejszył się ruch lotniczy, co spowodowało zmniejszenie zapotrzebowania na usługi świadczone przez PAŻP. Skutkiem takiego stanu rzeczy było zmniejszenie zapotrzebowania na pracę wykonywaną przez kontrolerów ruchu lotniczego, co uzasadniło wprowadzenie instytucji przestoju w PAŻP.

Zgodnie z art. 81 § 1 kp pracownikowi za czas niewykonywania pracy, jeżeli był gotów do jej wykonywania, a doznał przeszkód z przyczyn dotyczących pracodawcy, przysługuje wynagrodzenie wynikające z jego osobistego zaszczerowania, określonego stawką godzinową lub miesięczną, a jeżeli taki składnik wynagrodzenia nie został wyodrębniony przy określaniu warunków wynagradzania – 60% wynagrodzenia.

Dyrektor Biura ds. Personalnych wyjaśniła⁷¹, że za czas przestoju pracownikom wypłacane było wynagrodzenie zasadnicze, tj. bez dodatków.

Powyższy sposób ustalenia wynagrodzenia za czas przestoju naruszył postanowienia art. 7 ust. 15 obowiązującego do dnia 31 października 2021 r. *Regulaminu wynagradzania*, który stanowił, że za czas niezawinionego przez pracownika przestoju przysługuje wynagrodzenie jak za czas przepracowany. W konsekwencji za czas przestoju uprawnionym pracownikom PAŻP powinno być wypłacone wynagrodzenie uwzględniające, oprócz wynagrodzenia zasadniczego, również przypadające tym pracownikom dodatki określone regulaminem wynagradzania.

P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił⁷², że wynagrodzenia za czas przestoju wypłacone zostały zgodnie z przepisami prawa, w tym z *Regulaminem wynagradzania*.

NIK nie podziela udzielonych wyjaśnień. Zdaniem Izby przepisy *Kodeksu pracy* wyznaczają jedynie minimalny standard ochrony praw pracowniczych. Pracodawca, w drodze wewnętrznych źródeł prawa pracy takich, jak np. regulamin wynagradzania, może wprowadzić wyższy standard ochrony praw pracowniczych. Funkcjonujący w Agencji do dnia 31 października 2021 r. *Regulamin wynagradzania* wprowadził odstępstwo od przepisów kp w zakresie przestoju, polegające na wypłacaniu za czas niezawinionego przez pracownika przestoju wynagrodzenia, jak za czas przepracowany, wobec czego – nie oceniając celowości przyjętego wcześniej rozwiązania – takie wynagrodzenie na gruncie obowiązujących w PAŻP regulacji powinno być wypłacone.

(akta kontroli str. 682-684, 703-709)

4. P.o. Prezes PAŻP pobrał⁷³ dodatek funkcyjny w łącznej wysokości 236 418,45 zł mimo, że nie pełnił funkcji uprawniającej do jego pobrania.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 lit. a) *Regulaminu wynagradzania* obowiązującego do dnia 31 października 2021 r. pracownikom zatrudnionym na kierowniczych stanowiskach przysługuje dodatek funkcyjny. Zgodnie natomiast z lit. f) powołanego przepisu dodatek przysługuje w okresie pełnienia funkcji. Dodatek

⁷¹ Pismo z dnia 14 września 2021 r. (znak: AL.0708.05.019.2021).

⁷² Pismo z dnia 22 października 2021 r. (znak: ABK.081.01.098.2021).

⁷³ Wg stanu na dzień 30 września 2021 r.

funkcyjny za pełnienie funkcji seniora KRL w wysokości 20% płacy zasadniczej został przyznany ww. osobie będącej pracownikiem PAŻP od dnia 1 stycznia 2011 r. Z dniem 9 lipca 2018 r. ww. pracownik w związku z powierzeniem obowiązków Prezesa PAŻP przestał wykonywać funkcję uprawniającą go do pobierania dodatku. Po powierzeniu obowiązków Prezesa PAŻP prawo do pobierania przez niego dodatku funkcyjnego z tytułu pełnienia funkcji seniora w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego było przez przedłużane przez podległych mu pracowników: w dniu 28 września 2018 r. – na okres od 1 października 2018 r. do 31 października 2019 r., w dniu 25 października 2019 r. – na okres od 1 listopada 2019 r. do 31 marca 2020 r., w dniu 7 kwietnia 2020 r. – na okres od 1 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2021 r., oraz w dniu 28 lipca 2021 r. – na okres od 1 lipca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

P.o. Prezes PAŻP, wezwany przez NIK do złożenia wyjaśnień w przedmiocie, w które dni pełnił funkcję seniora KRL uprawniającą go do pobierania dodatku i przedłożenia dokumentów uprawdopodobniających jej wykonywanie w tych dniach, nie złożył wyjaśnień ani nie przedłożył dokumentów.

Zastępca Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej w swoich wyjaśnieniach⁷⁴ powołał się na wcześniej udzielone wyjaśnienia, podnosząc, że wynagrodzenie p.o. Prezesa PAŻP nie zostało określone przy powierzeniu obowiązków Prezesa PAŻP. Wobec powyższego p.o. Prezes PAŻP pobierał wynagrodzenie jakie otrzymywał przed powierzeniem, a zmieniono jedynie nazwy dodatków do wynagrodzenia, utrzymując sumaryczną wartość wynagrodzenia. NIK zauważa, że powyższe uprawnienie do pobierania wynagrodzenia wynikało z treści łączącego p.o. Prezesa PAŻP z Agencją stosunku pracy i nie zostało wypowiedziane przez uprawniony do tego organ.

(akta kontroli str. 346-351, 374-444, 907-910, 916)

5. P.o. Prezes PAŻP nie składał wniosku o powołanie zastępcy Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej przez rok od odwołania poprzedniego zastępcy, co było działaniem nierzetelnym.

W dniu 17 kwietnia 2019 r. osoba zajmująca stanowisko Zastępcy Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej złożyła rezygnację i w dniu 8 maja 2019 r. została odwołany ze stanowiska przez Ministra Infrastruktury. P.o. Prezes PAŻP pismem z dnia 25 maja 2020 r. wniósł do Ministra Infrastruktury o powołanie wskazanej osoby na stanowisko Zastępcy Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej. Minister powołał osobę objętą wnioskiem na zastępcę Prezesa PAŻP od dnia 1 października 2020 r.

Zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy o PAŻP, na wniosek Prezesa PAŻP minister właściwy do spraw transportu powołuje nie więcej niż dwóch zastępców Prezesa. Jeden z zastępców Prezesa powinien posiadać wiedzę i umiejętności w zakresie służby żeglugi powietrznej i co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe na stanowisku kierowniczym w instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej.

Jak wynika z powyższego uregulowania, ustawodawca przewidział powołanie przez właściwego ministra zastępcy Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej, a warunkiem koniecznym jego powołania jest złożenie wniosku Prezesa PAŻP. Funkcjonowanie zastępcy Prezesa ds. żeglugi powietrznej ma służyć zapewnieniu ciągłości decyzyjnej (także w obszarze ustawowej działalności Agencji) na wypadek niemożności wykonywania funkcji przez Prezesa. W okresie od dnia 8 maja 2019 r. do dnia 1 października 2020 r. w Agencji nie

⁷⁴ Pismo z dnia 14 grudnia 2021 r. (znak: ABK.081.01.135.2021).

było zastępcy Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej. Wniosek o powołanie zastępcy p.o. Prezes PAŻP złożył w dniu 25 maja 2020 r. tj. ponad rok po odwołaniu przez Ministra poprzedniego zastępcy ds. żeglugi powietrznej.

Ustawa o PAŻP zobowiązywała Prezesa PAŻP do zapewnienia funkcjonowania w Agencji zastępcy ds. żeglugi powietrznej. Roczna zwłoka w złożeniu wniosku o powołanie zastępcy ds. żeglugi powietrznej była postępowaniem nierzetelnym, albowiem działania p.o. Prezesa PAŻP nie zostały podjęte w odpowiednim czasie umożliwiającym szybkie powołanie osoby na wakujące stanowisko.

P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił⁷⁵, że przepisy ustawy o PAŻP nie wprowadziły terminu w jakim czasie powinno się wystąpić do Ministra o powołanie zastępcy ds. żeglugi powietrznej. Jednocześnie wyjaśnił, że praktyka pokazuje, w szczególności w zestawieniu ze wskazaną w ustawie o PAŻP koniecznością legitymowania się przez Zastępcę Prezesa Agencji określonymi kompetencjami oraz umiejętnościami w zakresie służby żeglugi powietrznej i co najmniej trzyletniego doświadczenia na kierowniczym stanowisku w instytucji zapewniającej służbę żeglugi powietrznej, powołanie Pana Klaudiusza Kotta już od dnia 1 października 2020 r. było działaniem jak najbardziej prawidłowym i uzasadnionym. Dodatkowo za zwłoką w zakresie powołania przemawiała również sytuacja pandemiczna związana z pandemią COVID-19 i spadkiem ruchu lotniczego.

(akta kontroli str.703-730, 944 pliki: 66-67)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia strukturę zatrudnienia, organizację pracy i system wynagradzania Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. PAŻP, poprzez brak realizacji planów zatrudnienia, nie zabezpieczała potrzeb w zakresie stanu zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego, adekwatnego do potrzeb wynikających z międzynarodowych prognoz ruchu lotniczego. Stan ten nie uległ poprawie w stosunku do ustaleń ostatniej kontroli NIK obejmującej te kwestie w 2014 r. Agencja zaniechała konsultacji z organizacjami związkowymi działającymi w PAŻP, przez co naruszała przepisy *Kodeksu pracy* przy rozwiązywaniu niektórych umów o pracę z winy pracowników bez wypowiedzenia. PAŻP wypłacała pracownikom wynagrodzenia postojowe w wysokości wprawdzie zgodnej z przepisami *Kodeksu pracy*, lecz nie w wysokości określonej regulaminem wynagrodzenia, który był korzystniejszy dla pracowników i wiązał PAŻP jako pracodawcę. Nieokreślenie w akcie powołania p.o. Prezesa PAŻP wysokości przysługującego mu wynagrodzenia doprowadziło do regulowania jego wynagrodzenia przez podległych mu pracowników, a także wypłaty wynagrodzenia w kwocie wyższej niż wynikałyby z *ustawy o PAŻP*. P.o. Prezes PAŻP zwlekał również przez rok ze złożeniem wniosku o powołanie zastępcy ds. żeglugi powietrznej, którego funkcjonowanie zostało przewidziane w regulacji ustawowej i ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa wykonywania zadań ustawowych PAŻP w zakresie służby żeglugi powietrznej, zarządzania przestrzenią powietrzną oraz zarządzania przepływem ruchu lotniczego.

W ocenie NIK Agencja podjęła adekwatne działania dostosowujące politykę wynagradzania do zmieniającej się sytuacji gospodarczej, odchodząc od powiązania wynagrodzenia pracowników wyłącznie z poziomem ruchu lotniczego, łącząc ją również z sytuacją ekonomiczną PAŻP. Jednak zdaniem NIK nowy regulamin wynagradzania poprzez dużą rozpiętość wynagrodzeń na tych samych

⁷⁵ Pismo z dnia 22 października 2021 r. (znak: ABK.081.01.098.2021).

stanowiskach stwarza ryzyko co do występowania sytuacji konfliktowych, które w obliczu faktycznego stanu stosunków w PAŻP należy uznać za istotne.

NIK podziela, potwierdzone przekazanymi danymi, stanowisko p.o. Prezesa PAŻP o sezonowym wahanii zapotrzebowania na pracę kontrolerów, co nie może jednak uzasadniać wzrostu liczby nadgodzin łącznie o blisko jedną trzecią na przestrzeni czterech lat. Choć poziom nadgodzin w latach 2018-2019 był mniejszy niż w latach 2012-2013, to ustalenia kontroli z 2014 r. pozostają aktualne, a system szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego pozostaje niedostosowany do faktycznych potrzeb w zakresie zatrudnienia KRL. Pomimo, że proces szkolenia prowadzono z maksymalnym natężeniem, to nie spowodowało to uzupełnienia na czas stanu zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego do poziomu wynikającego z prognoz ruchu. Wymuszało to konieczność stosowania w PAŻP nadgodzin, a tym samym mogło mieć wpływ na pogorszenie bezpieczeństwa w ruchu lotniczym wynikające z przepracowania zatrudnionych kontrolerów.

OBSZAR

2. Gospodarka finansowa PAŻP, w tym zawieranie umów.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o PAŻP, 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.

W badanym okresie PAŻP sporządzała roczne i pięcioletnie plany działalności w następującym układzie: wprowadzenie i podstawy planowania, plan rzeczowy, plan finansowo-ekonomiczny, zakończenie, terminologia i definicja, załączniki. W części dotyczącej planu finansowo-ekonomicznego, wskazane zostały informacje o podstawowych założeniach makroekonomicznych, założeniach dotyczących ruchu lotniczego oraz opłat nawigacyjnych, a także o uwarunkowaniach formalnych, planowanym sprawozdaniu z całkowitych dochodów zawierającym prognozę przychodów i kosztów, planowanym sprawozdaniu z sytuacji finansowej oraz sprawozdaniu z przepływu środków pieniężnych, a także informacje o budżecie PAŻP określonym w ustawie budżetowej na dany rok.

Zgodnie z rocznymi planami działalności, przychody ze sprzedaży zaplanowano w następujących wysokościach: 991 588,0 tys. zł w 2018 r., 944 956,0 tys. zł w 2019 r., 1 206 189,1 tys. zł w 2020 r. oraz 635 020,5 tys. zł w 2021 r., w tym 264 076,1 tys. zł w I półroczu. Zrealizowane przychody ze sprzedaży wyniosły 989 417,2 tys. zł w 2018 r., 951 294,0 tys. zł w 2019 r., 771 342,3 tys. zł w 2020 r. oraz 211 045,9 tys. zł w I półroczu 2021 r., co oznacza realizację przychodów ze sprzedaży w porównaniu do zaplanowanych na poziomie 99,8% w 2018 r., 100,7% w 2019 r., 64,0% w 2020 r. oraz 79,2% w I półroczu 2021 r. Istotne zmniejszenie zrealizowanych przychodów w stosunku do planowanych w 2020 r. spowodowane było zawieszeniem ruchu lotniczego mającym na celu przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19. Realizacja przychodów w I półroczu 2021 r. w stosunku do planowanych na ten okres wykazała mniejszą różnicę niż w 2020 r. W dalszym jednak ciągu uwarunkowania trwającej pandemii stanowiły czynnik utrudniający precyzyjne planowanie przychodów PAŻP; w okresie przed stanem pandemii, tj. w latach 2018 i 2019 odchylenie zrealizowanych przychodów do planowanych wynosiło maksymalnie 0,7%.

Przychody ze sprzedaży PAŻP dotyczyły w 98-99% przychodów z tytułu usług nawigacyjnych, na które składały się przychody z tytułu usług nawigacji trasowej (85,4% w 2018 r., 84,6% w 2019 r., 82,0% w 2020 r. oraz 87,2% w I półroczu 2021 r. przychodów z tytułu usług nawigacyjnych), usług nawigacji terminalowej (13,0% w 2018 r., 13,9% w 2019 r., 16,1% w 2020 r. oraz 9,1% w I półroczu 2021

przychodów z tytułu usług nawigacyjnych) oraz dotacje za loty zwolnione (1,6% w 2018 i 2019 r., 1,9% w 2020 r. oraz 3,7% w pierwszym półroczu 2021 r. przychodów z tytułu usług nawigacyjnych).

W badanym okresie przychody ze sprzedaży usług nawigacyjnych zaplanowane zostały w kwocie 985 591,7 tys. zł w 2018 r. (w tym: 840 673,1 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 131 491,2 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 13 427,4 tys. zł dotacje za loty zwolnione), 937 635,1 tys. zł w 2019 r. (w tym: 792 757,8 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 131 363,0 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 13 514,3 tys. zł dotacje za loty zwolnione), 1 197 842,7 tys. zł mln zł w 2020 r. (w tym: 999 891,5 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 182 450,2 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 15 501,0 tys. zł dotacje za loty zwolnione) oraz 626 494,7 tys. zł w 2021 r. (w tym: 513 701,1 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 99 747,2 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 13 046,4 tys. zł dotacje za loty zwolnione), z czego 259 828,2 tys. zł w I półroczu (w tym: 220 850,7 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 33 060,9 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 5 916,6 tys. zł dotacje za loty zwolnione).

Zrealizowane przychody ze sprzedaży usług nawigacyjnych w poszczególnych latach wyniosły 982 249,8 tys. zł (w tym: 838 452,6 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 128 136,6 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 15 660,6 tys. zł dotacje za loty zwolnione) w 2018 r. (99,7% zaplanowanych), 943 521,9 tys. zł (w tym: 798 018,5 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 130 823,4 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 14 680,0 tys. zł dotacje za loty zwolnione) w 2019 r. (100,6% zaplanowanych), 762 070,2 tys. zł (w tym: 625 258,0 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 122 385,0 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 14 427,2 tys. zł dotacje za loty zwolnione) w 2020 r. (63,6% zaplanowanych) oraz 207 102,8 tys. zł (w tym: 180 531,9 tys. zł za usługi nawigacji trasowej, 18 933,2 tys. zł za usługi nawigacji terminalowej, 7 637,7 tys. zł dotacje za loty zwolnione) w I półroczu 2021 r. (79,7% zaplanowanych). Przychody z opłat nawigacyjnych dotyczyły zagranicznych kontrahentów w 96,0% w 2018 r., 95,1% w 2019 r. oraz 95,3% w 2020 r.

Zgodnie z rocznymi planami działalności PAŻP koszty działalności operacyjnej zaplanowano w wysokości 886 505,9 tys. zł w 2018 r., 942 369,5 tys. zł w 2019 r., 1 100 740,0 tys. zł w 2020 r. oraz 965 327,0 tys. zł w 2021 r., w tym 477 688,1 tys. zł w I półroczu. Największy udział w planowanych kosztach stanowiły koszty wynagrodzeń w kwotach 470 709,1 tys. zł w 2018 r. (53,1%), 491 438,9 tys. zł w 2019 r. (52,1%), 567 775,1 tys. zł w 2020 r. (51,6%) oraz 433 174,2 tys. zł w 2021 r. (44,9%), w tym 209 485,2 tys. zł w I półroczu (43,9%).

Zrealizowane koszty działalności operacyjnej wyniosły 873 454,3 tys. zł (98,5% planowanych kosztów) w 2018 r., 932 848,8 tys. zł (99,0%) w 2019 r., 885 614,5 tys. zł (80,5%) w 2020 r. oraz 389 959,3 tys. zł (81,6%) w I półroczu 2021 r. Największy udział w zrealizowanych kosztach działalności operacyjnej stanowiły koszty wynagrodzeń w kwotach 470 161,6 tys. zł w 2018 r. (53,8%), 496 054,4 tys. zł w 2019 r. (53,2%), 441 168,2 tys. zł w 2020 r. (49,8%) oraz 219 527,6 tys. zł⁷⁶ w pierwszym półroczu 2021 r. (56,3%).

Średnie wynagrodzenia pracowników PAŻP uzależnione było od zajmowanego stanowiska, a w przypadku kontrolerów ruchu lotniczego dodatkowo od organu, w którym pełnił funkcję.

Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto kontrolera ruchu lotniczego wynosiło: w 2018 r. kwotę 55 910,00 zł dla KRL zatrudnionych w organach warszawskich oraz kwotę 23 573,00 zł dla KRL zatrudnionych w organach poza Warszawą, w 2019 r.

⁷⁶ Na którą składają się: wynagrodzenia, koszty ubezpieczeń społecznych, rezerwy na zobowiązania dochodzone na drodze sądowej, rezerwy na niewykorzystane urlopy, rezerwy na koszty świadczeń emerytalnych.

odpowiednio – kwotę 57 363,00 zł oraz kwotę 25 166,00 zł, w 2020 r. – odpowiednio kwotę 48 564,00 zł oraz kwotę 22 072,00 zł dla KRL, a w I półroczu 2021 r. – odpowiednio kwotę 34 398,00 zł oraz kwotę 16 439,00 zł.

Średnie miesięczne wynagrodzenia pracowników niebędących kontrolerami ruchu lotniczego wynosiło w 2018 r. kwotę 12 638,00 zł dla osób zatrudnionych w Warszawie oraz kwotę 13 129,00 zł dla osób zatrudnionych poza Warszawą, w 2019 r. – odpowiednio kwotę 13 040,00 zł oraz kwotę 12 744,00 zł, w 2020 r. – odpowiednio kwotę 12 645,00 zł oraz kwotę 11 466,00 zł, a w I półroczu 2021 r. – odpowiednio kwotę 10 810,00 zł oraz kwotę 9 060,00 zł.

Przy realizacji projektów finansowanych lub współfinansowanych z funduszy europejskich⁷⁷ w 2018 r. zatrudnione były 183 osoby, w 2019 r. – 172 osoby, w 2020 r. – 143 osoby, a w 2021 r. – 151 osoby. Łączne wynagrodzenie tych osób wyniosło 13 024,2 tys. zł⁷⁸. Ośmiu pracowników⁷⁹ pobierało wynagrodzenie w całości finansowane ze środków europejskich. Łączna wysokość wynagrodzeń wypłaconego w całości ze środków europejskich wyniosła 808,5 tys. zł⁸⁰. W badanym okresie wypłacono premie w łącznej wysokości 197,3 tys. zł dla 100 pracowników zaangażowanych w realizację ww. projektów.

W 2020 r. PAŻP zaplanowała na osobowy i bezosobowy fundusz płac i świadczenia (przez co rozumie się składki na ubezpieczenia społeczne, fundusz płac, Pracowniczy Program Emerytalny, a także ubezpieczenie grupowe pracowników) koszty w wysokości 684 mln zł. Wykonane koszty zamknęły się sumą 523 mln zł, co dało oszczędności na poziomie 161 mln zł⁸¹.

W odniesieniu do oszczędności w 2021 r. Agencja wskazała, że w okresie od stycznia do końca października planowany poziom kosztów wynagrodzeń wynosił 580 mln zł. Po uwzględnieniu planowanych oszczędności (głównie po obniżeniu kwoty bazowej dla wynagrodzeń oraz przy zmniejszonej liczbie operacji) wykonane koszty w ww. okresie wyniosły 353 mln zł, co dało ponad 226 mln zł oszczędności.

(akta kontroli str. 24-26, 944: pliki: 82-83, 1230 pliki: 43-84)

W okresie objętym kontrolą koszty ponoszone przez PAŻP w związku z zapewnianiem służb żeglugi powietrznej planowane były w okresach pięcioletnich⁸² i prezentowane w *Planach skuteczności działania służb żeglugi powietrznej*⁸³. W PSD prezentowane są planowane koszty zapewniania służb żeglugi powietrznej wszystkich instytucji posiadających wyznaczenie do zapewniania takich służb oraz koszty nadzoru nad zapewnianiem służb. Będący w trakcie kontroli w przygotowaniu projekt PSD⁸⁴ stanowił, opracowywaną w związku z wprowadzonymi nadzwyczajnymi środkami dotyczącymi trzeciego

⁷⁷ W PAŻP w 2018 r. realizowano 19 projektów, w 2019 r. realizowano 29 projektów, w 2020 r. realizowano 28 projektów, a w 2021 r. realizowano 22 projekty.

⁷⁸ Z czego w 2018 r. kwotę 2 910,6 tys. zł, w 2019 r. kwotę 3 085,9 tys. zł, w 2020 r. kwotę 3 571,5 tys. zł, a w 2021 r. kwotę 3 456,2 tys. zł.

⁷⁹ Z czego dwóch w 2020 r. i sześciu w 2021 r.

⁸⁰ Z czego 175,2 tys. zł w 2020 r. oraz 633,3 tys. zł w 2021 r.

⁸¹ Pismo z dnia 30 listopada 2021 r. (znak: ABK.081.01.125.2021).

⁸² Tzw. *reference periods*. Trwający aktualnie proces planowania PSD dotyczy *Third Reference Period* (Trzeciego okresu referencyjnego) i obejmuje lata 2020-2024.

⁸³ Ang. *Performance Plan*, dalej: PSD.

⁸⁴ Ostatnią wersję dokumentu po uzyskaniu akceptacji Ministra Infrastruktury, przekazano do Komisji Europejskiej w dniu 17 listopada 2021 r. W dokumencie uwzględniono uwagi zgłoszone uprzednio przez Komisję, a także zmiany wynikające z opublikowanych w dniu 15 października 2021 r. zaktualizowanych prognoz STATFOR, które wskazywały na istotną zmianę wartości (wzrost) przewidywanego ruchu lotniczego w opisanym okresie. Wszystkie wartości i obliczenia, o ile nie napisano inaczej, pochodzą z PSD przekazanego do KE w dniu 17 listopada 2021 r.

okresu odniesienia⁸⁵ z uwagi na pandemię COVID-19 i związany z nią spadek ruchu lotniczego⁸⁶, rewizję PSD przygotowanego w roku 2019. Dokument był opracowywany przez Prezesa ULC w oparciu o dane pozyskane od krajowych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej posiadających wyznaczenie do zapewniania służb⁸⁷, metodykę przyjętą przez UE i z uwzględnieniem parametrów skuteczności działania określonych w Decyzji Wykonawczej Komisji⁸⁸, a dotyczących: bezpieczeństwa, środowiska, przepustowości i efektywności kosztowej. Dla kalkulacji wysokości opłaty trasowej ustalono w nim koszty⁸⁹ PAŻP na lata 2022-2024 na poziomie odpowiednio: 792 030 tys. zł, 827 453 tys. zł, 861 938 tys. zł, tj. odpowiednio 88,9%, 89,1% i 89,3% całości kosztów alokowanych do obszaru trasowego (uwzględniając również koszty nadzoru). Stawki opłat trasowych na lata 2022-2024 zaplanowano w PSD na poziomie odpowiednio 213,97 zł, 219,36 zł, 216,95 zł⁹⁰.

Dla kalkulacji wysokości opłaty terminalowej dla Lotniska Chopina ustalono koszty PAŻP na lata 2022-2024 na poziomie odpowiednio 46 697 tys. zł, 47 949 tys. zł, 50 377 tys. zł. (tj. ponad 94% całości kosztów alokowanych do tej strefy pobierania opłat, uwzględniając również koszty nadzoru). Stawkę opłaty terminalowej dla Lotniska Chopina w Warszawie na lata 2022-2024 określono na poziomie odpowiednio 450,75 zł, 518,79 zł, 594,39 zł⁹¹. Dla kalkulacji wysokości opłaty terminalowej dla lotnisk regionalnych ustalono koszty PAŻP na lata 2022-2024 na poziomie odpowiednio 122 400 tys. zł, 120 688 tys. zł, 117 382 tys. zł. (tj. około 80% całości kosztów alokowanych do tej strefy pobierania opłat, uwzględniając również koszty nadzoru). Stawkę opłaty terminalowej dla lotnisk regionalnych na lata 2022-2024 określono na poziomie odpowiednio 1 094,96 zł, 1 279,37 zł, 1 264,73 zł⁹².

Stawki opłat trasowych i terminalowych na lata 2023 i 2024 nie mają charakteru ostatecznego i mogą ulec zmianie po zastosowaniu korekt wynikających z rozliczenia odpowiednio roku 2021 i 2022, co wynika z art. 25 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/317, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/1627.

W części PSD dotyczącej inwestycji, wyszczególniono te inwestycje (określane jako znaczące), których całkowita wartość w trakcie całego okresu ich eksploatacji przekracza 5 mln euro w ujęciu realnym. Zleceniodawcą wszystkich 12 znaczących

⁸⁵ Na podstawie przepisów Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2020/1627 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.

⁸⁶ W obszarze opłat trasowych łączna liczba jednostek usługowych (TSU) zmniejszyła się w 2020 r. w stosunku do 2019 r. o 56,8% tj. z 4 971 806 w 2019 r. do 2 145 811 w 2020 r., przy nominalnym spadku całkowitych kosztów dla Polski w 2020 r. o 3,3%, a w cenach stałych z roku 2017 r. o 5,5%. Podobnie w obszarze opłat terminalowych na lotnisku Chopina w Warszawie, tj. w pierwszej strefie pobierania opłat terminalowych, liczba TSU zmniejszyła się w 2020 r. w stosunku do 2019 roku o 59,5%, tj. z 107 857 w 2019 r. do 43 637 w 2020 r. przy nominalnym spadku kosztów ogółem w tym obszarze w 2020 r. o 22,0%, a w cenach stałych z 2017 roku o 24,2%. W obszarze opłat terminalowych w drugiej strefie liczba jednostek usługowych zmniejszyła się w 2020 r. w stosunku do 2019 r. o 55,0%, tj. z 138 516 do 62 352, przy nominalnym spadku kosztów ogółem w tej strefie o 3,0%, a w cenach stałych z 2017 r. o 5,4%.

⁸⁷ Poza Polską Agencją Żeglugi Powietrznej bazę kosztową Polski w PSD budują także odpowiedzialne wyłącznie za osłonę meteorologiczną lotnictwa cywilnego Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy oraz Radom Meteo sp. z o.o., a także zapewniające służby meteorologiczne oraz lotniskową służbę informacji powietrznej Warmia i Mazury sp. z o.o. i Port Lotniczy Bydgoszcz S.A. W podstawie kosztowej opłat nawigacyjnych uwzględnione są również koszty ponoszone przez krajowy organ nadzoru (Urząd Lotnictwa Cywilnego) w związku ze sprawowaniem nadzoru nad instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej oraz wyłącznie w podstawie kosztowej opłat trasowych koszty EUROCONTROL.

⁸⁸ Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2021/891 z dnia 2 czerwca 2021 r. ustanawiająca skorygowane ogólnounijne docelowe parametry skuteczności działania sieci zarządzania ruchem lotniczym na trzeci okres odniesienia (2020–2024) oraz uchylająca decyzję wykonawczą (UE) 2019/903 (Dz. Urz. UE L 195 z 03.06.2021, str. 3).

⁸⁹ Koszty ustalone z wyłączeniem kosztów zwolnionych z opłat lotów VFR.

⁹⁰ W PSD z 2019 r. było to odpowiednio 190,60 zł, 187,28 zł, 179,25 zł.

⁹¹ W PSD z 2019 r. było to odpowiednio 452,64 zł 464,84 zł, 563,99 zł.

⁹² W PSD z 2019 r. było to odpowiednio 850,44 zł, 830,27 zł, 791,41 zł.

inwestycji, o łącznej wartości 1 489 855 tys. zł jest PAŻP. Całkowita wartość pozostałych nowych inwestycji PAŻP (o wartości do 5 mln euro w cenach realnych), niezbędnych do zachowania ciągłości działania, realizowanych w latach 2020-2024 wynosi łącznie [...] tys. zł.

Prezes ULC wyjaśnił⁹³, że materiały przekazywane przez PAŻP w zakresie efektywności kosztowej były weryfikowane w zakresie wynikającym z przepisów UE, a ich analiza wykazała, że Polska będzie w stanie wykazać zgodność celu lokalnego w zakresie efektywności kosztowej ustalonego dla obszaru trasowego, spójnego z celem ogólnounijnym w tym zakresie, a tym samym nie były formułowane dodatkowe uwagi. Jednocześnie, wyjaśnił⁹⁴, że PSD ma na celu wzmocnienie istniejących standardów bezpieczeństwa i efektywności ruchu lotniczego i nie sprowadza się wyłącznie do kwestii ustalenia wysokości stawek jednostkowej opłaty nawigacyjnej. Upraszczając, spadek kosztów działalności Agencji spowodowałby zmniejszenie się wysokości stawek opłat nawigacyjnych.

(akta kontroli str.12-13, 1241 pliki: 397-407)

Na działalności operacyjnej PAŻP zaplanowano zyski na poziomie 130 466,4 tys. zł w 2018 r., 12 263,4 tys. zł w 2019 r., 120 732,2 tys. zł w 2020 r., natomiast w 2021 r. zaplanowano stratę w kwocie 215 517,7 tys. zł. Zrealizowano zyski na działalności operacyjnej w kwotach 131 020,6 tys. zł w 2018 r. (100,4% planowanego wyniku) oraz 11 728,4 tys. zł w 2019 r. (95,6% planowanego wyniku), natomiast 2020 r. zamknął się stratą w kwocie 95 381,4 tys. zł (-179,0% planowanego wyniku), na którą wpływ miały istotnie zmniejszone przychody z opłat nawigacyjnych na skutek ograniczenia ruchu lotniczego w związku z występowaniem pandemii COVID-19.

Wskaźniki rentowności w latach 2018-2019 ukształtowały się na dodatnim poziomie (np. wskaźnik ROA wyniósł 6,0% w 2018 r. oraz 0,3% w 2019 r., wskaźnik ROE 10,7% w 2018 r. oraz 0,7% w 2019 r.) z uwagi na wypracowanie zysków w tychże okresach, natomiast w 2020 r. wskaźniki rentowności osiągnęły wartości ujemne (np. wskaźnik ROA -4,4%, wskaźnik ROE -9,2%) z powodu straty w tymże okresie. Wskaźniki płynności (wskaźniki bieżącej płynności oraz wskaźniki szybkiej płynności 2,8% w 2018 r., 2,6% w 2019 r., 1,2% w 2020 r., wskaźniki natychmiastowej płynności 1,8% w 2018 i 2019 r., 0,7% w 2020 r.) ukształtowały się na bezpiecznym poziomie, ze wskazaniem na obniżoną wartość wskaźnika natychmiastowej płynności w 2020 r., określającą możliwość spłaty zobowiązań krótkoterminowych z posiadanych przez PAŻP środków pieniężnych.

(akta kontroli str. 1230 pliki: 43-84)

PAŻP w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 29 grudnia 2020 r. finansowała swoją działalność bez udziału kredytów i pożyczek. Agencja monitorowała także swoją sytuację finansową, ze szczególnym uwzględnieniem okresu po dniu 15 marca 2020 r., kiedy wprowadzenie ograniczeń w ruchu lotniczym mających na celu przeciwdziałanie rozwojowi pandemii COVID-19 spowodowało spadek płatnego ruchu terminalowego o ok. 94% w porównaniu do analogicznego okresu 2019 r. W związku ze zmniejszonymi przychodami powstałymi w związku z istotnym zmniejszeniem ruchu lotniczego, w celu zachowania płynności finansowej, Agencja podjęła działania mające na celu uzyskanie finansowania zewnętrznego.

W powyższym celu, PAŻP pismem z dnia 2 kwietnia 2020 r. wystąpiła do Ministra Infrastruktury o wydanie zgody na zaciągnięcie kredytu obrotowego na kwotę

⁹³ W piśmie znak LOŻ.0810.3.2021.ULC.5 z dnia 26 listopada 2021 r., które zostały pozyskane w trakcie czynności kontrolnych prowadzonych w ramach przedmiotowej kontroli w ULC.

⁹⁴ W piśmie znak LOŻ.0810.3.2021.ULC.9 z dnia 6 grudnia 2021 r., które zostały pozyskane w trakcie czynności kontrolnych prowadzonych w ramach przedmiotowej kontroli w ULC.

250 000,0 tys. zł oraz kredytu inwestycyjnego na kwotę 550 000,0 tys. zł. Minister Infrastruktury w piśmie z dnia 3 kwietnia 2020 r. zwrócił się z prośbą do PAŻP o przedstawienie oceny wpływu kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 na kondycję finansową PAŻP, a także na prowadzone i planowane procesy inwestycyjne, jak również o informację dotyczącą podejmowanych działań optymalizacyjnych w zakresie utrzymania płynności finansowej PAŻP, polityki kosztowej i zatrudnienia. W piśmie z dnia 10 kwietnia 2020 r. PAŻP przedstawiła informacje, na które wskazywał Minister, w wyniku czego Minister w dniu 22 kwietnia 2020 r. wyraził zgodę na zaciągnięcie przez PAŻP kredytu obrotowego w kwocie 250 000,0 tys. zł oraz zwrócił się z prośbą o przekazanie informacji uzasadniającej wnioskowaną kwotę kredytu inwestycyjnego w wysokości 550 000,0 tys. zł, na co PAŻP odpowiedziała w piśmie z dnia 10 lipca 2020 r. W dalszym piśmie z dnia 6 sierpnia 2020 r. PAŻP wskazała, że stosownie do wytycznych Ministra Infrastruktury, podjęła działania optymalizujące, zarówno w obszarze kosztów działania (przede wszystkim w zakresie kosztów wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych, stanowiących największą pozycję kosztową), jak i w obszarze nakładów inwestycyjnych, czego efektem było również przygotowanie skorygowanego *Planu Inwestycji na lata 2020-2024*. W dniu 7 sierpnia 2020 r. Minister Infrastruktury wyraził zgodę na zaciągnięcie przez PAŻP kredytu inwestycyjnego w kwocie 550 000,0 tys. zł.

Wobec uzyskanych zgód PAŻP podpisała z Bankiem Gospodarstwa Krajowego⁹⁵ dwie umowy o kredyt:

- obrotowy w odnawialnej linii kredytowej w dniu 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 wynosiło [...] % 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 dnia 31 grudnia 2024 r.,
- inwestycyjny w dniu 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 wynosiło [...] % w stosunku rocznym, z przeznaczeniem na finansowanie lub refinansowanie działalności inwestycyjnej PAŻP, z okresem kredytowania do dnia 31 grudnia 2033 r., z następującymi terminami i kwotami uruchomienia kredytu: pierwsza transza w kwocie 190 000,0 tys. zł do końca 2021 r., druga transza w kwocie 180 000,0 tys. zł w 2022 r., trzecia transza w kwocie 180 000,0 tys. zł w 2023 r.⁹⁶

Udzielone kredyty zabezpieczone były poprzez: zastaw rejestrowy na wierzytelności z rachunku bankowego do wysokości [...] % kwoty kredytu i weksel własny *in blanco* wraz z deklaracją wekslową. Dodatkowym zabezpieczeniem było upoważnienie dla BGK do rachunku bieżącego oraz wszystkich prowadzonych wówczas rachunków przeznaczonych na wpłaty opłat nawigacyjnych, trasowych i terminalowych na rzecz PAŻP, a także upoważnienie/pełnomocnictwo do wszystkich rachunków otwartych w przyszłości przeznaczonych na wpłaty opłat nawigacyjnych, trasowych

⁹⁵ Dalej: BGK.

⁹⁶ Na mocy zawartego z BGK aneksu nr 3 z dnia 17 grudnia 2021 r. Agencja, dążąc do optymalizacji wykorzystania kredytu inwestycyjnego i ograniczenia kosztów finansowania uzgodniła z bankiem obniżenie wartości transzy A o kwotę 30 mln PLN i przeniesienie możliwości wykorzystania tej kwoty w ramach podwyższenia Transzy C (tj. do 210 mln PLN do wykorzystania w 2023 r.).

i terminalowych, a także oświadczenie o poddaniu się egzekucji złożone przez PAŻP w formie aktu notarialnego zgodnie z art. 777 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*⁹⁷, do wysokości [...] % kwoty kredytu, z możliwością wystąpienia przez BGK o nadanie klauzuli wykonalności w terminie do [...] lat od daty ostatecznej spłaty kredytu. Ponadto określono, iż zabezpieczeniem niezbędnym do uruchomienia kredytu inwestycyjnego będzie udzielenie gwarancji Skarbu Państwa do kwoty nie niższej niż kapitał kredytu.

BGK uruchomił kredyt obrotowy. Zgodnie z warunkami umowy kredytu jego wypłata następowała transzami na podstawie składanych przez PAŻP wniosków. Do dnia 16 sierpnia 2021 r. PAŻP złożyła sześć wniosków⁹⁸. Według stanu na dzień 30 września 2021 r. PAŻP wykorzystowała kwotę 138 682,9 tys. zł (tj. 55% salda limitu kredytu), która została przeznaczona na finansowanie i refinansowanie wydatków inwestycyjnych oraz na sfinansowanie wpłaty lotniczej w rozumieniu rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 4 stycznia 2021 r.⁹⁹ na rzecz ULC w kwocie 13 482,2 tys. zł.

Świadczyło to o finansowaniu bieżącej działalności PAŻP (za wyjątkiem ww. opłaty dla ULC) ze środków własnych, co było następstwem wprowadzenia przez PAŻP działań służących zachowaniu płynności finansowej poprzez ograniczenie bieżących wydatków oraz części wydatków inwestycyjnych.

Do dnia 30 września 2021 r. PAŻP poniosła koszty kredytu obrotowego w wysokości 2 027,3 tys. zł¹⁰⁰. Prowizje i odsetki były automatycznie pobierane przez BGK z rachunku bieżącego PAŻP. Kontroli NIK poddano prawidłowość regulowania kredytu oraz wypełniania obowiązków informacyjnych wobec banku. NIK nie stwierdziła przypadków nieterminowego regulowania spłat kredytu ani przypadków zapłaty odsetek za opóźnienie. Stwierdzono, że w jednym przypadku wymagane dokumenty, tj. rachunek przepływów pieniężnych oraz sprawozdanie finansowe sporządzone według wzoru F-01 GUS za I kwartał 2021 r., zostały przekazane dwa dni po terminie. PAŻP nie naruszył warunków umowy kredytowej powodującej naliczenie odsetek karnych.

Kredyt inwestycyjny, według stanu na dzień 25 października 2021 r., nie został uruchomiony. Powodem nieuruchomienia kredytu był trwający proces uzyskiwania gwarancji Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 924-942)

Zgodnie z art. 130 ust 7 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*¹⁰¹, PAŻP otrzymywała dotację celową za loty zwolnione z opłat nawigacyjnych tj. m.in. za loty: VFR¹⁰², wojskowe, o statusie HEAD¹⁰³ i poszukiwawczo-ratownicze. Otrzymane

⁹⁸ Wniosek z dnia 28 grudnia 2020 r. na kwotę 64 501,2 tys. zł – wypłata w dniu 30 grudnia 2020 r., wniosek z dnia 24 lutego 2021 r. na kwotę 5 506,8 tys. zł – wypłata w dniu 26 lutego 2021 r., wniosek z dnia 24 lutego 2021 r. na kwotę 5 069,2 tys. zł – wypłata w dniu 26 lutego 2021 r., wniosek z dnia 30 kwietnia 2021 r. na kwotę 32 138,9 tys. zł – wypłata w dniu 7 maja 2021 r., wniosek z dnia 2 lipca 2021 r. na kwotę 17 984,6 tys. zł – wypłata w dniu 6 lipca 2021 r., wniosek z dnia 12 sierpnia 2021 r. na kwotę 13 482,2 tys. zł – wypłata w dniu 16 sierpnia 2021 r.

⁹⁹ Dz. U. poz. 40, obowiązujące do 31.12.2021 r.

¹⁰⁰ W tym: [...] tys. zł z tytułu odsetek, [...] tys. zł z tytułu prowizji za udzielenie kredytu, [...] tys. zł z tytułu prowizji za obsługę linii kredytowej, liczoną za każdy rozpoczęty [...] -miesięczny okres kredytowania w kwocie [...] tys. zł.

¹⁰¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1970, ze zm., dalej: *Prawo lotnicze*.

¹⁰² Loty z widocznością (VFR - *Visual Flight Rules*), loty, w których pilot przez cały czas ma możliwość wzrokowej obserwacji ruchu oraz przeszkód i wzrokowego określenia położenia (pochylenia, przechylenia samolotu) na podstawie zewnętrznych punktów odniesienia. Przeciwnieństwem lotów VFR są loty IFR (*Instrument Flight Rules*), czyli loty wykonywane na podstawie wskazań przyrządów.

¹⁰³ Status HEAD to status lotu statku powietrznego, wojskowego specjalnego transportu lotniczego lub innego wojskowego statku powietrznego z najważniejszą osobą w państwie na pokładzie w misji oficjalnej. Status HEAD nadawany jest, gdy na pokładzie znajdują się: Prezydent RP, Marszałek Sejmu RP, Marszałek Senatu RP, Prezes Rady Ministrów, osoby zgłaszane drogą dyplomatyczną do urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych, będące odpowiednikami osób o których mowa powyżej z państw obcych.

dotacje za loty zwolnione z opłat nawigacyjnych w latach objętych kontrolą kształtowały się na zbliżonym poziomie i wynosiły 15 660,6¹⁰⁴ tys. zł za 2018 r., 14 679,9¹⁰⁵ tys. zł za 2019 r., 14.427,2¹⁰⁶ tys. zł za 2020 r. oraz 8 979,2¹⁰⁷ tys. zł za I półrocze 2021 r. Dotacje udzielane były na wnioski PAŻP składany do ministra właściwego do spraw transportu w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału, którego wniosek dotyczy (oznaczało to, że PAŻP świadczyła usługi nawigacyjne w danym kwartale, a po jego zakończeniu występowała o dotację). W badanym okresie nie stwierdzono przypadków nieterminowego składania przez PAŻP wniosków o przyznanie dotacji. Środki pieniężne z dotacji przeznaczane były na bieżącą działalność PAŻP.

(akta kontroli str. 1241 pliki: 98-113)

W 2020 r. PAŻP analizowała możliwość uzyskania również innego niż kredyt bankowy, wsparcia finansowego¹⁰⁸ w związku z utratą przychodów spowodowaną ograniczeniem ruchu lotniczego oraz na skutek poniesienia kosztów związanych z przeciwdziałaniem rozprzestrzenianiu się pandemii z różnych źródeł. Jak wyjaśnił¹⁰⁹ Zastępca Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej, w wyniku przeprowadzonych analiz i weryfikacji potwierdzono, że PAŻP nie mogła ubiegać się o otrzymanie pomocy finansowej przewidzianej w ustawie z dnia 16 kwietnia 2020 r. *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*¹¹⁰. Agencja nie mogła również ubiegać się o dodatkowe finansowanie ze strony Polskiego Funduszu Rozwoju SA ze względu na specyfikę działalności PAŻP oraz wsparcie pozyskane od Banku Gospodarstwa Krajowego¹¹¹. Ponadto wyjaśnił, że w Agencji prowadzono analizy w obszarze możliwości uzyskania dotacji celowej. W wyniku tych prac stwierdzono, że PAŻP nie zidentyfikowała podstaw prawnych, w oparciu o które mogłaby uzyskać dotację celową na pokrycie kosztów realizacji zadań związanych z zapewnieniem służb ruchu lotniczego.

(akta kontroli str. 735-748)

W 2020 r. PAŻP poczyniła wydatki inwestycyjne o wartości 145 667,6 tys. zł. Spośród realizowanych w 2020 r. wydatków inwestycyjnych istotne pozycje dotyczyły zadania PZC03-Systemu ATM z symulatorem na kwotę 36 120,4 tys. zł, budowy i rozwoju środowiska do zarządzania operacjami BSP na kwotę 12 128,7 tys. zł, modernizacji systemu ATM na kwotę 9 118,6 tys. zł, zadania PZC09-Infrastruktury telekomunikacyjnej na kwotę 5 265,3 tys. zł, modernizacji sieci LAN na kwotę 5 014,3 tys. zł, zadania CP-FIS Contingency Plan dla organów obszarowej służby informacji powietrznej w FIR EPWW na kwotę 4 486,0 tys. zł oraz modernizacji sieci infrastrukturalnej na kwotę 4 014,8 tys. zł.

Szczegółowemu badaniu poddano osiem wydatków inwestycyjnych łącznie na kwotę 77 749,3 tys. zł (53% wydatków inwestycyjnych poniesionych w 2020 r.), w tym siedem wydatków inwestycyjnych, które zostały wymienione powyżej. Nie stwierdzono przypadków niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków

¹⁰⁴ W tym dotacja 4 725,0 tys. zł za loty VFR oraz 10 935,6 tys. zł za loty IFR.

¹⁰⁵ W tym dotacja 4 682,0 tys. zł za loty VFR oraz 9 997,9 tys. zł za loty IFR.

¹⁰⁶ W tym dotacja 3 440,5 tys. zł za loty VFR oraz 10 986,7 tys. zł za loty IFR.

¹⁰⁷ W tym dotacja 2 935,2 tys. zł za loty VFR oraz 6 044,0 tys. zł za loty IFR.

¹⁰⁸ W pierwszym kwartale 2020 r. PAŻP przedstawiła Dyrektorowi Departamentu Lotnictwa Ministerstwa Infrastruktury propozycje zmian w obowiązujących regulacjach krajowych w związku z opracowywaniem specustawy związanej z przeciwdziałaniem skutkom SARS-CoV-2 - pismo znak A-AJP.0701.9.349.2020 z dnia 18 marca 2020 r. Ponadto Agencja brała udział w pracach nad projektami ustaw osłonowych procedowanych w związku z rozprzestrzenianiem się pandemii.

¹⁰⁹ Pismo z dnia 30 listopada 2021 r (znak ABK.081.01.125.2021).

¹¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 737, ze zm.

¹¹¹ Tj. powyższe udzielone kredyty.

Kontroli poddano również inwestycję „Budowa centrum zapasowego w Poznaniu”. Inwestycja, przy realizacji której poniesiono wydatki na kwotę 91 810,5 tys. zł obejmowała lata 2018-2020, z czego w 2018 r. 7 492,3 tys. zł (8% wydatków), w 2019 r. 80 396,2 tys. zł (88% wydatków), w 2020 r. 3 921,9 tys. zł (4% wydatków). PAŻP przy realizacji tej inwestycji stosowała przepisy pzp. W wyniku ogłoszonego postępowania wpłynęły trzy oferty, spośród których wybrano ofertę, która uzyskała największą ilość punktów, co doprowadziło do podpisania umowy dnia 30 kwietnia 2018 r. Była ona w późniejszym terminie czterokrotnie aneksowana przede wszystkim z powodu podwyższenia kwoty przedmiotu umowy w związku z koniecznością wykonania dodatkowych robót budowlanych oraz przesunięcia terminu wykonania inwestycji w związku z koniecznością wykonania tychże dodatkowych robót budowlanych. W dniu 15 czerwca 2020 r. dokonano odbioru końcowego inwestycji centrum zapasowego w Poznaniu. W związku z realizacją inwestycji centrum zapasowego w Poznaniu nie wystąpiły przesłanki do naliczenia kar umownych. Nie stwierdzono przypadków niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków.

(akta kontroli str.1241 pliki: 160-164)

W okresie objętym kontrolą¹¹² Agencja zawarła 131 umów na świadczenie usług marketingowych. Łączna wartość zawartych umów wyniosła 8 334,8 tys. zł netto. Umowy dotyczyły m.in. dostarczenia gadżetów reklamowych i wydawnictw oraz druków okolicznościowych, wsparcia w związku z udziałem w wydarzeniach i kongresach oraz komunikacji kryzysowej. PAŻP zawarła również 28 umów w zakresie promocji zawodu KRL, o łącznej wartości 451,8 tys. zł.

W grudniu 2019 r. PAŻP zorganizowała kampanię informacyjno-promocyjną zakupując czas antenowy w radio i telewizji. Kampania medialna poprzedzona była m.in. umową consultingową w zakresie wyboru odpowiedniej strategii reklamowej. Dodatkowo PAŻP zamówiła wyprodukowanie klipów reklamowych o różnej długości celem emisji m.in. w radio i telewizji.

W dniu 17 maja 2021 r. PAŻP zawarła umowę m.in. na koprodukcję 10 odcinków audycji pt. „Biznes Polska” o długości 20 minut każdy oraz do sprzedaży czasu antenowego na emisję premierową i powtórkową każdej z audycji. Audycje miały być poświęcone zmianom przepisów prawa dotyczących odbywania lotów bezzałogowymi statkami powietrznymi (dronami) i miały być realizowane w cyklu cotygodniowym.

(akta kontroli str. 944 pliki: 42-43, 548, 551-595)

W okresie objętym kontrolą PAŻP zawarła 53 umowy o doradztwo, których łączna wartość wyniosła 16 334,4 tys. zł netto. Zawarte umowy dotyczyły m.in. doradztwa strategicznego, doradztwa medialnego, wsparcia księgowego i podatkowego, a także kwestii związanych z zakupem innych produktów i usług oraz związanych z polityką wynagrodzeń. Oprócz usług doradczych, Agencja zawarła 26 umów na obsługę prawną w łącznej wysokości 3 307,9 tys. zł. PAŻP zlecała m.in. obsługę toczących się postępowań sądowych, a także kwestie sporządzenia projektów regulaminów wynagradzania. Jednocześnie w latach objętych kontrolą Agencja zatrudniała radców prawnych, według stanu na koniec każdego roku odpowiednio: dziewięciu w 2018 r., 10 w 2019 r. (z czego trzech długotrwale nieobecnych) i 12 w 2020 r. (z czego trzech długotrwale nieobecnych) oraz jednego aplikanta, zaś według stanu na dzień 30 października 2021 r. zatrudniała ich 12 (z czego trzech długotrwale nieobecnych) oraz jednego aplikanta.

¹¹² Wg stanu na dzień 26 października 2021 r.

Przedmiotem zawieranych umów na świadczenie usług prawnych¹¹³ były m.in.: przygotowanie projektu nowego regulaminu wynagradzania w PAŻP, współpraca w tworzeniu założeń do nowego regulaminu wynagradzania, przygotowanie ostatecznej wersji regulaminu wynagradzania oraz udział w spotkaniach z przedstawicielami związków zawodowych w celu przedstawienia nowego regulaminu wynagradzania oraz przeprowadzenia procesu konsultacji projektu regulaminu z działającymi w PAŻP związkami zawodowymi, czy – określone ogólnym zapisem – świadczenie usług prawnych oraz doradztwa prawnego w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Z załączonych do rachunków rozliczeń przedmiotowych umów wynikało, że przedmiotem podejmowanych czynności kancelarii zewnętrznych były również m.in. analiza pytań od dziennikarzy, redakcja odpowiedzi na list otwarty Strony Społecznej, wieczorne spotkania na komunikatorze Teams, analiza działań w celu poszukiwania osoby anonimowej naruszającej dobra osobiste kierownictwa i zarzucającego p.o. Prezesowi PAŻP doprowadzenie do śmierci KRL, prace nad wkładem do notatki, przygotowanie komentarza do orzeczenia SN, przygotowanie do Komisji Infrastruktury Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, udział w posiedzeniu komisji sejmowej i spotkanie po posiedzeniu komisji, przygotowanie p.o. Prezesa do posiedzenia Komisji Infrastruktury. Kancelarii zlecano również obsługę prawną w związku z prowadzoną przez NIK kontrolą. Na potrzeby przygotowania odpowiedzi na pisma kierowane przez kontrolerów i wyszukania dokumentów Agencja wydatkowała kwotę 2 250 zł netto.

W dniu 9 listopada 2021 r. Agencja ogłosiła przetarg na świadczenie usług prawnych w zakresie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Agencja na realizację usługi zamierzała przeznaczyć 1 137 258,00 zł brutto. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w Agencji przetarg nie został rozstrzygnięty.

(akta kontroli str. 602-673, 749-895, 944 pliki: 67-80, 552)

Zarządzeniem nr 308 Prezesa PAŻP z dnia 11 grudnia 2017 r. powołano komisję, której zadaniem było zorganizowanie i przeprowadzenie postępowania na zakup usługi dostępu do oprogramowania do planowania i rozliczania czasu pracy kontrolerów z dostępem za pośrednictwem sieci Internet. Komisja opracowała *Opis przedmiotu zamówienia* zawierający szczegółowe warunki dla systemu, stanowiący załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W dniu 11 września 2018 r. Agencja zamieściła ogłoszenie o przetargu nieograniczonym na zakup usługi. W dniu 21 grudnia 2018 r. PAŻP unieważniła przetarg, powołując się na zmianę okoliczności powodującą, że dalsze prowadzenie postępowania staje się sprzeczne z interesem publicznym. Uzasadnieniem dla unieważnienia była m.in. konieczność wdrożenia mechanizmów zarządzania ryzykiem zmęczenia KRL i konieczność wdrożenia postanowień rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/373 *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*¹¹⁴, a także zmiany regulacji prawnych dotyczących czasu pracy. Zastępca Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej wyjaśnił¹¹⁵, że opis warunków zamówienia nie zawierał wymogów dotyczących zarządzania ryzykiem zmęczenia,

¹¹³ Np. umowa nr PAŻP/18-493/AV z dnia 8 października 2018 r., umowa nr PAŻP/19-429/AJP z dnia 9 września 2019 r., umowa nr PAŻP/20-209/AJP z dnia 5 maja 2020 r.

¹¹⁴ Dz. Urz. UE L 62 z 08.03.2017, str. 1.

¹¹⁵ Pismo z dnia 7 grudnia 2021 r. (znak: ABK.081.01.128.2021).

co uzasadniało unieważnienie przetargu. Brak profesjonalnego narzędzia do zarządzania czasem pracy pracowników spowodował opóźnienie ostatecznego wdrożenia regulaminu organizacyjnego PAŻP.

(akta kontroli str. 898-904, 944 plik 8)

Do zadań PAŻP, poza zapewnianiem w przestrzeni powietrznej służb ruchu lotniczego oraz innych służb wyszczególnionych w art. 4 ust. 1 ustawy o PAŻP, należało również, na podstawie zapisów art. 4 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 ww. ustawy, kontrolowanie z powietrza systemów łączności lotniczej, nawigacji i dozoru przestrzeni powietrznej, a także utrzymanie i zakup niezbędnych do tego urządzeń i systemów. W okresie objętym kontrolą PAŻP realizował powyższe zadania poprzez Dział Operacji Lotniczych, który wykorzystywał w tym celu samoloty kontrolno pomiarowe Beechcraft King Air 350 i L-410 UVP-E 15 „Turbolet”, który został wycofany z eksploatacji w 2021 r.

Z tytułu realizacji lotów kontrolno-pomiarowych w latach 2018-2020 PAŻP osiągnął przychody w wysokości odpowiednio 737,9 tys. zł w 2018 r., 503,4 tys. zł w 2019 r., 877,5 tys. zł w 2020 r i 882,9 tys. zł w 2021 r.¹¹⁶ W związku z realizacją usług na rzecz podmiotów zagranicznych przychody PAŻP wyniosły w 443,6 tys. zł w 2020 r. oraz 561,2 tys. zł w 2021 r.

Cztery¹¹⁷ spośród dziesięciu umów zagranicznych zawarto z podmiotami litewskimi – dwie w wyniku złożenia przez PAŻP najkorzystniejszej oferty w procedurze przetargowej zorganizowanej przez podmioty publiczne, dwie pozostałe zostały sporządzone dla realizacji zleceń podmiotów prywatnych. Badanie przedmiotowych umów wykazało, że zabezpieczały one interes PAŻP. Ich realizacja przebiegała terminowo. P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił¹¹⁸ przy tym, że żadna z podpisanych przez PAŻP umów nie obliguje Agencji do posiadania drugiego samolotu kontrolno-pomiarowego, a PAŻP nie zakłada jego zakupu w planie na lata 2020-2024, choć dostrzega uzasadnienie posiadania dwóch takich samolotów i nie wyklucza w przyszłości, zależnie od sytuacji finansowej, takiego zakupu.

W jednym przypadku¹¹⁹ zlecenie prywatnej firmy zrealizowano bez zawierania umowy w formie pisemnej gdyż, jak wyjaśnił¹²⁰ p.o. Prezes PAŻP, przed wykonaniem zadania Agencja otrzymała całość ceny za wykonanie oblotu świetlnych pomocy nawigacyjnych na lotnisku w Wilnie. Usługa została wykonana na rzecz podmiotu, który występował w imieniu i na rzecz State Enterprise Lithuanian Airports, z którym PAŻP miał już podpisaną umowę. Oblotu świetlnych pomocy nawigacyjnych dokonano przy okazji zaplanowanego już oblotu na rzecz State Enterprise ORO Nawigacja.

(akta kontroli str. 578-588, 1230 pliki: 14-22)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. PAŻP zakupił czas antenowy bez przeprowadzenia zamówienia publicznego.

Zleceniem z dnia 19 grudnia 2019 r. nr 575985/19/H4/AM w Polsat Media Biuro Reklamy Sp. z o.o. sp.k., zleceniem z dnia 20 grudnia 2019 r. w Grupa RMF sp. Z o.o. sp.k. oraz umową zlecenia z dnia 20 grudnia 2019 r. w Time SA PAŻP zakupiła czas antenowy. Cena netto za zakupiony czas antenowy

¹¹⁶ Wg stanu na 14 grudnia 2021 r.

¹¹⁷ PAŻP/20-373/AZHU, PAŻP/21-13/AXB, PAŻP/20-574/AZHU, PAŻP/21-156/AXB.

¹¹⁸ W piśmie znak ABK.081.01.104.2021 z dnia 9 listopada 2021 r.

¹¹⁹ Oferta AXB.0706.25.366.2020 z dnia 13 listopada 2020 r.

¹²⁰ W piśmie znak ABK.081.01.133.2021 z dnia 14 grudnia 2021 r.

wyniosła odpowiednio 697 081,70 zł w przypadku Polsat Media Biuro Reklamy Sp. z o.o. sp.k. oraz 299 812,50 zł w przypadku Grupa RMF sp. z o.o. sp.k., a w przypadku Time SA 200 000,00 zł. Zakupu czasu antenowego dokonano z pominięciem obowiązującej wówczas ustawy pzp powołując się na dyspozycję art. 4 pkt 3 lit. h pzp, zgodnie z którym ustawy nie stosuje się do zakupu czasu antenowego lub audycji od dostawców audiowizualnych lub radiowych usług medialnych.

PAŻP dokonując zakupu antenowego od Polsat Media Biuro Reklamy Sp. z o.o. sp.k., Grupa RMF sp. z o.o. sp.k. oraz Time SA naruszyła regulację art. 4 pkt 3 lit. h pzp, albowiem wskazane podmioty nie są dostawcami usług medialnych. Jak bowiem wynika z art. 4 pkt 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. *o radiofonii i telewizji*¹²¹, dostawcą usługi medialnej jest osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa ponosząca odpowiedzialność redakcyjną za wybór treści usługi medialnej i decydująca o sposobie zestawienia tej treści, będąca nadawcą lub podmiotem dostarczającym audiowizualną usługę medialną na żądanie. Nadawcą, zgodnie z art. 4 pkt 5 urtv jest osoba fizyczna, osoba prawna lub osobowa spółka handlowa, która tworzy i zestawia program oraz rozpowszechnia go lub przekazuje innym osobom w celu rozpowszechniania.

Zarówno Polsat Media Biuro Reklamy Sp. z o.o. sp.k., Grupa RMF sp. z o.o. sp.k. jak i Time SA nie są dostawcami usług medialnych, albowiem nie została na ich rzecz wydana koncesja zgodnie z dyspozycją art. 37 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 33 ust. 1 i nast. urtv. W przypadku anten Polsat nadawcą zgodnie z decyzją Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 8 czerwca 2015 r. nr 257/K/2015-T jest Telewizja Polsat sp. z o.o.. Natomiast w przypadku anten RMF FM nadawcą, zgodnie z decyzją Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 29 marca 2017 r. nr DR-34/2017-1/278/K jest Radio Muzyka Fakty Grupa RMF sp. z o.o. sp.k. (nr KRS: 660949). Jednocześnie Time SA nie figuruje w spisie podmiotów, na rzecz których udzielono koncesji. Jedynie nabycie czasu antenowego bezpośrednio od Telewizji Polsat sp. z o.o. lub Radio Muzyka Fakty Grupa RMF sp. z o.o. sp.k. uprawniałoby PAŻP do pominięcia konieczności przeprowadzenia zamówienia publicznego, z uwagi na wyłączenie, o którym mowa w art. art. 4 pkt 3 lit. h pzp.

P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił¹²², że zawarte w *Ogólnych warunkach umów o świadczenie usług reklamowych w RMF FM oraz Zasady prowadzenia sprzedaży w programach Polsat Media* potwierdzają, że są to podmioty właściwe do realizacji działań handlowych w imieniu obydwu posiadających koncesję podmiotów.

W zakresie zakupu czasu antenowego od Time SA p.o. Prezes PAŻP wyjaśnił¹²³, że zakup czasu antenowego od Time SA z pominięciem zamówienia publicznego został dokonany w oparciu o wskazane zwolnienie. Wykonawca, tj. Time SA, był jedynym uprawnionym podmiotem do zlecenia reklam w antenach radiowych Grupy ZPR Media.

(akta kontroli str. 692-700, 913-915B, 944 pliki: 42-43, 548, 551-595)

2. PAŻP zawarła umowę na koprodukcję cyklu audycji i ich emisję w Telewizji Republika na łączną kwotę 738 000,00 zł brutto, co było działaniem

¹²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 805, ze zm., dalej: urtv.

¹²² Pismo z dnia 7 października 2021 r. (znak: ABK.081.01.086.2021).

¹²³ Pismo z dnia 16 grudnia 2021 r. (znak: ABK.081.01.136.2021).

niegospodarnym, a przy jej zawarciu nie dochowano należytej staranności, co było działaniem nierzetelnym.

W dniu 17 maja 2021 r. PAŻP zawarła z Telewizją Republika SA umowę nr PAŻP/2021-177/AZHU obowiązującą do dnia 31 grudnia 2021 r. Wyboru wykonawcy dokonano w oparciu o rozpoznanie rynku kierując zapytanie do trzech dostawców usług medialnych. Na mocy umowy Telewizja Republika SA zobowiązała się m.in. koprodukcji 10 odcinków audycji pt. „Biznes Polska” o długości 20 minut każdy oraz do sprzedaży czasu antenowego na emisję premierową i powtórkową każdej z audycji. Audycje miały być poświęcone zmianom przepisów prawa dotyczących odbywania lotów bezzałogowymi statkami powietrznymi (drony) i miały być realizowane w cyklu cotygodniowym. Wartość przedmiotu umowy została określona na kwotę 738,0 tys. zł¹²⁴. Jednocześnie PAŻP zobowiązała się zapłaci tytułem zaliczki kwoty 246,0 tys. zł, tj. 40% należności za zakup czasu antenowego.

Według stanu na dzień 7 grudnia 2021 r. wyemitowano dwa premierowe odcinki audycji (w dniu 17 listopada oraz 26 listopada 2021 r.) oraz dwie powtórki tych audycji (w dniu 19 listopada oraz 27 listopada 2021 r.).

Zakup czasu antenowego w Telewizji Republika SA był niegospodarny. Przez gospodarność należy rozumieć optymalne i efektywne działanie, zmierzające do uzyskania najlepszych efektów przy jak najmniejszych nakładach. PAŻP zakupiła czas antenowy w telewizji o oglądalności poniżej 0,2%¹²⁵. Dobór stacji o oglądalności pięćdziesięciokrotnie mniejszej niż stacja o najwyższej oglądalności nie zapewniał możliwości dotarcia z przekazem do dużej liczby odbiorców, co prowadzi do uznania, że działanie to nie było także efektywne względem poniesionych nakładów.

Zawarta umowa nie chroniła również należycie interesów Agencji w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy. Zgodnie z postanowieniem § 7 umowy w przypadku rozwiązania lub odstąpienia od umowy przez PAŻP z przyczyn leżących po stronie Telewizji Republika SA, ta zapłaci karę umowną w wysokości 10% wartości umowy. Zawarte w umowie zastrzeżenie kary umownej zostało ograniczone wyłącznie do sytuacji rozwiązania lub odstąpienia od umowy z winy Telewizji Republika SA. Takie zastrzeżenie nie zabezpieczało interesu PAŻP, albowiem nie przewidywało kar za opóźnienie w realizacji kampanii, nieudostępnienie czasu w paśmie najwyższej oglądalności czy za wyemitowanie audycji o czasie krótszym niż wynika to z zawartej umowy. W takich sytuacjach PAŻP, chcąc skorzystać z zastrzeżenia kary umownej, musiałaby odstąpić lub wypowiedzieć umowę. W pozostałych przypadkach, chcąc żądać naprawienia szkody Agencja musiałaby wystąpić na drogę sądową i udowodnić poniesioną szkodę, co w przypadku zastrzeżenia kar umownych nie byłoby konieczne. Gdyby PAŻP zastrzegła kary umowne w innych sytuacjach, co zwyczajowo czyniła, mogłaby się zaspokoić bezpośrednio z wynagrodzenia przysługującego wykonawcy, a ciężar wykazania, że do szkody nie doszło zostałby przerzucony na Telewizję Republika SA.

P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił¹²⁶, że wybór wykonawcy był podyktowany możliwościami finansowymi Agencji i koniecznością szerzenia wiedzy

¹²⁴ Z czego 123,0 tys. zł z tyt. koprodukcji audycji i 615,0 tys. zł z tyt. zakupu czasu antenowego.

¹²⁵ Krajowa Rada Radiofoni i Telewizji, Informacja o widowni telewizyjnej w Polsce w I kwartale 2021 r.

¹²⁶ Pismo z dnia 7 października 2021 r. (znak: ABK.081.01.086.2021).

w zakresie bezałogowych statków powietrznych. Dalej wyjaśnił¹²⁷ również, że zaliczkowa zapłata była konieczna z uwagi na ponoszenie kosztów po stronie Telewizji Republika SA. P.o. Prezes PAŻP uznał, że Agencja nie ponosi dodatkowych kosztów koprodukcji wobec czego wystarczającym jest zabezpieczenie interesu PAŻP przez możliwość wypowiedzenia umowy. Wyjaśnił również, że zarówno PAŻP, jak i Telewizja Republika SA zgodziły się na aneksowanie umowy i realizację odcinków do końca lutego. Jednocześnie wyemitowany ma zostać dodatkowy, 11 odcinek audycji, celem wykorzystania czasu antenowego.

(akta kontroli str. 692-700, 944 pliki: 548, 571-576)

3. PAŻP nie korzystała z zakupionego oprogramowania do walidacji danych w pełnym zakresie, co spowodowało, że środki w kwocie 999 663 euro wydatkowane na jego nabycie okazały się wydatkowane w sposób niegospodarny, jak również co skutkowało koniecznością zawarcia nowej umowy na modernizację i rozbudowę posiadanego oprogramowania.

Umową z dnia 2 czerwca 2016 r. Agencja zakupiła od konsorcjum Clear Sky System sp. z o.o. oraz Insero Software A/S z siedzibą w Danii gotowe oprogramowanie informatyczne do walidacji danych o usługach lotniczych o nazwie SERIS wraz z usługą ich wdrożenia. Wdrożenie systemu następowało w dwóch etapach, a jego końcowe odebranie nastąpiło w dniu 15 grudnia 2017 r. Pierwszej walidacji danych z wykorzystaniem ww. zakupionego oprogramowania dokonano w styczniu 2018 r., przy czym cały czas pracowano na dotychczasowym oprogramowaniu funkcjonującym w PAŻP o nazwie @rms. Na skutek błędów polegających na niekompatybilności danych w stosunku do danych z systemu @rms polegających na duplikowaniu danych przez nowo wdrożony system, PAŻP zaprzestała użytkowania systemu SERIS, po zwalidowaniu danych za styczeń 2018 r.

Zakup oprogramowania okazał się niegospodarny albowiem wydatkowano środki w łącznej wysokości 999 663 euro na produkt, który nie zapewniał możliwości realizacji wszystkich potrzeb PAŻP i który był wykorzystywany w działalności jednostki w znikomym zakresie.

Zastępca Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej wyjaśnił¹²⁸, że operacyjne wdrożenie systemu okazało się niemożliwe z uwagi na problemy funkcjonalne systemu SERIS. W marcu 2021 r. PAŻP zawarła umowę na modernizację i rozbudowę oprogramowania SERIS uwzględniającą również zapewnienie wsparcia informatycznego. Umowa z dnia 2 czerwca 2016 r. nie przewidywała takiego wsparcia ograniczając się jedynie do wsparcia i utrzymania systemu SERIS w ramach gwarancji.

(akta kontroli str. 292-293, 898-904, 944 plik 8)

4. PAŻP zakupiła usługę wsparcia finansowo-księgowego i kontrolingowego za łączną cenę w kwocie 9 274 003,20 zł brutto bez przeprowadzenia rozpoznania potrzeb.

Umową z dnia 19 marca 2021 r.¹²⁹ nr PAŻP/21-50/AZHU Agencja nabyła od Acrowell sp. z o.o.¹³⁰ usługę wsparcia finansowo-księgowego i kontrolingowego. Zakres usług obejmował m.in. obsługę systemów

¹²⁷ Pismo z dnia 16 grudnia 2021 r. (znak: ABK.081.01.136.2021).

¹²⁸ Pismo z dnia 7 grudnia 2021 r. (znak: ABK.081.01.128.2021).

¹²⁹ Data złożenia podpisu elektronicznego przez ostatnią ze stron (PAŻP).

¹³⁰ Do dnia 29 kwietnia 2021 r. firma podmiotu brzmiała Goldentax sp. z o.o.

księgowych w zakresie rozliczeń dokumentów księgowych, ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych w księgach handlowych, ewidencję i analizę danych finansowo-księgowych, sporządzanie deklaracji podatkowych, implementację rozwiązań optymalizacyjnych oraz tworzenie dokumentów sprawozdawczych. Umowę zawarto na 48 miesięcy od dnia podpisania lub do wyczerpania ceny umowy wynoszącej kwotę 9 274 003,20 zł brutto. Wartość jednej roboczogodziny określono w wysokości 230,01 zł brutto, ustalając maksymalną liczbę roboczogodzin na 40 320.

Zdaniem NIK zakres usług świadczonych na podstawie powołanej umowy pokrywa się w części z zakresem zadań realizowanych przez komórki organizacyjne Agencji podległe Zastępcy Prezesa ds. Finansowo-Administracyjnych PAŻP.

Zastępca Prezesa PAŻP ds. Żeglugi Powietrznej wyjaśnił¹³¹, że zakup usługi wsparcia finansowo-księgowego i kontrolingowego odbył się bez przeprowadzania analizy potrzeb i wymagań albowiem PAŻP nie była do tego zobowiązana przepisami prawa. Agencja ujęła w swoich planach wydatki na realizacji tej usługi w *Planie rocznym na 2020 r.* oraz w *Planie pięcioletnim na lata 2020-2024 (ver. 1.0)*, które zostały zatwierdzone przez Ministra Infrastruktury oraz były wykazywane w aktualizacji planów pięcioletnich. Jednocześnie wyjaśnił, że z uwagi na brak ujęcia środków na zwiększenie zatrudnienia w Biurze Finansów i Księgowości w planie pięcioletnim i ich aktualizacjach Agencja nie miała możliwości zatrudnienia czterech specjalistów, którzy wykonaliby zadania objęte zakresem umowy.

NIK nie podziela udzielonych wyjaśnień. Względny prawidłowej gospodarki finansowej wymagają, aby przed zakupem usługi o wartości przekraczającej 9 mln zł dokonać analizy potrzeb w tym zakresie mimo braku obowiązku prawnego. Nadto Izba stoi na stanowisku, że ujęcie wydatku w planach rocznych i pięcioletnich nie może stanowić podstawy do zakupu usług. Izba zauważa, że zakup usług powoduje zwiększenie kosztów działalności Agencji, co przekłada się na zwiększenie wysokości opłat nawigacyjnych, a tym samym, co wymaga szczególnie starannego weryfikowania zasadności zwiększania bazy kosztowej PAŻP, zwłaszcza w obszarach niezwiązanych bezpośrednio z działalnością w obszarze kontroli ruchu lotniczego. Działania takie mogą bowiem przyczyniać się do nieuzasadnionego wzrostu stawek opłat i tym samym przeliczenia kosztów PAŻP na przedsiębiorców lotniczych, a finalnie na pasażerów lotów cywilnych i nadawców towarów w lotach cargo.

(akta kontroli str. 898-904, 944 plik 6)

5. PAŻP zakupiła za cenę w kwocie 120 tys. zł netto (147,6 tys. zł brutto) usługę doradczą w zakresie organizacji w PAŻP szkoleń z wykorzystaniem technik porozumiewania się na odległość, co było niegospodarne.

W dniu 28 kwietnia 2020 r. PAŻP zakupiła od [...] działającej pod firmą [...] usługę doradczą dotyczącą przygotowania koncepcji działania Ośrodka Szkolenia Personelu ATS i prowadzenia szkoleń zdalnych. Wyboru wykonawcy dokonano bez stosowania pzp poprzez skierowanie zapytania ofertowego do [...] działającej pod firmą [...]. W uzasadnieniu wyboru wykonawcy powołano się na wieloletnie doświadczenie podmiotu [...], mimo, że działalność gospodarcza osoby fizycznej pod ww. firmą została zarejestrowana w dniu 9 stycznia 2020 r. tj. na trzy miesiące przed skierowaniem do niej zapytania

¹³¹ Pismo z dnia 7 grudnia 2021 r. (znak: ABK.081.01.128.2021).

ofertowego przez PAŻP. W ramach zawartej umowy [...] działająca pod firmą [...] zobowiązała się m.in do audytu stanu i jakości szkoleń (raport otwarcia) i przeglądu dostępnych materiałów szkoleniowych oraz opracowania tymczasowej i docelowej koncepcji szkoleń. Usługa miała być wykonana do dnia 8 maja 2020 r., za wyjątkiem raportu otwarcia, który miał być wykonany do dnia 30 kwietnia 2020 r. Za zrealizowanie usługi wykonawcy przysługiwało wynagrodzenie w ww. wysokości 147,6 tys. zł brutto.

Zakup usługi był niecelowy, a przez to niegospodarny. Wydatek jest celowy a przez to gospodarny, jeśli jest uzasadniony, niezbędny do wykonania zadania publicznego. Usługa nie miała znaczenia dla zorganizowanych zajęć. Agencja bez zamawiania usługi zaczęła bowiem wykorzystywać dostępne na rynku narzędzia do porozumiewania się na odległość. Jakość dostarczonej w wyniku zrealizowanej usługi informacji nie miała charakteru eksperckiego.

Zastępca Prezesa PAŻP ds. Żeglugi Powietrznej wyjaśnił¹³², że brak zakupu usługi nie uniemożliwiłby prawidłowego procesu szkoleń pracowników, natomiast usprawnił ten proces.

W ocenie NIK udzielone wyjaśnienia nie dowodzą zasadności dokonanego zakupu. Izba wskazuje, że PAŻP nabyła usługę, która nie była niezbędna, akceptując wynagrodzenie za usługę o wąskim zakresie przedmiotowym, której czas wykonania wynosił w części dwa, a w części 10 dni, w kwocie 120,0 tys. zł netto (147,6 tys. zł brutto)¹³³, dodatkowo w sytuacji, w której PAŻP nie dokonała choćby minimalnego rozpoznania rynku i nie dała sobie możliwości analizy ofert konkurencyjnych. Zdaniem Izby, opisany sposób wydatkowania środków stanowi przykład rażącego naruszenia przez PAŻP zasad należytego gospodarowania finansami publicznymi.

(akta kontroli str. 735-748, 944 pliki: 22-35)

6. PAŻP w jednym przypadku nieterminowo złożyła instytucji bankowej wymaganą informację, czym nie spełniła warunków umowy kredytu.

Zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2 i 3 umowy kredytu obrotowego w odnawialnej linii kredytowej z dnia 4 grudnia 2020 r. udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, PAŻP do 25 dnia po zakończeniu I, II i III kwartału oraz do 45 dnia po zakończeniu IV kwartału, zobowiązana była do przedkładania do BGK m.in. rachunku przepływów pieniężnych oraz sprawozdania finansowego sporządzonego według wzoru F-01 GUS. Obowiązek taki za I kwartał 2021 r., stosownie do zapisów umowy, powinien być spełniony do dnia 26 kwietnia 2021 r. (dzień 25 kwietnia 2021 r. przypadał na niedzielę). PAŻP złożyła wymagane dokumenty w dniu 28 kwietnia 2021 r., tj. 2 dni po terminie, czym naruszyła powołany wyżej zapis umowy kredytu.

Zastępca Prezesa ds. Żeglugi Powietrznej wyjaśnił¹³⁴, że opóźnienie nastąpiło z powodów organizacyjnych, związanych ze skumulowaniem prac związanych z finalizacją procesu zawierania z BGK umowy kredytu inwestycyjnego oraz z finalizacją prac prowadzonych przez biegłego rewidenta związanych z badaniem rocznego sprawozdania finansowego PAŻP za 2020 r.

(akta kontroli str.21-22, 924-943)

¹³² Pismo z dnia 30 listopada 2021 r. (znak: ABK.081.01.125.2021).

¹³³ Wliczając również sobotę i niedzielę oraz dzień 1 maja, oznacza to, że wynagrodzenie przypadające wykonawcy wyniosło blisko 15 tys. zł brutto dziennie.

¹³⁴ Pismo z dnia 27 października 2021 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia gospodarkę finansową PAŻP, w tym zawieranie umów. W ocenie NIK nabycia czasu antenowego dokonano z naruszeniem przepisów pzp. Niegospodarne w ocenie Izby było również nabycie za łączną cenę w kwocie 738,0 tys. zł usługi koprodukcji i emisji audycji dotyczących bezałogowych statków powietrznych w telewizji o oglądalności poniżej 0,2%. Dodatkowo umowa była sporządzona w sposób nierzetelny, albowiem nie zabezpieczała należycie interesu PAŻP. Nabycie za cenę w kwocie 9 274,0 tys. zł usługi wsparcia finansowo-księgowego i kontrolingowego odbyło się bez analiz potrzeb w tym zakresie oraz pomimo, że zadania objęte zakresem umowy odpowiadały w części zadaniom komórek organizacyjnych PAŻP. Agencja nie korzystała także z zakupionego oprogramowanie do walidacji danych, co spowodowało, że środki w kwocie 999 663 euro wydatkowane na jego nabycie okazały się wydatkowane w sposób niegospodarny, jak również co skutkowało koniecznością zawarcia nowej umowy na modernizację i rozbudowę posiadanego oprogramowania. Zdaniem NIK niecelowym i niegospodarnym był również zakup usługi doradczej dotyczącej szkoleń zdalnych o wartości 147,6 tys. zł albowiem umowa nie miała charakteru eksperckiego, wykonawca nie został wyłoniony z zachowaniem zasad konkurencji, a kwota wynagrodzenia pozostawała w rażącej niewspółmierności do zakresu usługi i czasu jej świadczenia. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że mimo posiadania dziesięciu osób uprawnionych do wykonywania doradztwa prawnego i zastępstwa procesowego duża liczba zadań była zlecana zewnętrznym kancelariom. Łącznie na obsługę prawną Agencja wydała w badanym okresie kwotę 3 307,9 tys. zł. NIK zwraca uwagę także na dużą ilość pozwów przeciwko PAŻP, które będą generowały dodatkowe wydatki na obsługę prawną.

W ocenie NIK, w obliczu pandemii spowodowanej COVID-19 i znacznego spadku ruchu lotniczego oraz przychodów, PAŻP podjęła zróżnicowane działania mające na celu wygenerowanie oszczędności. Agencja uzyskała na korzystnych warunkach kredyty, które zapewniły jej dalsze niezakłócone działanie. PAŻP czerpała przychody nie tylko z opłat nawigacyjnych, ale również z dotacji za loty zwolnione od opłat oraz świadczyła usługi komercyjne.

OBSZAR

3. Okoliczności, podstawa i skutki wprowadzenia w PAŻP trybu pracy Single Person Operations

Opis stanu faktycznego

W większości służb PAŻP (zarówno ATC¹³⁵, jak i FIS¹³⁶), praca w trybie połączonych stanowisk – w określonych ich konfiguracjach oraz porach doby – była możliwa przed dniem 1 stycznia 2018 r.¹³⁷, a jej zasady opierały się na wynikach analizy bezpieczeństwa pt.: *Projekt oceny metod optymalizacji zasobów ludzkich w jednostkach terenowych PAŻP*, zaakceptowanej w lipcu 2012 r. Została ona przeprowadzona jako analiza niefunkcjonalna i wskazywała ogólne, tj. nieodnoszące się do poszczególnych służb¹³⁸, założenia dotyczące minimalizacji zidentyfikowanych ryzyk oraz wymagania bezpieczeństwa, które jednak nie zostały

¹³⁵ Kontrola ruchu lotniczego.

¹³⁶ Służba informacji powietrznej.

¹³⁷ TWR EPBY, TWR EPGD, TWR EPKK, TWR EPKT, TWR EPLL, TWR EPPO, TWR EPRZ, TWR EPSC, TWR EPWR, TWR EPZG, APP EPGD, APP EPKK, APP EPPO - od 5 kwietnia 2012 r., TWR EPLB - 15 listopada 2012 r., TWR EPMO - 29 maja 2014 r., TWR EPSY - 23 czerwca 2016 r., APP EPWA - 17 sierpnia 2017 r. FIS Gdańsk, FIS Poznań, FIS Kraków, FIS Okęcie - 2 lutego 2017 r., OAT ACC - 3 maja 2012 r.

¹³⁸ W *Optymalizacji* pośrednio wskazano m.in. na potrzebę uszczegółowienia jej dla każdego organu, w którym planuje się wykorzystywać tryb jednoosobowy.

w całości wypełnione¹³⁹. P.o. Prezes PAŻP przyznał¹⁴⁰, że dla organów TWR EPLL, TWR EPWO oraz TWR EPRZ nie spełniono wszystkich szczegółowych wymagań bezpieczeństwa¹⁴¹ odnośnie ograniczenia ryzyka występowania zagrożeń zidentyfikowanych w *Optymalizacji*. W kolejnych wyjaśnieniach¹⁴² p.o. Prezes PAŻP przekazał jednak, że we wszystkich organach, do których odnosiła się *Optymalizacja* podjęte zostały działania mające na celu ograniczenie ryzyka występowania zagrożeń zidentyfikowanych w pkt. 6 tegoż dokumentu wskazując między innymi wprowadzenie funkcji SPO w systemie Pandora, co, jak zauważa NIK, nastąpiło dopiero pod koniec 2020 r.

(akta kontroli str. 535-544, 559-566, 1241 pliki 313-329, 377-393)

Aktualizacja *Optymalizacji* zaczęła obowiązywać od dnia 31 marca 2021 r.¹⁴³, pomimo, że na potrzebę jej sporządzenia wskazano pośrednio już w rekomendacjach z przeglądu bezpieczeństwa¹⁴⁴ i piśmie¹⁴⁵ z połowy grudnia 2018 r., a także w zaleceniu bezpieczeństwa 67/P/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. Na niskie tempo prac nad *Aktualizacją*, które jak przyznał¹⁴⁶ p.o. Prezes PAŻP zostały rozpoczęte w 2020 r., zwrócono uwagę między innymi w raporcie końcowym z badania zdarzenia ADI.6622.768.2020 zatwierdzonym w dniu 2 lutego 2021 r. Brak jest przy tym informacji, czy wszystkie wymienione w ww. zaleceniu punkty analizy zostały zrealizowane, gdyż jak wyjaśnił¹⁴⁷ p.o. Prezes PAŻP nie ma wymogu dokumentowania podejmowania poszczególnych działań a udokumentowanym wynikiem realizacji zalecenia bezpieczeństwa 67/P/2018 jest *Aktualizacja Optymalizacji*. P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił, że na tempo prac wpłynęły przede wszystkim złożoność zagadnienia i konieczność prowadzenia licznych uzgodnień, a także zmiany organizacyjne, które w tym czasie przeprowadzano w PAŻP. W wyniku kontroli ustalono, że dwa działania określone w *Aktualizacji Optymalizacji* jako „do podjęcia w okresie 2 miesięcy od daty akceptacji analizy” zostały zrealizowane, chociaż jedno tymczasowo¹⁴⁸. Pozostałe działania: „których wykonanie udoskonali proces zapewniania ATC w trybie SPO” oraz „których wykonanie może udoskonalić proces zapewniania ATC w trybie SPO” zostały częściowo zrealizowane.

(akta kontroli str. 516-532, 578-588)

W okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 1 czerwca 2021 r. tryb pracy na połączonych stanowiskach wprowadzono lub rozszerzono (na podstawie odrębnych, innych niż *Optymalizacja* i *Aktualizacja Optymalizacji*, ocen bezpieczeństwa) w organach: - kontroli lotniska w Warszawie (TWR EPWA), - kontroli zbliżania

¹³⁹ Na co zwrócono uwagę m.in. w raporcie końcowym z badania zdarzenia ADI.6622.768.2020 zatwierdzonym w dniu 2 lutego 2021 r. oraz piśmie Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego ZZKRL-349/2020.

¹⁴⁰ W piśmie znak ABK.081.01.084.2021 z dnia 01.10.2021 r.

¹⁴¹ P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił, że chodzi o wymaganie 9.2a - „Kierownicy poszczególnych jednostek terenowych oraz OAT powinni określić szczegółowe wymagania odnośnie ograniczenia ryzyka występowania zagrożeń zidentyfikowanych w pkt. 6 analizy bezpieczeństwa (np. ustawienia głośności dzwonek, natężenia światła, dodatkowe łącze z głośnym sygnałem na wypadek zaśnieżenia)”, a także, że nie są dostępne dowody na to, że powyższe wymaganie zostało spełnione przed upływem wskazanego w *Optymalizacji* terminu, a więc przed 20 lipca 2012 r.

¹⁴² W piśmie ABK.081.01.104.2021 z dnia 9 listopada 2021 r.

¹⁴³ Dalej także: Aktualizacja, znak dokumentu: ADB.681.23.050.2021.

¹⁴⁴ Przegląd okresowy w Ośrodku Terenowym Poznań - część I APP Poznań (AKR).

¹⁴⁵ Pismo ARZS-680-30/315/18 z dnia 18 grudnia 2018 r.

¹⁴⁶ W piśmie ABK.081.01.104.2021 z dnia 9 listopada 2021 r.

¹⁴⁷ W piśmie ABK.081.01.062.2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r.

¹⁴⁸ Kierownicy działów kontroli lotniska zaproponowali wartości natężenia ruchu lotniczego, od których miałyby nastąpić ograniczenia zapewnienia służby ATS z wykorzystaniem jednego KRL w organie bez możliwości uzyskania wsparcia innego członka personelu operacyjnego, które choć nie zostały zaakceptowane przez Kierownika Ośrodka Kontroli Lotniska, stosowane są jako obowiązujące do czasu zakończenia procesu ich analizy i weryfikacji, co miało nastąpić po przeprowadzeniu szkoleń z zakresu pracy jednostanowiskowej pozwalające na zweryfikowanie tymczasowo przyjętych wartości.

w Warszawie (APP EPWA), - kontroli lotniska w Katowicach (TWR EPKT¹⁴⁹), - kontroli lotniska w Krakowie (TWR EPKK), - kontroli zbliżania w Poznaniu (APP EPPO). Dla APP EPWA możliwość stosowania trybu SPO rozszerzono z godzin nocnych na całą dobę, dla TWR EPWA¹⁵⁰ po raz pierwszy wprowadzono możliwość pracy w trybie połączonych stanowisk, dla TWR EPKK dopuszczono pracę w trybie czterech połączonych stanowisk, dla APP EPPO umożliwiono pracę nie tylko na połączonych stanowiskach (co było stosowane wcześniej na podstawie *Optymalizacji*), ale również na połączonych sektorach. Opisane wyżej zmiany zostały wprowadzone w formie poleceń służbowych¹⁵¹ i były realizowane zgodnie z ich treścią przez odpowiednio 85, 86, 89, 28, 22 dni, tj. do czasu aktualizacji instrukcji operacyjnych zgodnie z procedurą postępowania *Opracowywanie i aktualizacja INOP ATM i AIS*.

(akta kontroli str. 547-555, 567-574, 589 pliki: 1-9, 1241 pliki: 374-376)

Prezes PAŻP wyjaśnił¹⁵², że zmiany do INOP wprowadzono w najszybszym możliwym terminie AIRAC¹⁵³.

(akta kontroli str. 516-532, 1241 pliki: 299-313)

We wszystkich ww. poleceniach służbowych wskazano pracowników upoważnionych do łączenia i rozdzielania stanowisk, konfiguracje i warianty możliwych połączeń, a ponadto określono metody postępowania na wypadek różnych sytuacji szczególnych. Ponadto w poleceniach służbowych dla APP EPWA, APP EPPO i TWR EPWA wskazano graniczne poziomy ruchu przy których możliwa jest praca na połączonych stanowiskach i sektorach (odpowiednio siedem operacji na godzinę; sześć statków powietrznych w przestrzeni odpowiedzialności; 10 operacji na godzinę).

(akta kontroli str. 14-16, 1241 pliki: 168-298)

Zmiany w wyżej wymienionych organach (za wyjątkiem TWR EPKK) wprowadzono w trybie przewidzianym dla „sytuacji szczególnych”, wymagających natychmiastowych działań. Dla każdej z nich, zgodnie z wymogami określonymi w procedurze postępowania „Zarządzanie zmianą”, przygotowano, zatwierdzono i zgłoszono do Prezesa ULC formularz F03-PP-ZZ. Tym samym nie procedowano formularza F05-PP-ZZ, który jest wypełniany w przypadku zmian planowanych i wysyłany do Prezesa ULC jako powiadomienie o planowanej zmianie minimum trzy miesiące przed jej wdrożeniem, a który to jest formularzem pełniejszym, szczegółowo opisującym istotę i założenia zmiany oraz drogę do jej wprowadzenia.

Możliwość zastosowania takiego trybu, dla zmian wymagających natychmiastowych działań, przewidziano w procedurze postępowania „Zarządzanie zmianą”¹⁵⁴. Załącznik *Katalog zmian w PAŻP wymagających powiadomienia i/lub zatwierdzenia Prezesa ULC* do ww. procedury precyzował dwa rodzaje zmian w sytuacji szczególnej, tj. zmiany wynikające z wytycznych bezpieczeństwa wymagające natychmiastowego wprowadzenia (ATM/ANS.AR.A.025 lit. c) oraz zmiany

¹⁴⁹ W tym organie tryb pracy na połączonych stanowiskach wprowadzono w dniu 5 kwietnia 2012 r. W 2013 r. taka możliwość została wycofana z INOP TWR EPKT, a w 2020 r. wprowadzono ją ponownie.

¹⁵⁰ Choć początkowo planowano i zgłoszono dla tego organu zmianę umożliwiającą pracę SPO w porze nocnej, to ostatecznie rozszerzono taką możliwość na całą dobę i taką zmianę ostatecznie wdrożono. Wcześniej, w dniu 7 grudnia 2019 r. w wyniku braku możliwości obsadzenia stanowiska w trybie wieloosobowym, SPO na TWR EPWA wprowadzono i zgłoszono do ULC jednorazowo. Jednorazowe wprowadzenie ww. trybu pracy odbyło się z błędami, które zostały wskazane przez Prezesa ULC w protokole kontroli ULC-LOZ-1/0944/02/19. NIK zwraca uwagę, że jedna ze wskazanych wówczas przez ULC niezgodności [...].

¹⁵¹ Wydanych odpowiednio: 20 marca 2020 r., 19 marca 2020 r., 16 marca 2020 r., 17 czerwca 2020 r.

¹⁵² W piśmie ABK.081.01.062.2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r.

¹⁵³ Ang. *Aeronautical Information Regulation and Control* - Regulacja i Kontrola Rozpowszechniania Informacji Lotniczych. Regulacje systemu przewidują zasady zmierzające do zapewnienia informacji lotniczej z odpowiednim wyprzedzeniem.

¹⁵⁴ Zmiana 00.

wynikające ze współpracy z instytucjami porządku publicznego wymagające procedowania zgodnie z przepisami dotyczącymi informacji niejawnych.

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁵⁵ p.o. Prezesa PAŻP, za zastosowaniem wspomnianego trybu przemawiała konieczność zapewnienia ciągłości służby przy ograniczonych zasobach i minimalizacji ryzyka zakażenia personelu COVID-19. Jako podstawę podjętych działań Prezes PAŻP wskazał także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie zakazów w ruchu lotniczym¹⁵⁶.

Wątpliwości do zastosowanego przez PAŻP trybu postępowania zgłosił Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, co zostało szerzej opisane w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 516-532, 1241 pliki: 299-313)

Dla opisanych wyżej zmian przygotowano oceny bezpieczeństwa¹⁵⁷, które dla APP EPWA, TWR EPWA i TWR EPKT zostały zatwierdzone odpowiednio 66, 58 i 64 dni po wprowadzeniu zmian w życie, tj. rozpoczęciu stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach. Prezes ULC ocenił opisane wyżej działanie jako błędne i w protokole z kontroli numer LOŻ-1.543.19.2020 zakwalifikował to jako niezgodność numer NCR.LOŻ-1.543.19.2020/PM-01 wskazując naruszenie przepisów [...] ¹⁵⁸. P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił¹⁵⁹, że przyczyną powstania niezgodności była rozbieżność w interpretacji przepisów w zakresie wprowadzania zmian w systemach funkcjonalnych, która doprowadziła do wprowadzenia do wówczas obowiązującej procedury „Zarządzanie zmianą”¹⁶⁰ możliwości procedowania zmian w trybie szczególnym z pominięciem wymogu przeprowadzenia oceny bezpieczeństwa dla zmiany przed jej wprowadzeniem w życie. Działania naprawcze zaproponowane przez PAŻP¹⁶¹ zostały zaakceptowane przez ULC i zrealizowane.

(akta kontroli str. 516-532, 1241 pliki: 299-313)

W ocenach bezpieczeństwa określono wymagania bezpieczeństwa, które zostały spełnione. Choć w ramach tych działań przeprowadzono m.in. weryfikacje programów i planów szkoleń pod kątem wprowadzanych zmian, które, zgodnie z wyjaśnieniami¹⁶² p.o. Prezesa PAŻP, nie stwierdziły konieczności uruchomienia dodatkowych szkoleń, to kontrole i badania zdarzeń szybko wykazały, że zmiany ich planów i dodatkowe ćwiczenia są niezbędne i musiały zostać wdrożone, o czym mowa w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 547-555, 1241 pliki: 330-376)

Polecenie służbowe pracy na połączonych sektorach w APP EPPO wydane zostało po zatwierdzeniu oceny bezpieczeństwa, gdyż, jak wyjaśnił¹⁶³ p.o. Prezes PAŻP,

¹⁵⁵ W piśmie ABK.081.01.062.2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r.

¹⁵⁶ Dz. U. poz. 436.

¹⁵⁷ ADB.681.52.164.2020 dla APP EPPO zatwierdzona w dniu 9 czerwca 2020 r., ADB.681.51.158.2020 dla APP EPWA zatwierdzona w dniu 25 maja 2020 r., ADB.681.25.106.2020 dla TWR EPKT zatwierdzona w dniu 20 maja 2020 r., ADB.681.31.125.2020 dla TWR EPWA.

¹⁵⁸ Instytucja zapewniająca służby nie powinna rozpocząć wdrażania jakiegokolwiek części zmiany, która może potencjalnie wpłynąć na bezpieczeństwo zapewnianych obecnie służb, dopóki nie istnieje ważna (dodatkowa) ocena bezpieczeństwa dla tej części zmiany oraz, jeżeli zmiana stanowi przedmiot przeglądu ze strony właściwego organu, została ona zatwierdzona przez właściwy organ. Wytyczne Nr 6 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie ogłoszenia akceptowalnych sposobów potwierdzania spełnienia wymagań oraz materiałów zawierających wytyczne do rozporządzenia Komisji (UE) nr 2017/373, Dziennik Urzędowy Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 19 czerwca 2019 r., Poz. 40.

¹⁵⁹ W piśmie ABK.081.01.062.2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r.

¹⁶⁰ Zmiana 00.

¹⁶¹ Polegające na zmianie procedur postępowania „Zarządzanie zmianą” i „Ocena bezpieczeństwa dla zmian w systemie funkcjonalnym ATM/ANS”.

¹⁶² W piśmie znak ABK.081.01.093.2021 z dnia 14 października 2021 r.

¹⁶³ W piśmie znak ABK.081.01.084.2021.

zmiana ta polegała nie tylko na wprowadzeniu nowej konfiguracji stanowiska pracy, ale także na wprowadzeniu niestosowanego dotychczas w tym organie rozwiązania polegającego na łączeniu sektorów.

(akta kontroli str. 535)

Ocena bezpieczeństwa dla zmian w APP EPPO¹⁶⁴ wskazała na konieczność realizacji szkoleń w zakresie pracy na połączonych sektorach¹⁶⁵. Szkolenie w APP EPPO rozpoczęło się w dniu 29 lipca 2020 r., tj. 1,5 miesiąca po rozpoczęciu pracy w trybie na połączonych sektorach¹⁶⁶.

(akta kontroli str. 540, 554-555, 1240 pliki: 332-365)

W zakresie przygotowania kontrolerów do pracy w trybie połączonych stanowisk p.o. Prezes PAŻP wyjaśnił¹⁶⁷, że kandydat do pracy na stanowisku pracy kontrolera ruchu lotniczego w organie, w którym tryb pracy jednostanowiskowej ma zastosowanie, w ramach podstawowego kursu jest przygotowywany do pracy w tym trybie, a każdy praktykant szkolony jest do wykonywania wszystkich zadań na stanowisku samodzielnie. Jednakże w wyniku badania zdarzeń ADI-6622-343/20 oraz ADI-6622-393/20 (co potwierdził także ULC w protokole kontroli LOŻ-1.543.2.2021) stwierdzono, że: *Ośrodek Szkolenia Personelu ATS PAŻP ani podczas szkolenia do uprawnień, ani podczas szkoleń odświeżających nie szkoli kontrolerów lotniska w zakresie pracy w trybie SPO, gdyż nie wystarcza do tego fakt wykonywania ćwiczeń symulatorowych jednoosobowo. W wyniku realizacji zalecenia bezpieczeństwa¹⁶⁸ wynikającego z raportów z badania powyższych zdarzeń OSPA¹⁶⁹ PAŻP opracował „Program szkolenia z zakresu jednostanowiskowej pracy operacyjnej KRL (SPO)”, a także doposażył stanowiska symulatorowe tak, by najlepiej odzwierciedlały realia pracy jednostanowiskowej. Szkolenia organów TWR, zgodnie z wyjaśnieniami¹⁷⁰ udzielonymi przez p.o. Prezesa PAŻP, rozpoczęły się w dniu 7 stycznia 2021 r., tj. 10 miesięcy po rozpoczęciu szerokiego stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach¹⁷¹. Na potrzebę przeprowadzenia szkolenia symulatorowego przyzwyczajającego kontrolerów TWR do pracy w trybie SPO z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań wskazano także w *Aktualizacji Optymalizacji*, zatwierdzonej w dniu 31 marca 2021 r.*

(akta kontroli str. 562, 1241 plik 381)

Jednocześnie p.o. Prezes PAŻP wyjaśnił¹⁷², że szkolenie organów kontroli zbliżania (APP), na wzór szkoleń organów kontroli lotniska (TWR) nie jest planowane ze względu na mniejszą liczbę zgłoszeń wskazujących na trudności podczas pracy w trybie SPO. Szkolenie zostało przeprowadzone w APP Poznań w związku z tym, iż zmiana w APP Poznań nie tylko polegała na wprowadzeniu nowej konfiguracji stanowisk pracy, ale także na wprowadzeniu niestosowanego dotychczas w APP Poznań rozwiązania polegającego na łączeniu sektorów.

(akta kontroli str. 14-16, 1241 pliki: 168-298)

¹⁶⁴ Ocena bezpieczeństwa ADB.681.52.164.2020 dla APP EPPO.

¹⁶⁵ Określając ich termin jako: „Bezwzględnie, w zależności od możliwości ośrodka szkolenia. Nie później niż do 30.09.2020 r.”. Poza jednym przypadkiem szkolenia zakończono w terminie.

¹⁶⁶ Stało się tak pomimo, że konsultujący ocenę bezpieczeństwa Local Safety Manager APP EPPO kategorycznie postulował przeprowadzenie szkolenia przed rozpoczęciem pracy w trybie na połączonych sektorach.

¹⁶⁷ W piśmie znak AJK.081.001.082.2021 z dnia 18 czerwca 2021 r.

¹⁶⁸ Nr 73/Z/2020

¹⁶⁹ Ośrodek Szkolenia Personelu Służb Ruchu Lotniczego.

¹⁷⁰ W piśmie ABK.081.01.062.2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r.

¹⁷¹ Tj. osiem miesięcy od pisma AJD.0708.1.191.2020 p.o. Prezesa PAŻP do Ministra Infrastruktury, w którym pisał on: „[...] Niemniej uwaga Strony Społecznej dotycząca kwestii omawianej w tym punkcie wskazuje pracodawcy konieczność położenia większego nacisku na szkolenia personelu ATC w zakresie pracy jednostanowiskowej i wykorzystywania narzędzi kształtowania natężenia ruchu.”

¹⁷² W piśmie znak ABK.081.01.084.2021 z dnia 1 października 2021 r.

Dla służb, w których SPO możliwe było do stosowania wcześniej (na podstawie *Optymalizacji*), a w 2020 r. zostało rozszerzone, nie przygotowano nowych ocen bezpieczeństwa¹⁷³ ani nie zaktualizowano (przed rozszerzeniem SPO) *Optymalizacji*, choć w ciągu ośmiu lat zmianom uległo nie tylko środowisko techniczno-informatyczne pracy kontrolerów ruchu lotniczego, ale nawet, jak w przypadku TWR EPMO, fizyczna lokalizacja wieży kontroli lotów. Nie przeprowadzono również dodatkowych szkoleń z pracy na połączonych stanowiskach. P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił¹⁷⁴, że *Optymalizacja* nie ograniczała zakresu czasowego stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach, a skutkiem tego dopuszczalne było stosowanie tego trybu w zależności od bieżącej sytuacji operacyjnej. Rozszerzanie trybu pracy na połączonych stanowiskach w organach gdzie obowiązywał on na podstawie *Optymalizacji* odbywało się za pomocą poleceń, które jak wyjaśnił¹⁷⁵ p.o. Prezes PAŻP były wydawane zarówno w formie ustnej podczas spotkań kierownictwa w komórkach, jak również w formie pisemnej, tj. drogą e-mail. (akta kontroli str. 541)

W dniu 25 sierpnia 2020 r. Kierownik Ośrodka Kontroli Lotniska wydał dla organu TWR EPMO pocztą elektroniczną polecenia pracy w trybie SPO przez całą dobę, choć obowiązująca wówczas INOP organu stanowiła, że „*Decyzję o wykorzystaniu powyższych form organizacji pracy na stanowiskach operacyjnych podejmuje kierownik OIT MO lub kontroler ADC na podstawie stałej analizy planowanego ruchu lotniczego i czynników wpływających na obciążenie*”, a także, że „*Kontroler ADC każdorazowo informuje SUP ATM o rozpoczęciu i zakończeniu okresu wykonywania czynności lotniczych w trybie połączonych funkcji i stanowisk (ADC+DEL+AsTWR)*”¹⁷⁶. Według wyjaśnień¹⁷⁷ p.o. Prezesa PAŻP, działanie takie wymuszone było nierespektowaniem poleceń¹⁷⁸ przełożonego poprzez planowanie przez kierownika TWR EPMO obsady znacząco przekraczającej potrzeby dla pracy jednostanowiskowej i nieadekwatne do predykcji ruchowej wynikającej z analizy możliwych do ustalenia elementów obciążenia pracą kontrolera i, w ocenie p.o. Prezesa PAŻP, nie zawieszało ani nie zastępowało zapisów INOP. Również mailowo, w dniu 21 września 2020 r., powyższe polecenie zmodyfikowano¹⁷⁹. W okresie od dnia 25 sierpnia do dnia 21 września 2020 r. w organie TWR EPMO tryb pracy SPO stosowany był podczas 498,5 z 575,5 godzin zapewniania służby (86,6%).

(akta kontroli str. 578-588)

W okresie objętym kontrolą w PAŻP stosowano dwie, wzajemnie się uzupełniające, procedury postępowania dotyczące zdarzeń w lotnictwie tj.: „Zgłaszanie zdarzeń w lotnictwie cywilnym”¹⁸⁰ oraz „Badanie zdarzeń w lotnictwie cywilnym”¹⁸¹. Kontrola wykazała, że zdarzenia związane ze stosowaniem trybu pracy na połączonych

¹⁷³ W tym nie uzupełniono brakujących analiz.

¹⁷⁴ W piśmie znak ABK.081.01.093.2021 z dnia 14 października 2021 r.

¹⁷⁵ W piśmie znak ABK.081.01.093.2021 z dnia 14 października 2021 r.

¹⁷⁶ Odpowiednio punkty 2.2.5.2 i 2.2.5.3.

¹⁷⁷ W piśmie znak ABK.081.01.113.2021 z dnia 15 listopada 2021 r., w którym p.o. Prezes PAŻP odesłał NIK do wyjaśnień w tej samej sprawie złożonych w pismach ACD.081.03.003.2021, ACD.081.55.208.2021, ACD.081.55.218.2021 do Prezesa ULC przesłanych w odpowiedzi na ustalenia kontroli LOŻ-1.543.20.2020

¹⁷⁸ Do ww. poleceń kierownik organu TWR EPMO składał pytania i wносił o dodatkowe regulacje, których w formie przez niego postulowanej nie wprowadzono.

¹⁷⁹ Przypominając o obowiązku analizowania natężenia operacji, zgodnie z poleceniem służbowym nr 5/20 Zastępcy Dyrektora Biura Operacyjnego ds. Służb Ruchu Lotniczego z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie analizy poprzedzającej pracę w trybie SPO, oraz innych aktywności na lotnisku oraz możliwości pracy na dwóch stanowiskach, jeżeli w wyniku tej analizy stwierdzona zostanie wzmożona aktywność, która nie może zostać zrealizowana w dogodniejszym terminie lub odwołana.

¹⁸⁰ PP-SMS-01.

¹⁸¹ PP-SMS-02.

stanowiskach były weryfikowane¹⁸² i badane, a zalecenia z tych badań były realizowane¹⁸³, choć nierzadko termin ich realizacji był wielokrotnie przesuwany (według stanu na dzień 24 września 2021 r. część wciąż pozostawała niezrealizowana), a sposób realizacji przewlekłe konsultowany¹⁸⁴. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że brak było w systemie zgłoszeń możliwości oznaczania, czy dane zdarzenie wystąpiło podczas stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach czy też nie, a nie wszyscy zgłaszający umieszczali taką informację w treści zgłoszenia. Również to, że PAŻP nie posiadała narzędzia ani systemu umożliwiającego określenie proporcji czasu pracy w trybie SPO do łącznego czasu pracy nie pozwalało na szybką identyfikację zgłoszeń zdarzeń pod kątem tego, czy zaistniały one podczas stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach ani czy pośrednio lub bezpośrednio mogły być z nim związane.

(akta kontroli str. 578-588)

W 2018 r. zidentyfikowano łącznie¹⁸⁵ sześć zgłoszeń związanych ze stosowaniem trybu pracy na połączonych stanowiskach. W 2019 r. zidentyfikowano łącznie siedem zgłoszeń związanych ze stosowaniem trybu pracy na połączonych stanowiskach. W 2020 r. zidentyfikowano łącznie 173 zdarzenia powiązane z 365 zgłoszeniami związanymi ze stosowaniem trybu pracy na połączonych stanowiskach. W 2021 r. (do dnia 1 sierpnia) zidentyfikowano łącznie 52 zdarzenia powiązane z 64 zgłoszeniami związanymi ze stosowaniem trybu pracy na połączonych stanowiskach.

Znaczna różnica pomiędzy liczbą zgłoszeń, a liczbą zdarzeń w 2020 r. wynikała z faktu, że pomiędzy sierpniem¹⁸⁶, a październikiem tego roku kontrolerzy służby TWR EPMO¹⁸⁷ masowo przesyłali zgłoszenia dotyczące wystąpienia niezdefiniowanych zdarzeń operacyjnych, które opisane były na ogół tym samym tekstem, wyrażającym krytykę stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach w tej służbie oraz wskazującym uchybienia i ryzyka stosowania ww. trybu pracy.

(akta kontroli str.516-532)

Zgłoszenia z TWR EPMO poddano dwóm łącznym badaniom¹⁸⁸, których efektem było sformułowanie czterech zaleceń bezpieczeństwa, z których, według stanu na dzień 24 września 2021 r. zrealizowano dwa, a dwa dotyczące określenia maksymalnej, akceptowalnej liczby operacji dla różnych trybów pracy TWR EPMO i ustalenia z głównymi użytkownikami lotniska zasad ich dotrzymywania, według stanu na dzień 24 września 2021 r., od dnia 25 września 2020 r. pozostawały niezrealizowane¹⁸⁹.

Prezes PAŻP wyjaśnił¹⁹⁰ ponadto, że w wyniku przeprowadzonej weryfikacji zgłoszeń dokonanych w okresie sierpień-październik 2020 r. w organie TWR EPMO związanych z trybem pracy SPO nie zidentyfikowano wpływu na bezpieczeństwo sytuacji w nich opisanych.

(akta kontroli str.535-541)

¹⁸² Weryfikacja zdarzeń: ADI-6622-397/2020, ADI-6622-354/20, ADI-6622-328/20, ADI-6622-323/20, ADI-6622-311/20.

¹⁸³ Np. Polecenie służbowe nr 5/20 Zastępcy Dyrektora Biura Operacyjnego ds. Służb Ruchu Lotniczego z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie analizy poprzedzającej pracę w trybie SPO, dokonanie przeglądu i zmian w programach i planach szkoleń, aktualizacja Optymalizacji.

¹⁸⁴ Nr 67/P/2018.

¹⁸⁵ Razem organizacyjne, operacyjne, techniczne.

¹⁸⁶ Faktycznie od chwili wydania polecenia pracy w trybie SPO przez cały okres służby, o którym mowa w innej części wystąpienia.

¹⁸⁷ Wieża kontroli lotniska w Modlinie.

¹⁸⁸ Razem ADI-6622-343.2020, ADI.6622.393.2020 oraz ADI 6622.855-866.2020.

¹⁸⁹ Terminy ich realizacji zostały przedłużone.

¹⁹⁰ W piśmie znak ABK.081.01.084.2021 z dnia 1 października 2021 r.

Analiza przekazanych zgłoszeń zdarzeń wykazała, że podczas stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach występowały przypadki, w których kontrolerzy zgłaszali poczucie przeciążenia pracą¹⁹¹. Związane były one przede wszystkim z koniecznością obsługi operacji nieplanowanych (loty VFR, mieszane, operacje wielokrotne, lotnictwo państwowe) i sytuacjami awaryjnymi (wymagającymi poinformowania i koordynacji służb lotniskowych, ratunkowych i samego statku powietrznego). Paradoksalnie bowiem, pod wpływem pandemii COVID-19 ww. ruch lotniczy VFR, nie tylko znacząco nie spadł, ale wzrósł pomiędzy 2019 a 2020 rokiem na dziewięciu spośród 15 lotnisk¹⁹², zaś sumarycznie zmniejszył się o niecałe 0,5% przy spadku liczby lotów IFR o ponad 56%. Analiza zgłoszeń zdarzeń z lat 2019 i 2020 wykazała, że odpowiednio 71% i 98% spośród nich pochodziło od służb z lotnisk, na których ruch VFR w tym okresie wzrósł, z tego 88,5% od służb lotniska w Modlinie, a 5,8% od służb lotniska w Poznaniu.

(akta kontroli str. 535-541)

PAŻP miał świadomość i zwracał uwagę¹⁹³ na utrzymujące się duże natężenie operacji GA¹⁹⁴, a także „odzwyczajanie się” kontrolerów od pracy w trybie jednoosobowym, polecając jednocześnie stosowanie działań ograniczających ruch GA¹⁹⁵ oraz ustalenie dla każdego organu liczbę statków powietrznych na łączności, która zapewni komfort pracy ATCO i bezpieczeństwo operacji lotniczych. Jednocześnie, jak informowała Kierownik Działu Kontroli Lotniska Modlin w wiadomości elektronicznej z dnia 8 kwietnia 2020 r. przesłanej do Kierownika Kontroli Lotniska: „Kontrolerzy nie unikają ruchu i rozwiązania takie jak zakaz wlotu do CTR, opóźnienie startu itp. będą stosowane tylko w sytuacjach wyjątkowych”.

(akta kontroli 1259 plik nr 393)

Kontrolerom pracującym w trybie SPO zdarzyła się sytuacja dezorientacji¹⁹⁶ której zaistnienie w warunkach wieloosobowej obsady stanowisk należy obiektywnie uznać za mniej prawdopodobne, o czym mowa np. w *Optymalizacji*¹⁹⁷.

(akta kontroli str.1241 pliki: 207-208, 369-372)

Zalecenia co do potrzeby określenia i wprowadzenia do INOP maksymalnych akceptowalnych ilości operacji w określonym czasie artykułowano w zaleceniach bezpieczeństwa po badaniach zdarzeń¹⁹⁸ jak i *Aktualizacji Optymalizacji*¹⁹⁹. Zaleceń

¹⁹¹ Np. ADI.6622.768.2020, ULC-003356/2020.

¹⁹² EPGD, EPKK, EPKT, EPMO, EPPD, EPWA, EPWR, EPZG, EPSY.

¹⁹³ E-mail Kierownika Ośrodka Kontroli Lotniska do kierowników organów TWR z dnia 27 kwietnia 2020 r.

¹⁹⁴ W wyniku realizacji kontroli LOŻ-1.543.2.2021 z marca 2021 r. Prezes ULC zalecił dokonanie ponownej identyfikacji zagrożeń związanych z wprowadzonymi zmianami w systemie funkcjonalnym, z uwzględnieniem możliwości wpływu operacji GA, lotów szkolnych, lotów VFR oraz lotów lotnictwa państwowego na ciągłość i bezpieczeństwo zapewniania służby kontroli ruchu lotniczego w przypadku pracy w trybie łączenia stanowisk i pracy jednoosobowej, od czego jednak odstąpił w wyniku argumentacji PAŻP, że wzrost ruchu GA nie jest związany z wprowadzeniem SPO i na etapie tworzenia analiz nie był możliwy do przewidzenia.

¹⁹⁵ W piśmie z dnia 15 maja 2020 r. p.o. Prezesa PAŻP do Ministra Infrastruktury wskazano: „Tym samym ich [operacji VFR] ograniczenie w celu utrzymania najwyższych standardów bezpieczeństwa jest w pełni zasadne, zwłaszcza, że utrzymywanie służby na poziomie sprzed pandemii stanowiłoby narażenie Agencji na straty finansowe w celu świadczenia nieodpłatnych usług”.

¹⁹⁶ Zdarzenie nr: ADI-6622-477/20.

¹⁹⁷ Wskazano: W przypadku jednoosobowej obsady (bez asystenta lub asystent praktykant) KRL na stanowisku może nie zauważyć popełnionych błędów lub sygnałów wskazujących na wystąpienie potencjalnych zagrożeń. Załoga statku powietrznego wykryje większość oczywistych pomyłek. Również asystent KRL może pomóc zidentyfikować potencjalne sytuacje prowadzące do wystąpienia zagrożeń, jednak jest to zależne od posiadanego doświadczenia oraz relacji KRL-Asystent.

¹⁹⁸ Nr 71/Z/2020, 12/Z/2021, 59/Z/2021, 75/Z/2020.

¹⁹⁹ [...] Dokonanie walidacji procedur operacyjnych pod kątem pracy w trybie SPO uwzględniających m. in.:

- określenie maksymalnych wartości operacji dla trybu SPO w danym organie;

- maksymalną dopuszczalną liczbę A/C w przestrzeni odpowiedzialności w trybie pracy SPO. KRL nie powinien dopuszczać do jej przekroczenia niezależnie od jego subiektywnego poczucia możliwości „zapanowania nad sytuacją”;

tych, według stanu na dzień 14 października 2021 r. nie wykonano. P.o. Prezes PAŻP wyjaśnił²⁰⁰, że procedowane są zmiany operacyjne określające pojemność organów TWR z uwzględnieniem czynnika organizacji pracy. Trwały też prace nad określeniem docelowych²⁰¹ wartości natężenia ruchu lotniczego, od których miałyby nastąpić ograniczenie zapewnienia służby kontroli ruchu lotniczego z wykorzystaniem jednego kontrolera w organie, bez możliwości uzyskania wsparcia innego członka personelu operacyjnego.

(akta kontroli str. 547-555)

W ramach przedmiotowej kontroli, a w kontekście stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach, badane było zdarzenie lotnicze, które miało miejsce w dniu 2 lipca 2020 r. na lotnisku Zielona Góra-Babimost, podczas którego samolot ze statusem HEAD²⁰² z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej na pokładzie odleciał z ww. lotniska po godzinach pracy służby kontroli ruchu lotniczego. Analiza dokumentów potwierdziła złożone przez p.o. Prezesa PAŻP wyjaśnienia²⁰³, zgodnie z którymi służbę TWR zapewniało tego dnia dwóch kontrolerów ruchu lotniczego pracując w godzinach 7:00-10:00, 12:00-17:00, 19:00-22:00 czasu lokalnego, w trybie SPO. W wyniku spóźnienia pasażerów lot LO7004 nie był gotowy do startu przed godziną 22:00, i od tej godziny, wobec braku możliwości przedłużenia godzin pracy kontrolera ruchu i braku innych kontrolerów w organie, którzy mogliby podjąć pracę, lot LO7004 nie miał zapewnionej służby kontroli ruchu lotniczego zarówno podczas przygotowań do startu, poruszania się po płycie lotniska, jak również po starcie, aż do wejścia w przestrzeń kontrolowaną przez służbę APP EPPO, co nastąpiło około godziny 22:15.

(akta kontroli str.14-16, 1241 pliki: 303-305)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wprowadzanie oraz rozszerzanie stosowania trybu pracy na połączonych stanowiskach w organach PAŻP w pierwszym i drugim kwartale 2020 r. przeprowadzono w sposób nierzetelny, co mogło wpłynąć na zmniejszenie bezpieczeństwa żeglugi w polskiej przestrzeni powietrznej.

W organach, gdzie SPO stosowany był na podstawie *Optymalizacji* nie sporządzono nowych ocen bezpieczeństwa – odpowiadających istotnie zmienionym na przestrzeni ośmiu lat uwarunkowaniom i metodom pracy poszczególnych służb. Indywidualne oceny bezpieczeństwa stosowania SPO w pozostałych organach przeprowadzono następczo – po wprowadzeniu zmian – co było niezgodne z obowiązującymi przepisami nakazującymi przeprowadzenie stosownych, uprzednich, ocen bezpieczeństwa.

NIK nie podziela przy tym stanowiska²⁰⁴ PAŻP jakoby tryb pracy na połączonych stanowiskach był standardowym i powszechnie stosowanym trybem pracy w organach objętych *Optymalizacją*, ponieważ w warunkach wywołanych pandemią COVID-19, występujących od marca 2020 r., przy znacznym spadku ruchu IFR i tylko znikomym spadku, a często nawet wzroście ruchu VFR, także w ciągu dnia, został on zastosowany po raz pierwszy.

Nie przeprowadzono uprzednich, dodatkowych szkoleń przypominających kontrolerom metodykę pracy w trybie SPO, choć dostrzegano, że odzwyczaili się oni

²⁰⁰ W piśmie znak ABK.081.01.093.2021 z dnia 14 października 2021 r.

²⁰¹ Określono wartości tymczasowe, o czym mowa w innej części wystąpienia pokontrolnego

²⁰² Dalej także: lot LO7004.

²⁰³ W piśmie znak ABK.081.01.062.2021 z dnia 31 sierpnia 2021 r.

²⁰⁴ Wyrażonym w piśmie z dnia 14 października 2021 r.

od tego trybu pracy. Dodatkowe zasady regulujące wprowadzanie i stosowanie trybu SPO wdrażano następczo – w reakcji na zgłaszane nieprawidłowości. Część z nich wdrażano opieszale, a niektóre w trakcie trwania czynności kontrolnych były, pomimo upływu półtora roku, wciąż procedowane.

Choć, na podstawie zapisów INOP, to kierownicy poszczególnych organów byli bezpośrednio (na poziomie operacyjnym) odpowiedzialni za łączenie stanowisk, polecano im (na poziomie zarządczym) stosować SPO w możliwie szerokim zakresie, a kierownikowi TWR EPMO przekazano pocztą elektroniczną polecenie stosowania SPO przez cały okres zapewniania służby. Czyn taki, choć zgodny z przepisami wewnętrznymi²⁰⁵, został odebrany jako czynnik presji na kierowniku i kontrolerach ww. organu, wywołał odpowiedź kontrolerów w postaci ponad 250 niemal tożsamyh zgłoszeń zdarzeń i mógł przyczynić się do obniżenia bezpieczeństwa pracy kontrolerów.

Odpowiedzialnym za powstanie opisanych wyżej nieprawidłowości był Prezes PAŻP.

(akta kontroli str.547-555)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia sposób wdrożenia, rozszerzania i stosowania w PAŻP systemu pracy kontrolerów ruchu lotniczego w trybie połączonych stanowisk. Choć NIK podziela stanowisko Prezesa PAŻP co do faktu, że obsada kontrolerów ruchu lotniczego powinna być adekwatna i możliwie elastyczna, przy zachowaniu najwyższych standardów bezpieczeństwa, oraz dopasowywana do poziomu ruchu w przestrzeni powietrznej, to ocenia jako nierzetelny sposób przeprowadzenia procesu jej optymalizacji polegający na wdrożeniu do stosowania na szeroką skalę trybu pracy na połączonych stanowiskach.

NIK ocenia jako nierzetelne rozszerzenie stosowania trybu SPO w organach, w których realizowana była ona na podstawie zapisów *Optymalizacji*, bez określenia szczegółowych wymagań bezpieczeństwa dla niektórych organów, przy nieaktualnych założeniach²⁰⁶ i zmienionym środowisku technicznym i operacyjnym. Jednocześnie prace nad aktualizacją *Optymalizacji* prowadzono opieszale.

Jako element presji Kierownictwa PAŻP w stosunku do Kierownika TWR EPMO, NIK traktuje wydanie w dniu 25 sierpnia 2020 r. polecenia stosowania trybu SPO przez cały okres pełnienia służby w TWR EPMO. Choć pomimo wydania polecenia w TWR EPMO nadal stosowano różne, zależne od natężenia ruchu tryby pracy, to jego wydanie, co potwierdza wzrost zgłoszeń zdarzeń lotniczych oraz wystąpienia związków zawodowych działających w PAŻP²⁰⁷, mogło zaburzyć komfort pracy i zwiększyć stres kontrolerów.

NIK ocenia, że brak dodatkowych szkoleń, zarówno w organach, gdzie SPO wprowadzono po raz pierwszy, jak i w tych, gdzie rozszerzano jego stosowanie, mógł realnie przyczynić się do zmniejszenia bezpieczeństwa pracy kontrolerów ruchu lotniczego i wzrostu ilości zgłoszeń zdarzeń, co pośrednio potwierdził sam p.o. Prezes PAŻP w trakcie kontroli NIK²⁰⁸.

²⁰⁵ Jak tłumaczył Prezes PAŻP w piśmie AJD.0708.1.191.2020 z dnia 15 maja 2020 r., a czego NIK nie neguje: „To bowiem do zadań pracowników wynikających ze stosunku pracy, w tym do zadań kontrolerów ruchu lotniczego, którzy też są pracownikami, należy wykonywanie poleceń służbowych zgodnie z przyjętą organizacją pracy. Do Kierownictwa Agencji należy właściwe oraz bezpieczne tak dla pracowników, jak też wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej, organizowanie tej pracy”.

²⁰⁶ Zalecenia wynikające z Optymalizacji wskazywały, aby podczas planowania harmonogramów pracy, czas SPO przypadał w godzinach najmniejszego natężenia ruchu lub pojemność była redukowana natychmiast po wprowadzeniu SPO, a w związku z tym zakładano z góry, że w czasie planowanych SPO, przede wszystkim w godzinach nocnych, nie powinien wystąpić nieoczekiwany wzrost obciążenia pracą.

²⁰⁷ Np. pismo OZZSRL252/2020 z dnia 21 września 2020 r.

²⁰⁸ W piśmie znak ABK.081.01.084.2021 z dnia 1 października 2021 r., str. 8.

NIK negatywnie ocenia również postrzeganie przez PAŻP realizacji służby kontroli ruchu lotniczego jako działania nastawionego na zysk²⁰⁹. Nawet przyjmując, co podkreślił²¹⁰ PAŻP, że „strefa kontrolowana lotniska (CTR) jest to przestrzeń, która tworzona jest celem zabezpieczenia procedur dolotowych i odlotowych dla ruchu IFR”, a praca z ruchem VFR jest „nieodpłatną usługą”²¹¹, nie można, zdaniem NIK, zapominać, że na lotniskach regionalnych w Polsce funkcjonują szkoły lotnicze, których istnienie i rozwój (a przez to rozwój całego lotnictwa cywilnego) są uzależnione od dostępności i swobody żeglugi w przestrzeni powietrznej, niezależnie od tego czy ruch przez nie generowany stanowi dla PAŻP źródło dochodu, czy też nie.

NIK ocenia nadto na podstawie zgromadzonych dowodów, że stosowany w dniu 2 lipca 2020 r. przez służbę TWR EPZG tryb pracy na połączonych stanowiskach nie miał wpływu na powstanie zdarzenia lotniczego związanego z lotem LO7004.

²⁰⁹ Por. stanowisko PAŻP: Należy zauważyć, że fakt ograniczania lotów VFR w wyniku zmniejszenia załogi kontrolerskiej nie może być traktowane jako zarzut w jakiegokolwiek części zasadny. Wynika to z faktu, że takie operacje lotnicze nie stanowią płatnych operacji z których PAŻP czerpie przychód. Tym samym ich ograniczenie w celu utrzymania najwyższych standardów bezpieczeństwa jest w pełni zasadne, zwłaszcza że utrzymywanie służby na poziomie sprzed pandemii stanowiłoby narażanie Agencji na straty finansowe w celu świadczenia nieodpłatnych usług. Pismo znak AJD.0708.1.191.2020 z dnia 15 maja 2020 r.

²¹⁰ W piśmie ACD.081.55.208.2020 z dnia 12 listopada 2020 r.

²¹¹ Por. jw.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Dokonywanie i dokumentowanie analiz potrzeb PAŻP w przypadku zamierzenia nabycia usług obcych o znacznej wartości.
 2. Podjęcie działań zmierzających do zwrotu przez p.o. Prezesa PAŻP pobranego od 1 kwietnia 2021 r. do 30 czerwca 2021 r. dodatku funkcyjnego przyznawanego kontrolerom ruchu lotniczego pełniącym funkcję seniora.
 3. Podjęcie prac nad stworzeniem rozwiązań pozwalających na szkolenie kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do realizacji zapotrzebowania wynikającego z prognoz ruchu.
 4. Podjęcie działań nad stworzeniem katalogu usług, który pozwoliłby w sposób przejrzysty i gospodarny dokonać podziału zadań na możliwe i preferowane do realizacji przy wykorzystaniu zasobów własnych i te, które mogą być zlecane podmiotom zewnętrznym, przy zachowaniu zasad należytego zarządzania finansami.
 5. Opracowanie zasad zamawiania usług reklamowych i PR ze szczególnym uwzględnieniem w tym procesie aspektu koszt-efekt.
 6. Przeanalizowanie procedury wdrażania formułowanych w trakcie badania zdarzeń lotniczych zaleceń bezpieczeństwa w kierunku przyspieszenia tego procesu, w tym poprzez optymalizację procesu uzgodnień między poszczególnymi komórkami PAŻP.
 7. Wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa pracy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Strategii Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 27 grudnia 2021 r.

Kontroler
Konrad Kobyłko
Główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Strategii
p.o. Dyrektor
Marzena Rajczewska

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonała:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Strategii
p.o. Dyrektor
Marzena Rajczewska

/-/