



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KST.411.005.02.2021

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
ul. T. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 9/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 23 marca 2022 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ¹ , ul. T. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od dnia 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa, do 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór ministra właściwego do spraw transportu nad działalnością Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej ² .
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Strategii
Kontrolerzy	Justyna Banaczkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/61/2021 z 11 sierpnia 2021 r. Konrad Kobyłko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KST/62/2021 z 11 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: Ministerstwo, MI.

² Dalej: PAŻP lub Agencja.

³ Czynności kontrolne w jednostce zostały zakończone w dniu 25 października 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 i 2320; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Infrastruktury sprawował nadzór nad działalnością Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, lecz dokonywane przez niego działania, w tym analizowane dane, nie doprowadziły do zdiagnozowania pojawiających się problemów w działalności Agencji. Stwierdzone nieprawidłowości w działaniach Ministra, w zakresie trzech spośród siedemnastu jego ustawowych kompetencji, dotyczyły zaniechania podjęcia działań mających na celu powołanie Prezesa PAŻP i niedostrzeżenia okoliczności związanych z wynagradzaniem p.o. Prezesa PAŻP, zatwierdzania planów działalności PAŻP oraz przekroczeń terminów do zatwierdzenia jej sprawozdań finansowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister dokonywał kontroli działalności PAŻP albo zlecał ich przeprowadzenie Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz monitorował wykonanie wniosków i zaleceń. W latach 2018-2021 Minister, po dokonanej analizie, dwukrotnie udzielił zgody na zawarcie przez PAŻP umów kredytu na kwoty 250 000 tys. zł i 550 000 tys. zł, których potrzeba zaciągnięcia była spowodowana trudną sytuacją PAŻP w związku z wstrzymaniem lotów na skutek pandemii COVID-19 i zmniejszeniem przychodów Agencji. Minister, po dokonaniu niezbędnych analiz zatwierdził w dniu 28 września 2021 r. Regulamin Wynagradzania⁶ dla pracowników Agencji na podstawie złożonego wniosku przez PAŻP. Minister, na skutek wystąpień związków zawodowych działających w PAŻP i zgłaszanych przez nich problemów, podejmował działania mające na celu wyjaśnienie ewentualnych nieprawidłowości, w tym dotyczących m. in. spraw pracowniczych czy wprowadzonego w Agencji trybu pracy na połączonych stanowiskach (*Single Person Operations*⁷). W związku ze złożeniem rezygnacji, a następnie odwołaniem ze stanowiska Zastępcy Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej w maju 2019 r., Ministerstwo zwracało się do p.o. Prezesa PAŻP o wskazanie kandydata na Zastępcę Prezesa PAŻP. W następstwie wniosku, który został złożony w dniu 25 maja 2020 r. i wniosku dotyczącego wysokości wynagrodzenia ww. zastępcy, który został złożony w dniu 17 września 2020 r., Zastępcę Prezesa PAŻP został powołany przez Ministra Infrastruktury z dniem 1 października 2020 r.

Minister dokonywał analizy sprawozdań finansowych PAŻP wraz ze sprawozdaniem z ich badania oraz rocznych sprawozdań z działalności Agencji. W tym celu Minister zasięgał opinii departamentów merytorycznych Ministerstwa, w szczególności Departamentu Budżetu. Zatwierdzenie przez Ministra sprawozdań następowało z naruszeniem miesięcznego terminu określonego art. 9 ust. 15 *ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*⁸. Opóźnienia w tym zakresie wynosiły od 55 do 81 dni.

Minister analizował złożone przez Agencję plany działalności oraz pięcioletnie plany działalności. W ocenie NIK, zatwierdzanie planów w terminie od 95 do 314 dni od dnia ich otrzymania było działaniem nierzetelnym. W związku z wprowadzaniem kolejnych zmian do projektów planów i ich zatwierdzaniem po upływie kilku miesięcy roku, na który plan był przygotowywany, Agencja przez znaczną część roku – w kolejnych latach w kontrolowanym okresie – działała na podstawie wersji projektu dokumentu nieuwzględniającego zmian. Stwarzało to ryzyko co do możliwości realizacji ostatecznie przyjmowanych założeń w pozostałej części roku. Stwierdzona ww. nieprawidłowość wskazała na systemowe zjawisko częściowego działania

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: RW.

⁷ Dalej: SPO.

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

PAŻP w kontrolowanym okresie na podstawie projektów planów, nie zaś dokumentów zatwierdzanych przez Ministra.

NIK dostrzega zasadność merytorycznych uwag Ministra zgłaszanych do przedkładanych mu sprawozdań i planów działalności PAŻP, niemniej jednak nie pozwoliło to Ministrowi na wyciągnięcie systemowych wniosków w zakresie przeciwdziałania stwierdzonym nieprawidłowościom.

Minister Infrastruktury, pomimo regulacji art. 6 ust. 3 ustawy o PAŻP przewidującej, iż Prezesa PAŻP powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra, od lipca 2018 r. nie podjął żadnych działań zmierzających do obsadzenia ww. stanowiska w sposób wyraźnie przewidzianymi przepisami *ustawy o PAŻP*, Agencją do czasu zakończenia kontroli kierował p.o. Prezes PAŻP.

Skutkiem zaniechania Ministra było obejście w okresie od dnia 9 lipca 2018 r. do dnia 31 stycznia 2019 r. regulacji *ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi*⁹, a okresie od dnia 1 lutego 2019 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. obejście *ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami* mającej zastosowanie w związku z *rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie wykazu podmiotów posiadających istotne znaczenie dla polityki transportowej realizowanej przez państwo*¹⁰. W konsekwencji doprowadziło to do wypłacenia p.o. Prezesowi PAŻP i pobrania wynagrodzenia w łącznej kwocie o 504 794,75 zł wyższej niż wynosiłoby maksymalne dopuszczalne wynagrodzenie na stanowisku Prezesa PAŻP.

Skutkowało to również nietransparentnym sposobem ustalania wynagradzania p.o. Prezesa PAŻP – z pominięciem regulacji ustawowych i w sposób budzący istotne wątpliwości albowiem wynagrodzenie zasadnicze i inne składniki wynagrodzenia p.o. Prezesa PAŻP ustalone były przez jego podwładnych.

Minister Infrastruktury nie zidentyfikował powyższych okoliczności w ramach swojej działalności i nie podjął działań w celu im przeciwdziałania.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

Nadzór ministra właściwego do spraw transportu nad działalnością Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 2 ustawy o PAŻP, Agencja podlega ministrowi właściwemu do spraw transportu¹¹, z zastrzeżeniem zakresu nadzoru sprawowanego przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego¹² określonego w art. 3 ustawy o PAŻP. Minister na podstawie przepisów ustawy o PAŻP m.in. zatwierdza projekty rocznych i pięcioletnich planów działalności, sprawozdania finansowe wraz ze sprawozdaniem z badania, roczne sprawozdania z działalności oraz regulamin wynagrodzeń pracowników Agencji. Dodatkowo, na wniosek Ministra Prezes Rady Ministrów

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2136, dalej: *ustawa kominowa*.

¹⁰ Od dnia 1 lutego 2019 r. wynagrodzenie Prezesa PAŻP objęte było regulacją ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 poz. 1907, ze zm.), dalej: u.z.k.w. – na podstawie art. 12 ust. 1 tej ustawy w zw. z regulacją rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2019 r. w sprawie wykazu podmiotów posiadających istotne znaczenie dla polityki transportowej realizowanej przez państwo (Dz. U. poz. 194).

¹¹ W okresie objętym kontrolą był nim Minister Infrastruktury (od dnia 9 stycznia 2018 r.), oraz Minister Infrastruktury i Budownictwa (w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 9 stycznia 2018 r.). Dalej również: Minister lub Minister Infrastruktury.

¹² Dalej: Prezes ULC.

powołuje Prezesa PAŻP, natomiast na wniosek Prezesa PAŻP Minister powołuje nie więcej niż dwóch zastępców Prezesa Agencji.

W latach 2018-2021 (do dnia 25 października 2021 r.¹³) w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, a następnie w Ministerstwie Infrastruktury¹⁴ zadania w zakresie nadzoru Ministra nad PAŻP były wykonywane przez jedną osobę, zatrudnioną w Departamencie Lotnictwa¹⁵.

(akta kontroli str. 5-13)

W okresie objętym kontrolą (według stanu do dnia 25 października 2021 r.) Minister podjął działania w 53¹⁶ sprawach objętych wpływającą do Ministerstwa korespondencją ze strony związków zawodowych działających w Agencji, od jej pracowników oraz anonimowych pism dotyczących sytuacji w PAŻP¹⁷. Sprawy podnoszone w pismach¹⁸ dotyczyły m.in. wynagrodzeń pracowników, wprowadzenia SPO¹⁹, toczących się w PAŻP sporów zbiorowych, kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy. W przedstawianych sprawach dotyczących kwestii pracowniczych w PAŻP Minister podejmował działania mające na celu wyjaśnienie zgłaszanych ewentualnych nieprawidłowości, w tym m. in. występował do PAŻP o złożenie wyjaśnień²⁰, zobowiązywał kierownictwo PAŻP do podejmowania działań wraz z obowiązkiem poinformowania o ich realizacji oraz występował do Prezesa ULC o podjęcie działań, zweryfikowania sygnalizowanej nieprawidłowości lub przeprowadzenia kontroli²¹.

W pismach kierowanych do związków zawodowych działających w PAŻP Minister zwracał uwagę na ograniczenia prawne wynikające z ustawy o PAŻP w zakresie możliwości ingerowania Ministra w sprawy pracownicze Agencji, niemniej jednak Minister wskazywał zarówno stronie społecznej PAŻP, jak i kierownictwu PAŻP na konieczność porozumienia i zażegnania powstałych konfliktów²². Dodatkowo Minister spotykał się zarówno ze stroną społeczną PAŻP, jak i kierownictwem Agencji oraz Prezesem ULC. Departament Lotnictwa na bieżąco monitorował sytuację w PAŻP oraz przekazywał informacje w postaci notatek służbowych kierownictwu Ministerstwa²³.

W badanym okresie w Ministerstwie odbyło się pięć²⁴ spotkań ze związkami zawodowymi działającymi w PAŻP. W czterech z nich udział brał Minister lub inny członek Kierownictwa MI, a w każdym z powyższych spotkań brało udział

¹³ Ilekroć w dalszej części wystąpienia jest mowa o działaniach również w 2021 r. należy przez to rozumieć działania do wskazanego terminu, chyba że wskazano inaczej.

¹⁴ Ministerstwo Infrastruktury zostało utworzone w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 192).

¹⁵ Pismo nr DK-3.08.10.11.201 z dnia 27 sierpnia 2021 r. Dalej: DL.

¹⁶ Zestawienie spraw przygotowane przez DL.

¹⁷ Wpłynęło pięć pism, które zgodnie z art. 64 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1964 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.), mogły pozostać bez rozpoznania, jednakże DL pobierał wyjaśnienia z PAŻP w zakresie wskazywanym w tych pismach.

¹⁸ M.in. pisma nr: OZZSRL 192/2019 z dnia 11 września 2019 r.; ZZKRL-348/2020 z dnia 25 sierpnia 2020 r.; OPZZ/P/850/2021 z dnia 6 maja 2021 r.;

¹⁹ *Single Person Operations* – tryb pracy kontrolerów ruchu lotniczego na połączonych stanowiskach pracy.

²⁰ M.in. pisma nr: DL-3.0110.95.2019.1 z dnia 30 grudnia 2019 r.; DL-3.0110.66.2019.1 z dnia 13 września 2019 r.; DL-3.0110.22.2020.2 z dnia 8 maja 2020 r.; DL-3.0110.22.2020.2 z dnia 12 maja 2020 r.; DL-3.0110.84.2020.2 z dnia 11 grudnia 2020 r.; DL-3.0110.84.2020.3 z dnia 30 grudnia 2020 r.; DL-3.80.45.2021 z dnia 4 czerwca 2021 r.

²¹ M.in. pismo nr: DL-3.0110.85.2019.2 z dnia 13 grudnia 2019 r.; pismo nr DL-3.80.22.2021.3 z dnia 7 kwietnia 2021 r.

²² M.in. pisma nr: DL-3.0110.66.2019.2 z dnia 10 października 2019 r.; DL-3.0110.61.2020.2 z dnia 28 sierpnia 2020 r.; DL-3.0110.22.2020.6 z dnia 18 czerwca 2020 r.; DL-3.80.45.2021 z dnia 25 czerwca 2021 r.

²³ M.in. notatki nr: DL-3.0110.67.2019.1 z dnia 16 września 2019 r., DL-3.0110.95.2020.2 z dnia 2 stycznia 2020 r., DL-3.0110.84.2020.1 z dnia 8 grudnia 2020 r.,

²⁴ Zestawienie spotkań przygotowane przez DL.

kierownictwo Departamentu Lotnictwa. Na spotkaniach były omawiane sprawy pracownicze PAŻP, wprowadzenie i funkcjonowanie SPO oraz ogólna sytuacja Agencji w związku z pandemią COVID-19. Wynikiem tych spotkań było m.in.: 1) skierowanie pisma MI²⁵ do PAŻP w sprawie podjęcia działań dotyczących przeprowadzenia analiz bezpieczeństwa we wszystkich organach kontroli ruchu lotniczego, w których wdrożono system pracy SPO, wraz ze stosownym powiadomieniem Prezesa ULC, 2) utworzenie zespołu ds. komunikacji pomiędzy pracodawcą a pracownikami, który będzie monitorował sposoby i jakość dialogu społecznego prowadzonego między stronami, a także 3) zlecenie Prezesowi ULC kontroli w PAŻP dotyczącej funkcjonowania SPO²⁶.

(akta kontroli str. 68-80, płyta CD pliki nr 017, 858-901)

W latach 2018-2021 Minister Infrastruktury, na podstawie art. 9 ust. 15 ustawy o PAŻP, trzykrotnie zatwierdzał zaopiniowane i przedstawione mu przez Prezesa ULC sprawozdania finansowe Agencji wraz ze sprawozdaniem z badania oraz roczne sprawozdania z jej działalności. W każdym przypadku zatwierdzenie sprawozdań nastąpiło z przekroczeniem ustawowego miesięcznego terminu, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

DL dokonywał analizy otrzymywanych z PAŻP sprawozdań, dodatkowo występował o opinię do Departamentu Budżetu MI i Prezesa ULC. Ponadto DL zwracał się do PAŻP o uzupełnienie, zmianę lub korektę informacji zawartych w sprawozdaniach. Uwagi zgłaszane do PAŻP przez DL dotyczyły m.in. uzupełnienia i uspoźnienia danych, wyjaśnienia zaistniałych odchyłeń w stosunku do planów oraz informacji o realizacji działań ujętych w planach bądź o braku realizacji z podaniem ich przyczyn. DL zwracał także uwagę PAŻP na uzupełnianie sprawozdań w zakresie uwag zgłaszanych przez Prezesa ULC.

(akta kontroli str. 17-23, płyta CD pliki nr 609-752)

W okresie objętym kontrolą Minister Infrastruktury na podstawie art. 5 ust.4 ustawy o PAŻP zatwierdzał czterokrotnie roczne plany działalności oraz pięcioletni plan działalności PAŻP, który był corocznie aktualizowany²⁷. Zatwierdzanie Planów PAŻP następowało w terminach od 95 do 314 dni od dnia ich złożenia. Kwestia ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

DL dokonywał analizy otrzymywanych z PAŻP Planów PAŻP, dodatkowo występował o opinie do Departamentu Budżetu MI oraz Prezesa ULC. Ponadto DL zwracał się do PAŻP o uzupełnienie, zmianę lub korektę informacji zawartych w Planach. PAŻP składała wyjaśnienia do uwag zarówno do Ministerstwa jak i ULC. Uwagi DL dotyczyły m.in. zachowania spójności Planów PAŻP z rewizją PSD RP2²⁸, w tym skorygowania liczby etatów PRU-2²⁹ i eliminacji lub minimalizacji odchyłeń wobec rewizji PSD RP2; danych ujętych w projekcie ustawy budżetowej na 2020 r., tj. m.in. prognozy dotacji za loty zwolnione; czy wskazania w Planie posiadanych przez PAŻP samolotów, ich wartości oraz zadań.

(akta kontroli str. płyta CD pliki nr 188-605)

W badanym okresie PAŻP złożyła do Ministra, zgodnie z art. 7 ust. 5 ustawy o PAŻP, jeden wniosek (w dniu 2 kwietnia 2020 r.) o wyrażenie zgody na

²⁵ Pisma: nr DL-3.0110.84.2020.2 z dnia 11 grudnia 2020 r., nr DL-3.0110.84.2020.3 z dnia 30 grudnia 2020 r.

²⁶ Pismo nr: DL-3.80.11.2021.1 z dnia 23 lutego 2021 r.

²⁷ Dalej: Plany PAŻP.

²⁸ Plan Skuteczności Działania Służb Żeglugi Powietrznej dla Bałtyckiego FAB na lata 2015-2019. Dalej: PSD RP2.

²⁹ *Performance Review Unit* – kategoryzacja według EUROCONTROL. PRU-2 - Kontrolerzy ruchu lotniczego oddelegowani do innych zadań.

zaciągnięcie w Banku Gospodarstwa Krajowego³⁰ kredytu obrotowego w wysokości 250 mln zł oraz kredytu inwestycyjnego na kwotę 550 mln zł. We wniosku PAŻP wskazała na konieczność zaciągnięcia kredytu ze względu na wystąpienie pandemii choroby COVID-19 oraz decyzji władz krajowych i zagranicznych o zawieszeniu połączeń lotniczych, informując³¹ o spadku ruchu lotniczego o od 80% do 100% w zależności od portu w porównaniu do analogicznego okresu roku poprzedniego. Do przedmiotowego wniosku była dołączona *Analiza potencjalnego wpływu COVID-19 na sytuację finansowo-ekonomiczną Agencji w latach 2020-2024*.

W toku analizy wniosku Departament Lotnictwa zwrócił się do PAŻP o dodatkowe informacje dotyczące m.in. oceny wpływu kryzysu na kondycję finansową PAŻP; prowadzonych i planowanych procesów inwestycyjnych; podejmowanych i planowanych działań naprawczych; kosztów wynagrodzeń, kosztów usług obcych czy kosztów operacyjnych, a także o przedstawienie zestawienia operacji lotniczych IFR w FIR Warszawa³² w 2020 r. w porównaniu z danymi z 2019 r. Ponadto DL zobowiązał PAŻP do przedłożenia dodatkowego uzasadnienia wnioskowanej kwoty kredytu inwestycyjnego, a także symulacji rachunku zysków i strat oraz rachunku przepływów pieniężnych, stanowiących wynik podjętych działań optymalizacyjnych oraz uzyskanego finansowania zewnętrznego. DL wystąpił również o opinię do przedmiotowego wniosku PAŻP do Departamentu Budżetu MI.

Na podstawie rekomendacji Departamentu Lotnictwa Minister Infrastruktury wydał dwie decyzje udzielające zgody na zaciągnięcie kredytów przez PAŻP³³ w kwotach wynikających z wniosku.

W dniu 25 września 2020 r. PAŻP wystąpił do MI z wnioskiem o udzielenie Agencji wsparcia w procesie ustanowienia zabezpieczeń spłaty zobowiązań kredytowych negocjowanych z BGK w postaci oświadczenia³⁴ Ministra Infrastruktury stanowiącego zabezpieczenie kredytowe na wypadek niewywiązywania się przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej z zobowiązań kredytowych.

DL analizował, we współpracy z Departamentem Budżetu i Departamentem Prawnym MI zasadność, skutek i treść przedmiotowego oświadczenia, a także występował do PAŻP o zmiany i uzupełnienia złożonego projektu oświadczenia. Ostatecznie w dniu 8 lipca 2021 r. Minister podpisał³⁵ oświadczenie w sprawie zabezpieczenia kredytów.

(akta kontroli str. płyta CD pliki nr 753-857)

W dniu 14 maja 2021 r. Prezes PAŻP złożył do MI wniosek w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Wynagradzania Agencji. DL w pismach do PAŻP zgłaszał uwagi i wskazywał na konieczność doprecyzowania i przedłożenia dodatkowych wyjaśnień, w zakresie m.in. braku przejrzystości i niespójności danych w zaprezentowanych materiałach, braku wyznaczenia limitów wynagrodzenia premiowego oraz braku jasnych kryteriów wyznaczenia grupy pracowników, którzy mogą być objęci wynagrodzeniem premiowym, braku widełek wynagrodzenia projektowego, braku kryteriów kwalifikowania do przyznania wynagrodzenia

³⁰ Dalej: BGK.

³¹ W piśmie znak: MP.0701.1.9.2020 z dnia 2 kwietnia 2020 r.

³² FIR - *Flight Information Region*. Przestrzeń powietrzna o określonych wymiarach, w której zapewniona jest służba informacji powietrznej i służba alarmowa. FIR Warszawa obejmuje przestrzeń powietrzną nad terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz część przestrzeni powietrznej przydzielonej przez ICAO nad Morzem Bałtyckim

³³ Decyzja nr DL-3.0110.19.2020 z dnia 22 kwietnia 2020 r. dotycząca kredytu obrotowego oraz Decyzja nr DL-3.0110.19.2020.7 z dnia 7 sierpnia 2020 r. dotycząca kredytu inwestycyjnego.

³⁴ Dotyczącego ustanowienia instrumentu zabezpieczenia kredytowego na opłatach trasowych na wypadek niewywiązywania się przez PAŻP ze zobowiązań kredytowych.

³⁵ Pismo nr DL-3.0110.19.2020 z dnia 8 lipca 2021 r. wraz z oświadczeniem.

projektowego oraz braku kryteriów, według których kwalifikowani byliby pracownicy operacyjni na stanowiska wsparcia operacyjnego. Dodatkowo DL zobowiązał PAŻP do przedłożenia ministrowi właściwemu do spraw transportu wszystkich dokumentów związanych z Regulaminem Wynagradzania, w tym Regulaminu Premiowego oraz zasad przyznania premii projektowej. Jednocześnie DL wystąpił do Departamentu Prawnego i Departamentu Budżetu o opinię do złożonego przez PAŻP projektu RW, a także przedłożył Ministrowi właściwemu notatkę z informacją na temat przebiegu prac na projektem RW oraz wątpliwościami i wskazanymi kwestiami do wyjaśnienia przez PAŻP. DL wystąpił również do Prezesa ULC o zajęcie stanowiska³⁶. Dodatkowo DL przygotował analizę porównawczą obowiązującego w PAŻP RW z przedłożonym projektem RW³⁷. Prezes ULC w przesłanym stanowisku zwrócił uwagę na konieczność uwzględnienia zmian wprowadzanych w projekcie RW w kontekście rewizji Planu Skuteczności Działania Służb Żeglugi Powietrznej na trzeci okres odniesienia, tj. na lata 2020-2024. Dodatkowo Prezes PAŻP w dniu 7 września 2021 r.³⁸ przedłożył projekt Regulaminu Premiowego, który miał zostać przedłożony do konsultacji związkom zawodowym działającym w PAŻP. Jednocześnie do MI wpływały pisma od związków zawodowych³⁹ działających w PAŻP wskazujące na niezadowolenie z założeń projektu RW.

W dniu 15 września 2021 r. PAŻP złożyła nowy wniosek w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Wynagradzania⁴⁰, w którym wskazano, że załączony projekt RW został już skonsultowany ze związkami zawodowymi w PAŻP (przedstawiono dwie opinie związków zawodowych działających w Agencji). DL, po dokonaniu analizy uwzględniającej również wyjaśnienia i informacje przedstawione w ramach poprzedniego projektu RW, przedłożył Ministrowi notatkę w sprawie projektu RW z dnia 15 września 2021 r. Decyzją z dnia 28 września 2021 r. Minister zatwierdził⁴¹ przedłożony przez PAŻP projekt RW, a także dodatkowo zobowiązał p.o. Prezesa PAŻP do zarządzania kosztami osobowymi w sposób eliminujący ryzyko wzrostu tych kosztów.

Po zatwierdzeniu RW, do DL wpłynęło pismo jednego ze związków zawodowych działających w PAŻP⁴² przedstawiające negatywną ocenę projektu RW. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury działający z upoważnienia Ministra Infrastruktury wyjaśnił⁴³, że oprócz opinii negatywnych związków zawodowych PAŻP, do Ministerstwa wpływały również pozytywne stanowiska dotyczące nowego *Regulaminu Wynagradzania*. Jak wskazał, w związku z faktem, że w Agencji działa kilkanaście organizacji związkowych, które prezentują często odmienne stanowiska, Minister zachowuje bezstronność w zgłaszanych sprawach pracowniczych tym bardziej, że nie leżą one w jego gestii, lecz należą do obowiązków pracodawcy.

(akta kontroli str. 107-114, 121-131, płyta CD pliki nr 005, 114-134)

³⁶ Pismo nr DL-3.80.41.2021 z dnia 7 lipca 2021 r.

³⁷ „Analiza porównawcza projektu Regulaminu Wynagradzania z dnia 14 maja 2021 r. z obowiązującym regulaminem z 2010 (ostatnia aktualizacja w 2017 r). Materiał na spotkanie Ministra z PAŻP w dn. 17.07.2021 r.”

³⁸ Pismo nr AL.0708.03.015.2021 z dnia 3 września 2021 r., (data wpływu do MI 7 września 2021 r.).

³⁹ M.in. pisma: Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego ZZKRL-414/2021 z dnia 3 maja 2021 r., Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego ZZKRL-1/30/08/2021 z dnia 30 sierpnia 2021 r., Wspólnej Reprezentacji Związkowej Związków Zawodowych PAŻP z dnia 13 września 2021 r., Związku Zawodowego Kontrolerów Ruchu Lotniczego z dnia 17 września 2021 r.

⁴⁰ Wniosek PAŻP nr AL.0701.03.020.2021 z dnia 15 września 2021 r. wraz z załącznikami

⁴¹ Decyzja Ministra nr DL-3.80.41.2021 z dnia 28 września 2021 r.

⁴² Pismo nr: ZZKRL-01/29/09/2021 z dnia 29 września 2021 r.

⁴³ Pismo nr: DK-3.0810.11.2021. z dnia 22 października 2021 r.

W badanym okresie MI przeprowadziło osiem kontroli w PAŻP⁴⁴. Przedmiotem kontroli były m. in. ocena skuteczności kontroli zarządczej, wykorzystanie dotacji, kształcenie kandydatów na stanowisko kontrolera ruchu lotniczego, udzielanie zamówień publicznych, funkcjonowanie instrumentów kadrowo-płacowych, funkcjonowanie i skuteczność działania Komisji Antymobbingowej oraz elementy polityki kadrowej. Wszystkie planowane w MI do realizacji w latach 2018-2020 r. zadania kontrolne zostały wykonane. W czterech z przeprowadzonych kontroli zostały sformułowane zalecenia, na które PAŻP w terminie przedłożyła informacje o sposobie ich realizacji.

Minister, poza własnymi kontrolami w PAŻP, trzykrotnie zlecił przeprowadzenie kontroli Prezesowi ULC⁴⁵. Zlecone kontrole dotyczyły: 1) realizacji zadań w zakresie planowania, wykonania i rozliczania zadań inwestycyjnych PAŻP, 2) stanu bezpieczeństwa ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej w ramach wprowadzonej zmiany w systemie funkcjonalnym ATM polegającej na wdrożeniu trybu pracy na połączonych stanowiskach (SPO), 3) prawidłowości funkcjonowania systemu SMS⁴⁶ pod względem zabezpieczenia danych chronionych. Kontrole zlecone w 2021 r. wynikały z korespondencji od pracowników PAŻP i związków zawodowych działających w Agencji o możliwych nieprawidłowościach.

Kontrola dotycząca oceny stanu bezpieczeństwa ruchu lotniczego w polskiej przestrzeni powietrznej w następstwie wprowadzenia trybu SPO⁴⁷ wykazała, że wprowadzie był on stosowany wcześniej, a *wymogi bezpieczeństwa z tym związane zostały wykonane (z zastrzeżeniem zaleceń pokontrolnych Prezesa ULC), lecz jego wprowadzenie na tak szeroką skalę w tak krótkim czasie nastąpiło bez dodatkowych szkoleń i z błędami proceduralnymi*⁴⁸, w wyniku których ULC wystawił niezgodności poziomu 2⁴⁹, co jednak nie dawało podstaw do wstrzymania trybu SPO. Dodatkowo ULC wskazał, że panujący w PAŻP spór między kierownictwem, a stroną społeczną może negatywnie wpływać na bezpieczeństwo operacji lotniczych szczególnie w sytuacji stosowania SPO⁵⁰.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury działający z upoważnienia Ministra Infrastruktury wyjaśnił⁵¹, że Ministerstwo nie zamawiało opinii ani analiz w zakresie zasadności wprowadzenia SPO przez PAŻP. Wskazał również, że opiniowanie i zatwierdzanie zmian w systemie funkcjonalnym ATM⁵² PAŻP nie leży w gestii

⁴⁴ W 2018 r. były przeprowadzone dwie kontrole, w 2019 r. były przeprowadzone trzy kontrole, w 2020 r. przeprowadzone zostały dwie kontrole, natomiast w 2021 r. jedna kontrola doraźna.

⁴⁵ W 2018 r. jedną, w 2021 r. dwie.

⁴⁶ *Safety Management System* – system zarządzania bezpieczeństwem, dalej: SMS

⁴⁷ Zlecona przez Ministra pismem z dnia 23 lutego 2021 r., w którym wystąpił do Prezesa ULC z wnioskiem o przeprowadzenie kompleksowej kontroli wdrożenia i funkcjonowania SPO w PAŻP

⁴⁸ Na czas nie zostały wykonane wszystkie analizy bezpieczeństwa, co wykazała kontrola LOŻ-1.543.19.2020 przeprowadzona z własnej inicjatywy przez ULC

⁴⁹ Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (U) 2017/373 z dnia 1 marca 2017 r. ustanawiające wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi. Klasyfikacja niezgodności wynikająca z procedury ULC „Procedura nadzoru bieżącego nad instytucjami zapewniającymi ATM/ANS”. Niezgodność poziomu 1 – stanowiąca bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym oraz wymagająca natychmiastowego usunięcia jej przyczyn (...). Niezgodność poziomu 2 – która może doprowadzić do niezgodności poziomu 1 albo trwale obniżyć bezpieczeństwo działalności w lotnictwie cywilnym lub utrudnić spełnienie wymagań bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym (...). Niezgodność poziomu 2 o charakterze systemowym – która trwale obniża lub utrudnia spełnienie wymagań działalności w lotnictwie cywilnym innych niż dotyczące bezpieczeństwa i która wymaga usunięcia przyczyn i skutków tej niezgodności (...).

⁵⁰ Pismo Prezesa ULC do Ministra właściwego nr LOŻ-1.543.2.2021.ULC.3 z 19 kwietnia 2021 r.

⁵¹ Pismo nr DL-3.0810.11.2021 z 27 sierpnia 2021 r.

⁵² ATM – air traffic management – zarządzanie ruchem lotniczym. Według klasyfikacji Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) zarządzanie ruchem lotniczym, jest procesem, na który składają się trzy rodzaje działalności (funkcje): 1. Zarządzanie przestrzenią powietrzną (Airspace Management – ASM) – przydzielanie użytkownikom odpowiednich części przestrzeni do wykorzystywania

ministra właściwego do spraw transportu, a organem administracji rządowej w sprawach lotnictwa cywilnego, sprawującym bieżący nadzór nad realizacją zadań PAŻP jest Prezes ULC.

Poza zleceniem ww. kontroli, na skutek pism działających w PAŻP związków zawodowych dotyczących wprowadzenia i stosowania SPO, Minister zwracał się zarówno do Prezesa ULC, jak i do Prezesa PAŻP o wyjaśnienia. Minister zobowiązał⁵³ Prezesa PAŻP do przeprowadzenia analiz bezpieczeństwa we wszystkich organach kontroli ruchu lotniczego, w których system SPO został wdrożony oraz do bieżącego informowania o realizacji tych działań. Minister odbył także w dniu 18 lutego 2021 r. spotkanie z Prezesem ULC. Jego przedmiotem były potencjalne zagrożenia i nieprawidłowości w związku z wdrożeniem w PAŻP trybu SPO. Na spotkaniu Prezes ULC wskazał, że zostały przeprowadzone trzy działania kontrolne mające dokonać oceny wdrożenia Single Person Operations, które nie potwierdziły też zgłaszanych przez organizacje związkowe.

Ponadto, w październiku 2021 r. DL wystosował pismo do Prezesa ULC o przekazanie informacji o stanie działań nadzorczych Prezesa ULC w zakresie stosowania w Agencji trybu pracy SPO oraz czy ULC przeprowadził weryfikację dokumentu pn. *Ocena bezpieczeństwa dla zmiany (sygn. ADB.681.23.050.2021)* i przedstawienie wyników tej weryfikacji.

(akta kontroli str. 5-13, 84-101, 268-273 płyta CD pliki nr 135-187, 606-608)

W dniu 22 czerwca 2018 r., w związku ze złożoną przez ówczesnego Prezesa PAŻP rezygnacją z pełnionego stanowiska⁵⁴, Minister wystąpił do Prezesa Rady Ministrów⁵⁵ z wnioskiem⁵⁶ o odwołanie dotychczasowego Prezesa PAŻP oraz o powierzenie obowiązków Prezesa PAŻP wskazanemu kandydatowi. Prezes RM pismem z dnia 3 lipca 2018 r. odwołał dotychczasowego Prezesa PAŻP ze stanowiska z dniem 6 lipca 2018 r. Jednocześnie pismem z dnia 5 lipca 2018 r., na wniosek Ministra, Prezes RM powierzył ujętej we wniosku osobie pełnienie obowiązków Prezesa PAŻP *od dnia 9 lipca 2018 r. do czasu powołania Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej*. Kwestia ta została szerzej opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pismem z dnia 17 kwietnia 2019 r. Zastępca Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej złożył rezygnację ze stanowiska. Minister Infrastruktury odwołał go z ww. stanowiska z dniem 8 maja 2019 r. Zarówno Minister, jak i Departament Lotnictwa zwracali się⁵⁷ do p.o. Prezesa PAŻP o pilne wskazanie kandydata na stanowisko Zastępcy Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej zgodnie z dyspozycją z art. 6 ust. 5 ustawy o PAŻP. W odpowiedziach Prezes PAŻP wyjaśniał⁵⁸, że trwa procedura wyłonienia najlepszego kandydata na przedmiotowe stanowisko oraz że realizacja zadań zastępcy ds. żeglugi powietrznej jest koordynowana osobiście przez Prezesa PAŻP. P.o. Prezesa PAŻP złożył wniosek o powołanie ww. zastępcy ponad 12 miesięcy po odwołaniu uprzedniego zastępcy Prezesa PAŻP – w dniu 25 maja 2020 r. Wniosek w sprawie ustalenia wysokości wynagrodzenia ww. zastępcy został złożony przez

zgodnie z określonymi zasadami. 2. Zarządzanie przepływem ruchu lotniczego i pojemnością przestrzeni (Air Traffic Flow and Capacity Management – ATFCM) w celu zoptymalizowania tego ruchu. 3. Zapewnienie, odpowiednio do charakteru, natężenia i warunków ruchu lotniczego, właściwych służb ruchu lotniczego (Air Traffic Services – ATS).

⁵³ Pismo MI nr DL-3.0110.84.2020.2 z dnia 11 grudnia 2020 r.

⁵⁴ Pismo nr A-AQ/120-27/1433/2018 z dnia 22 czerwca 2018 r.

⁵⁵ Dalej: Prezes RM.

⁵⁶ Pismo nr BDG.3.1131.2.2018.MF z dnia 22 czerwca 2018 r.

⁵⁷ Pisma: nr DL-3.0110.56.2019.2 z dnia 17 lipca 2019 r., DL-3.0110.56.2019.3 z dnia 3 września 2019 r., DL-3.0110.56.2019.5 z dnia 16 października 2019 r.,

⁵⁸ Pisma: nr AB-0701-31/1434/19 z dnia 10 września 2019 r., nr AB-0701-39/1461/19 z dnia 30 października 2019 r., nr AX-0701-6/69/19 z dnia 14 listopada 2019 r.

p.o. Prezesa PAŻP w dniu 17 września 2020 r. Zastępca Prezesa PAŻP ds. żeglugi powietrznej został powołany przez Ministra Infrastruktury⁵⁹ z dniem 1 października 2020 r.

(akta kontroli str. 102-106, płyta CD pliki nr 920-932)

W ramach podejmowanych przez Ministra działań legislacyjnych⁶⁰ dotyczących zmian przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁶¹ przygotowany został projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw⁶². Zaproponowane zmiany uwzględniały fakt, że w dniu 2 października 2020 r. moc obowiązującą utraciło rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 21 marca 2013 r. w sprawie zmian w systemach funkcjonalnych mających wpływ na bezpieczeństwo⁶³ (wydane na podstawie art. 128b ust. 4 ustawy – Prawo lotnicze w uprzednim brzmieniu). Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury działającego z upoważnienia Ministra Infrastruktury wynikało⁶⁴, że na dzień 22 października 2021 r.⁶⁵ projekt ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw znajdował się na etapie ustalania jego treści w związku z prowadzonym procesem uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania, zaś *uchylenie art. 128b ust. 4 ustawy Prawo lotnicze ma na celu dostosowanie przepisów krajowych do przepisów Komisji (UE)*. Wskazał jednocześnie, iż w ocenie Ministra Infrastruktury przepisy rozporządzenia nr 2017/373/UE wraz z towarzyszącymi przepisami AMC/GM, zapewniają wystarczające podstawy i wskazówki do podejmowania działań w zakresie zmian zgłaszanych przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej.

Z kolei wobec utraty mocy obowiązywania *rozporządzenia Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej*⁶⁶, wskazanego w art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o PAŻP, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury działający z upoważnienia Ministra Infrastruktury wyjaśnił⁶⁷, że zmiana ww. przepisu została przewidziana w projekcie ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁶⁸, który to projekt znajdował się na etapie uzgodnień międzyresortowych.

(akta kontroli str.121-131)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister Infrastruktury zatwierdzał sprawozdania finansowe Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej wraz ze sprawozdaniem z badania oraz roczne sprawozdania z działalności Agencji za rok 2018, 2019 i 2020 po upływie

⁵⁹ Pismo nr BDG-3.1130.4.2020 z dnia 30 września 2020 r.

⁶⁰ W dniu 16 lipca 2021 r. Minister Infrastruktury skierował projekt do uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12349151/12803211/12803213/dokument513260.pdf>

⁶¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1970, ze zm., dalej: ustawa – Prawo lotnicze.

⁶² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12349151/katalog/12803223#12803223>

⁶³ Dz.U. z 2013 r. poz. 431. Utrata mocy obowiązującej nastąpiła w związku z treścią art. 18 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 235). Na mocy tej ustawy zmianie uległo również brzmienie art. 128b ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy – Prawo lotnicze. Po dniu 2 października 2020 r. w oparciu o ww. delegację ustawową nie był wydawany nowy akt wykonawczy.

⁶⁴ Pismo nr DL-3.0810.11.2021 z dnia 22 października 2021 r.

⁶⁵ Dzień złożenia wyjaśnień przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury.

⁶⁶ Dz. Urz. UE L 335 z 21.12.2005, str. 13, ze zm.

⁶⁷ Pismo nr DL-3.0810.11.2021 z dnia 22 października 2021 r.

⁶⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12333806>

przepisanych terminów ustawowych, co było działaniem niezgodnym z art. 9 ust. 15 ustawy o PAŻP.

Zgodnie z art. 9 ust. 15 ustawy o PAŻP, Minister zatwierdza zaopiniowane i przedstawione mu przez Prezesa ULC sprawozdanie finansowe Agencji wraz ze sprawozdaniem z badania oraz roczne sprawozdanie z działalności Agencji za rok ubiegły nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich otrzymania. W 2019 r. sprawozdania za rok obrotowy 2018 wpłynęły w dniu 18 czerwca 2019 r., a zostały zatwierdzone decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 13 września 2019 r.⁶⁹, tj. 55 dni po terminie. W 2020 r. sprawozdania za rok obrotowy 2019 wpłynęły w dniu 29 czerwca 2020 r., a zostały zatwierdzone decyzją Ministra z dnia 20 października 2020 r.⁷⁰, tj. 81 dni po terminie, zaś w 2021 r. sprawozdania za rok obrotowy 2020 wpłynęły w dniu 1 lipca 2021 r., a zostały zatwierdzone decyzją Ministra z dnia 21 października 2021 r.⁷¹, tj. 80 dni po terminie.

Dyrektor DL wyjaśniła⁷², że art. 9 ust 15 ustawy o PAŻP ma charakter ogólny, który nie przewiduje sytuacji zgłaszania uwag przez organy wskazane do zaopiniowania i zatwierdzania sprawozdań PAŻP, tj. Prezesa ULC oraz Ministra. Wskazała, że samo opiniowanie jest procesem czasochłonnym ze względu na obszerność zagadnień ujętych w sprawozdaniach zawierających informacje ze wszystkich obszarów działalności PAŻP zarówno dotyczących działalności operacyjnej, finansowej, współpracy międzynarodowej, jak i innych dziedzin ujętych m.in. w europejskim planie skuteczności działania służb żeglugi powietrznej dla Polski, obowiązującym w danym okresie sprawozdawczym. Ponadto na termin zatwierdzenia sprawozdań miały również wpływ zgłaszane uwagi o dokonanie przez PAŻP korekt, uzupełnień lub przedstawienia dodatkowych wyjaśnień. Dyrektor DL wyjaśniła również, że ze względu na obszerność powyższych dokumentów w opiniowaniu sprawozdań PAŻP uczestniczą poza Prezesem ULC, który jest obowiązany z mocy ustawy, również dodatkowe komórki organizacyjne Ministerstwa, tj. Departament Lotnictwa i Departament Budżetu. Przedstawiła w konsekwencji stanowisko, że ustawowy termin jednego miesiąca jest dochowywany w odniesieniu do dokumentów spełniających już oczekiwania i wymagania zarówno Ministra, jak i Prezesa ULC. Dyrektor DL wskazała nadto, że dodatkowo w DL prowadzone są również inne skomplikowane merytorycznie i prawnie sprawy z zakresu funkcjonowania jednostki podległej Ministrowi podejmowane m.in. w związku z interpelacjami poselskimi, licznymi wystąpieniami związków zawodowych lub pracowników jednostki czy innymi wnioskami Agencji kierowanymi do Ministra.

NIK nie podważa zasadności zgłaszania przez Ministerstwo merytorycznych uwag, obszerności materiałów i potrzeby analizowania zawartych w sprawozdaniach PAŻP danych i informacji. Minister powinien jednak tak zorganizować prace podległych sobie komórek organizacyjnych, aby wykonywanie tych działań umożliwiałoby mu zatwierdzenie sprawozdań w ustawowym terminie. NIK zauważa w szczególności, że w przypadku zatwierdzenia sprawozdań PAŻP za 2019 r. dokumentacja w powyższym zakresie znajdowała się w Biurze Ministra ponad 30 dni, które w tym okresie nie rozpoznawało sprawy merytorycznie, a następnie zwróciło dokumenty do DL, wskazując innego Członka Kierownictwa MI właściwego do zatwierdzenia sprawozdań PAŻP.

⁶⁹ Decyzja nr 32 Ministra Infrastruktury z dnia 13 września 2019 r.

⁷⁰ Decyzja nr 15 Ministra Infrastruktury z dnia 20 października 2020 r.

⁷¹ Decyzja nr 26 Ministra Infrastruktury z dnia 21 października 2021 r.

⁷² Pismo nr DL-3.80.64.2021.1 z dnia 10 września 2021 r.

(akta kontroli str. 17-23, 141-149 płyta CD pliki nr 609-752)

2. Minister Infrastruktury zatwierdzał roczne oraz pięcioletnie plany działalności PAŻP w terminach od 95 do 314 dni od dnia ich otrzymania, co było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o PAŻP, Prezes Agencji przedstawia do dnia 1 grudnia każdego roku do zatwierdzenia Ministrowi zaopiniowane przez Prezesa ULC projekty rocznych i pięcioletnich planów działalności.

W kontrolowanym okresie Minister Infrastruktury czterokrotnie zatwierdzał roczne oraz pięcioletnie plany działalności PAŻP:

- Plan roczny na 2018 r. i Plan pięcioletni na lata 2018-2022 przedłożony w dniu 30 listopada 2017 r. przez PAŻP wraz z opinią Prezesa ULC, został zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury w dniu 9 sierpnia 2018 r.⁷³;
- Plan roczny na 2019 r. i Plan pięcioletni na lata 2019-2024 przedłożony w dniu 30 listopada 2018 r. przez PAŻP wraz z opinią Prezesa ULC, został zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury w dniu 14 października 2019 r.⁷⁴;
- Plan roczny na 2020 r. i Plan pięcioletni na lata 2020-2024 przedłożony został w dniu 29 listopada 2019 r. przez PAŻP bez dołączonej opinii Prezesa ULC. Ww. plany wraz z opinią Prezesa ULC zostały złożone w dniu 3 lutego 2020 r. i zatwierdzone przez Ministra Infrastruktury w dniu 8 maja 2020 r.⁷⁵;
- Plan roczny na 2021 r. i zaktualizowany Plan pięcioletni na lata 2020-2024 (Plan 1.1) przedłożony w dniu 30 listopada 2020 r. przez PAŻP wraz z opinią Prezesa ULC, został zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury w dniu 14 maja 2021 r.⁷⁶.

Dyrektor DL wyjaśniła⁷⁷, że procesy opiniowania, a następnie zatwierdzania planów PAŻP przez Ministra dotyczą obszernych dokumentów, które zawierają dane i informacje z wielu dziedzin działalności PAŻP, w tym plany finansowe, inwestycyjne, jak również dotyczą spójności planów PAŻP z obowiązującymi europejskimi planami skuteczności działania służb żeglugi powietrznej dla Polski. Zarówno Minister jak i Prezes ULC zgłaszali uwagi, zlecając korektę, uzupełnienie, a także przedstawienie dodatkowych wyjaśnień, co wydłużało procesy zatwierdzania planów działalności PAŻP przez Ministra Infrastruktury. Dyrektor DL wskazała, że działania te były procedowane do czasu uzyskania takich wersji planów, które odpowiadały oczekiwaniom zarówno Ministra, jak i Prezesa ULC, podnosząc, że dodatkowo również PAŻP występował o przedłużenie terminu na wprowadzenie uwag ze względu na ich objętość⁷⁸. Ponadto ze względu na sytuację w branży lotniczej od marca 2020 r. zatwierdzanie rocznych planów PAŻP na 2020 r. i 2021 r. oraz pięcioletnich planów PAŻP było opóźnione ze względu na opóźnienie procesu uzgadniania na poziomie europejskim projektu Planu Skuteczności Działania dla Polski na trzeci okres referencyjny (lata 2020-2024)⁷⁹ oraz opóźnień w procesie ustanowienia planów skuteczności działania wszystkich państw członkowskich, spowodowanych COVID-19. Dyrektor DL wyjaśniła również, że procesy

⁷³ Decyzja Ministra Infrastruktury nr DL.3.0110.2.1.2018.RK.9 z dnia 9 sierpnia 2018 r.

⁷⁴ Decyzja Ministra Infrastruktury nr DL.3.0110.23.2018.RK.18 z dnia 14 października 2019 r.

⁷⁵ Decyzja Ministra Infrastruktury nr DL-3.0110.84.2019.9 z dnia 8 maja 2020 r.

⁷⁶ Decyzja Ministra Infrastruktury nr DL-3.0110.74.2020.12 z dnia 14 maja 2021 r.

⁷⁷ Pismo Departamentu Lotnictwa DL-3.80.64.2021.1 z 10 września 2021 r.

⁷⁸ Np. Pisma PAZP: AFP-0701-2/2/2018 z 18 stycznia 2018 r., MFBS-0701-28/72/2019 z 10 września 2019 r.

⁷⁹ Dalej: PSD RP3.

opiniowania i zatwierdzania przez Ministra Planów PAŻP dotyczą obszernych dokumentów, zawierających informacje z wielu obszarów działalności Agencji, w tym spójności Planów PAŻP z obowiązującymi europejskimi planami skuteczności działania służb żeglugi powietrznej, co powoduje konieczność zaangażowania w proces opiniowania kolejnych uczestników takich jak: Prezes ULC, Departament Budżetu czy w uzasadnionych przypadkach Departament Prawny Ministerstwa. Wskazała, że DL dochowuje sumienności w przestrzeganiu terminu miesiąca od daty wpływu do przekazania stanowiska Ministerstwa w zakresie oceny stopnia i jakości realizacji wymagań wobec Agencji, bądź na etapie końcowym procesu przedstawienia Ministrowi rekomendacji departamentu. Jednakże, jak dodała, DL ma ograniczony wpływ na otrzymanie stanowisk uczestników procesu opiniowania, jak i na ostateczną datę zatwierdzenia planów PAŻP przez Ministra. Procesy zatwierdzania planów działalności Agencji prowadzone są w DL równocześnie z innymi sprawami merytorycznymi z zakresu działania jednostki podlegającej Ministrowi.

NIK nie kwestionuje zasadności zgłaszanych uwag, gdyż miały charakter merytoryczny, wskazujący na zaangażowanie i dokładność prowadzonych analiz przedłożonych dokumentów. Wprawdzie przepisy nie wyznaczają Ministrowi terminu do zatwierdzenia ww. planów, jednakże w ocenie NIK tak długie ich procedowanie może negatywnie wpływać na prowadzenie przez PAŻP działalności. Do czasu zatwierdzenia rocznego planu działalności, zgodnie z art. 5 ust 5 ustawy o PAŻP, Agencja działa na podstawie projektu tego planu. W związku z wprowadzaniem kolejnych zmian do projektów planów i ich zatwierdzaniem po upływie kilku miesięcy roku, na który plan jest przygotowywany, Agencja przez znaczną część roku działa na podstawie wersji projektu dokumentu nieuwzględniającego zmian. W ocenie NIK, stwierdzona nieprawidłowość wskazuje na systemowe zjawisko częściowego działania PAŻP w kontrolowanym okresie na podstawie projektów planów, nie zaś dokumentów zatwierdzanych przez Ministra, co nie sprzyja stabilności funkcjonowania Agencji, oraz stwarza ryzyko co do możliwości realizacji przez PAŻP ostatecznie ujętych w planach założeń w pozostałej części roku.

(akta kontroli str. 17-23, Płyta CD pliki nr 188-605)

3. Minister Infrastruktury w badanym okresie zaniechał wnioskowania o powołanie Prezesa PAŻP, co skutkowało obejściem przepisów ustawowych regulujących wynagradzanie Prezesa PAŻP oraz nietransparentnym sposobem ustalania wynagrodzenia p.o. Prezesa PAŻP, będącego osobą kierującą państwową osobą prawną, jaką była PAŻP.

W związku ze złożoną rezygnacją i odwołaniem dotychczasowego Prezesa PAŻP, Minister Infrastruktury pismem z dnia 22 czerwca 2018 r. zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o powierzenie obowiązków Prezesa PAŻP wskazanej osobie. Prezes Rady Ministrów pismem z dnia 5 lipca 2018 r. powierzył od dnia 9 lipca 2018 r. osobie objętej wnioskiem, pełnienie obowiązków Prezesa PAŻP do czasu powołania Prezesa PAŻP.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury działający z upoważnienia Ministra Infrastruktury wyjaśnił⁸⁰, że w związku ze złożoną rezygnacją dotychczasowego Prezesa PAŻP w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania Agencji konieczne było podjęcie działań i powierzenie obowiązków Prezesa PAŻP. Dodatkowo wskazał, że przepisy ustawy o PAŻP nie regulują kwestii powoływania osoby pełniącej obowiązki Prezesa PAŻP ani czasu powierzenia

⁸⁰ Pismo nr DL-3.0810.11.2021 z dnia 22 października 2021 r.

tych obowiązków, a także ze względu na fakt, iż to Prezes Rady Ministrów powołuje Prezesa Agencji, on jest też uprawniony do decydowania, na jaki okres powierza obowiązki Prezesa, jak również może zmienić swoją decyzję w tej kwestii. Sekretarz Stanu podniósł, że możliwość stosowania powierzenia obowiązków potwierdził wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego⁸¹. Z treści udzielonych wyjaśnień Sekretarza Stanu wynika również, iż wskazana przez Ministra we wniosku osoba spełniała wymagania stawiane wobec osoby, której powierzono obowiązki Prezesa. Sekretarz Stanu wskazał również na wyższe niż ustawowe kompetencje i doświadczenie pełniącego obowiązki Prezesa PAŻP.

Na żądanie NIK⁸² przedstawienia wyjaśnień co do przyczyn niepowołania od trzech lat osoby pełniącej obowiązki Prezesa PAŻP, który – zgodnie z przedstawionymi wyjaśnieniami – spełniał wymagania ustawowe i posiadał inne, dodatkowe kompetencje, lub innej osoby, na stanowisko Prezesa PAŻP, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury podtrzymał⁸³ swoje dotychczas udzielone wyjaśnienia. Odnośnie do sytuacji, w której wynagrodzenie p.o. Prezesa PAŻP, na skutek niepowołania go zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o PAŻP, regulowane było przez podległych mu pracowników Sekretarz Stanu wyjaśnił⁸⁴, że zarówno względem Prezesa PAŻP, jak i względem p.o. Prezesa PAŻP pracodawcą jest Agencja.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował, że Prezes RM odwołał dotychczasowego Prezesa PAŻP i powierzył pełnienie jego obowiązków Panu Januszowi Janiszewskiemu, który wykonuje je do chwili obecnej, zgodnie z wnioskiem Ministra. Na pytanie odnośnie do podejmowanych przez Prezesa RM działań zmierzających do powołania Prezesa PAŻP Szef Kancelarii Rady Ministrów nie przedstawił swojego stanowiska.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że konieczność zachowania ciągłości władzy w PAŻP nie wymagała czasowego powierzenia pełnienia obowiązków (i utrzymywania tego stanu od ponad 3,5 roku, co nie uległo zmianie do czasu zakończenia kontroli) albowiem uprawnienie do wnioskowania o powołanie Prezesa PAŻP w obowiązującym wówczas, a także w całym badanym okresie, stanie prawnym było dyskrecyjną decyzją Ministra, który w sposób nieskrępowany mógł wnieść o powołanie osoby bez konieczności przeprowadzania konkursów czy podejmowania innych, sformalizowanych czynności.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że Minister w całym badanym okresie nie podejmował działań w celu obsadzenia stanowiska w sposób jednoznacznie przewidziany ustawą, a także nie rozpoznał powstałej sytuacji związanej z wynagradzaniem p.o. Prezesa PAŻP – zarówno w zakresie obejścia *ustawy kominowej* i *u.z.k.w.*, jak i faktu, iż to podwładni p.o. Prezesa określali jego wynagrodzenie.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że brak wniesienia przez Ministra o powołanie Prezesa PAŻP i kierowanie Agencją przez p.o. Prezesa PAŻP, powodowało, w okresie od dnia powierzenia pełnienia obowiązków do dnia 31 grudnia 2020 r., iż kwota pobieranego przez tą osobę wynagrodzenia nie mieściła się w limitach, które wiązałyby Prezesa PAŻP, wynikających z przepisów *ustawy kominowej* oraz *u.z.k.w.*, z uwzględnieniem przepisów

⁸¹ Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2007 r. (sygn. akt II GSK 61/07).

⁸² Pismo nr KST.411.005.02.2021 z dnia 25 października 2021 r.

⁸³ Pismo nr DK-3.0810.11.2021 z dnia 4 listopada 2021 r.

⁸⁴ Pismo nr DK-3.0810.11.2021 z dnia 4 listopada 2021 r.

*ustaw o*kołobudżetowych na 2019 r. i 2020 rok⁸⁵. Doprowadziło to do wypłacenia i pobrania wynagrodzenia w łącznej kwocie o 504 794,75 zł⁸⁶ wyższej niż wynosiłoby maksymalne dopuszczalne wynagrodzenie na stanowisku Prezesa PAŻP.

W sytuacji powołania Prezesa PAŻP, nie zaś p.o. Prezesa PAŻP, byłby on objęty regulacją wynagrodzenia przewidzianą w art. 2 pkt 1 i art. 8 pkt 1 *ustawy kominowej* (które wynosiłoby do sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale roku poprzedniego, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego), a następnie w art. 4 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 12 ust. 1 *u.z.k.w.* (które wynosiłoby od siedmiokrotności do piętnastokrotności podstawy wymiaru), zaś podstawa limitu regulowana byłaby również przepisami *ustawy kominowej* i *ww. ustaw o*kołobudżetowych⁸⁷. P.o. Prezesa PAŻP, będący już wcześniej pracownikiem Agencji, nie był objęty ograniczeniami *ww. ustawy kominowej*, a następnie *u.z.k.w.*⁸⁸ Poza samym obejściem przepisów ustawowych prowadziło to również do nietransparentnego regulowania wynagrodzenia zasadniczego p.o. Prezesa PAŻP i składników dodatkowych wynagrodzenia przez podległych mu pracowników.

Powyższa sytuacja nie zaistniałaby w sytuacji, gdyby Minister Infrastruktury wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o powołanie wyłonionej przez siebie osoby na stanowisko Prezesa PAŻP. W takiej sytuacji jego wynagrodzenie byłoby ukształtowane przez Prezesa Rady Ministrów zgodnie z limitami ustawowymi oraz nie podlegałoby ustalaniu i zmianom przez podległych p.o. Prezesowi PAŻP pracowników Agencji.

(akta kontroli str.121-131, 153-154, 262-267)

IV. Uwagi i wnioski

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

- | | |
|---------|--|
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Rozważenie zmiany obowiązujących przepisów (art. 9 ust. 15 i art. 5 ust. 4 ustawy o PAŻP) w zakresie terminów zatwierdzania sprawozdań oraz rocznych i pięcioletnich planów działalności PAŻP.2. Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem umożliwiającym powołanie Prezesa PAŻP, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o PAŻP. |
| Uwagi | Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. |

⁸⁵ Odpowiednio: ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2435, ze zm.) oraz ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 278).

⁸⁶ Kwota została wyliczona jako różnica pomiędzy wypłaconym i pobranym wynagrodzeniem, a wysokością najwyższego możliwego wynagrodzenia Prezesa PAŻP ustalonego zgodnie z *ustawą kominową* i *u.z.k.w.*, z uwzględnieniem przepisów *ustaw o*kołobudżetowych.

⁸⁷ Por.: art. 29g *ustawy kominowej*, art. 22 *ustawy o*kołobudżetowej na 2019 r., art. 31 *ustawy o*kołobudżetowej na 2020 r.

⁸⁸ Z uwzględnieniem przepisów *ustaw o*kołobudżetowych.

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 Prezesa NIK. 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 29 grudnia 2021 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonała:

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

/-/