

Polska Agencja Żeglugi Powietrznej zapewniła niezakłóconą kontrolę polskiej przestrzeni powietrznej przy zachowaniu poziomu bezpieczeństwa, lecz w części nieprawidłowo prowadziła gospodarkę finansowo-majątkową – zawierała umowy bez analizy rzeczywistych potrzeb, a zakupione produkty bywały wykorzystywane nie w pełnym zakresie. Agencja wadliwie też zarządzała organizacją oraz zmianami trybu pracy kontrolerów ruchu lotniczego i zasad ich wynagradzania, co generowało kolejne konflikty.

W 2019 r. ruch lotniczy zwiększył się w stosunku do 1998 r. niemal dwukrotnie. Spadek ruchu lotniczego wywołany pandemią COVID-19 spowodował dotąd niespotykane trudności. W państwach zrzeszonych w EUROCONTROL w 2020 r. odnotowano spadek ruchu lotniczego o 55% w stosunku do roku poprzedniego. Najniższy poziom ruchu wystąpił 12 kwietnia 2020 r., kiedy obsłużone zostało 2 099 lotów, tj. o 92,8% mniej w stosunku do roku poprzedniego. Straty państw zrzeszonych w EUROCONTROL z tytułu utraconych trasowych opłat nawigacyjnych w 2020 r. sięgnęły 4,8 mld euro. W kwietniu 2020 r. samoloty wypełnione były jedynie w 27% miejsc, zaś w pozostałym okresie wypełnienie mieściło się w przedziale 50% do 60%, a 87% floty nie wykonywało lotów. Pandemia COVID-19 negatywnie odcisnęła się również na portach lotniczych. W 2020 r. odprawiono o 1,7 mld pasażerów mniej względem prognozowanej liczby.

Wszystko to stawiało wiele wyzwań przed organizacjami i służbami pracującymi na rzecz żeglugi powietrznej. Zadania te na terytorium Polski realizuje Polska Agencja Żeglugi Powietrznej (PAŻP), mająca zapewniać bezpieczną, ciągłą, płynną i efektywną żeglugę powietrzną w polskiej przestrzeni powietrznej poprzez wykonywanie funkcji służby żeglugi powietrznej, zarządzanie przestrzenią powietrzną i zarządzanie przepływem ruchu lotniczego. PAŻP zapewnia służbę żeglugi powietrznej na 14 lotniskach w Polsce. Agencja jest również jedynym podmiotem szkolącym i zatrudniającym kontrolerów ruchu lotniczego w Polsce.

Najwyższa Izba Kontroli w 2021 r. rozpoznała zagrożenia dla prawidłowego działania PAŻP. Do NIK w czerwcu 2021 r. skierowano wniosek o przeprowadzenie kontroli, w którym potrzeba podjęcia kontroli w PAŻP została umotywowana obawami o stan bezpieczeństwa w ruchu lotniczym.

Wprowadzenie w PAŻP trybu pracy Single Person Operations (SPO), a także zmniejszenie wynagrodzeń i zwolnienie dyscyplinarne członków kierownictwa związku zawodowego działającego w PAŻP, wywołały konflikt wewnątrz Agencji.

Kwestie działalności PAŻP były przedmiotem posiedzeń Komisji Infrastruktury Sejmu, a przeprowadzenie kontroli w Agencji znalazło się także wśród propozycji tematów kontroli zgłoszonych do Planu pracy NIK na 2022 r. przez ww. Komisję.

W 2014 r. NIK przeprowadziła w PAŻP kontrolę Organizacja i finansowanie szkoleń dla pracowników administracji publicznej (P/14/037). Z ustaleń NIK wynikało wówczas m.in. że system szkolenia praktykantów na kontrolerów, nieuwzględniający faktycznych potrzeb w zakresie zatrudnienia nowych pracowników, powodował pracę KRL w godzinach nadliczbowych. Stwierdzono również występowanie niedostatecznej liczby kontrolerów ruchu lotniczego w stosunku do potrzeb Agencji. Zdefiniowane w 2021 r. ryzyka wskazywały na utrzymywanie się zjawisk sygnalizowanych przez NIK już wcześniej.

Z powyższych względów NIK zdecydowała podjąć jeszcze w 2021 r. kontrolę doraźną dotyczącą działalności PAŻP, obejmując nią również Ministerstwo Infrastruktury i Urząd Lotnictwa Cywilnego –

jednostki obsługujące organy administracji ustawowo odpowiedzialne za nadzór nad PAŻP.

Kontroli poddano wybrane aspekty działalności PAŻP, istotne z punktu widzenia zapewnienia ciągłości działania służb żeglugi powietrznej, tj. strukturę, politykę zatrudniania, organizację pracy i system wynagradzania pracowników z uwzględnieniem zmian wywołanych spadkiem ruchu lotniczego; gospodarkę finansową PAŻP, w tym zawieranie umów, oraz okoliczności, podstawę i skutki wprowadzenia pracy na połączonych stanowiskach. Kontroli poddano również nadzór Ministra Infrastruktury oraz Prezesa ULC nad działalnością Agencji.

Polska Agencja Żeglugi Powietrznej w latach 2018–2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) zapewniała niezakłóconą kontrolę polskiej przestrzeni powietrznej przy zachowaniu bezpieczeństwa żeglugi powietrznej. Jednak **NIK negatywnie ocenia działalność PAŻP w obszarach gospodarki finansowo-majątkowej, jak również organizacji i zmian trybu pracy kontrolerów ruchu lotniczego oraz wynagradzania.**

W roku 2020, po dwuletnim okresie dobrej sytuacji finansowej PAŻP, pod wpływem pandemii COVID-19 skutkującej **bezprecedensowym spadkiem ruchu lotniczego i spadkiem przychodów z opłat nawigacyjnych, kondycja finansowa Agencji uległa pogorszeniu.** Agencja podjęła działania mające na celu poprawę sytuacji finansowej, w szczególności obniżając kwoty bazowe wynagrodzeń (co pozwoliło osiągnąć w okresie od stycznia do końca października 2021 r. oszczędności w wysokości 226 mln zł), i pozyskała kredyty pozwalające na utrzymanie płynności finansowej. **Obniżka wynagrodzeń wywołała konflikty wewnątrz Agencji.**

Obowiązujące przepisy ustawy o PAŻP (upażp) nie pozwalają Ministrowi Infrastruktury na ewentualne wsparcie PAŻP ze środków publicznych w sytuacji znacznego pogorszenia się jej sytuacji finansowej.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli dotyczyły siedmiu z 27 poddanych kontroli umów. Nabycie usługi wsparcia finansowo-księgowego i kontrolingowego o wartości do 9 274,0 tys. zł odbyło się **bez analiz potrzeb w tym zakresie**, a katalog usług świadczonych na podstawie tej umowy **pokrywał się w części z zakresem zadań realizowanych przez komórki organizacyjne Agencji podległe zastępcy prezesa ds. finansowo-administracyjnych.**

Agencja nie korzystała także w pełnym zakresie z zakupionego oprogramowania do walidacji danych, co spowodowało, że **środki w kwocie 999 663 euro wydatkowane w sposób niegospodarny.** Produkt ten nie umożliwiał realizacji wszystkich potrzeb PAŻP i **był wykorzystywany w działalności jednostki w znikomym zakresie**, a przy tym konieczne było zawarcie kolejnej umowy na dostosowanie oprogramowania do oczekiwań PAŻP.

Kolejna niegospodarność to zakup za kwotę 738 tys. zł usługi koprodukcji i emisji programów nt. bezałogowych statków powietrznych w telewizji o oglądalności poniżej 0,2%, co **było działaniem nieefektywnym, ponieważ nie zapewniało możliwości dotarcia z przekazem do dużej liczby odbiorców.** Umowa była sporządzona nierzetelnie, bowiem nie **zabezpieczała należycie interesu PAŻP**, zaś realizacja umowy przez kontrahenta nie **odpowiadała jej zapisom** i dopiero kontrola NIK wymusiła na PAŻP podjęcie działań na rzecz prawidłowego jej wykonania.

Dokonując zakupu czasu antenowego na potrzeby innej prowadzonej przez siebie kampanii informacyjnej, **Agencja pominęła etap przetargu** mimo braku przesłanek ustawowych.

Niecelowy był również zakup usługi doradczej dotyczącej szkoleń zdalnych za cenę w kwocie 147,6 tys. zł brutto – **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, tj. 11 dni.** Zdaniem NIK, zawarcie tej umowy to przykład **rażącego naruszenia przez PAŻP zasad należytego gospodarowania finansami publicznymi.**

Powyższe wskazuje na **niedostateczny nadzór wewnętrzny PAŻP nad gospodarką finansowo-majątkową**, w szczególności w zakresie zawierania umów.

PAŻP nie w pełni realizowała plany zatrudnienia, co przyczyniało się do **niewystarczającego w stosunku do potrzeb (zdiagnozowanych na podstawie międzynarodowych prognoz ruchu lotniczego) stanu zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego.** Brak rekrutacji w okresie epidemii COVID-19 pogłębi ten stan w przyszłości.

Niewystarczająca obsada kadrowa była jedną z przyczyn **pracy kontrolerów ruchu lotniczego w godzinach nadliczbowych.** Liczba tych godzin systematycznie rosła z poziomu 29 947 w 2017 r. do 38 302 w 2019 r. Praca w godzinach nadliczbowych wystąpiła również w 2020 r. mimo spadku ruchu lotniczego spowodowanego pandemią COVID-19.

Dochodziło do naruszeń praw pracowniczych oraz wolności związkowej, co zdaniem NIK mogło zagrozić stabilności wykonywania zadań ustawowych przez Agencję. Agencja rozwiązała cztery umowy o pracę z winy pracowników bez zachowania terminu wypowiedzenia (zwolnienie dyscyplinarne) z pominięciem zasięgnięcia opinii reprezentującej tych pracowników zakładowej organizacji związkowej, **co naruszało przepisy kodeksu pracy.**

W działalności PAŻP wystąpiły także problemy z wypłacaniem świadczeń postojowych po wprowadzeniu na skutek pandemii postoju.

W okresie objętym kontrolą (2018–I poł. 2021) **Agencja rozwiązała umowy o pracę ze 118 osobami.** Gwałtowny (trzykrotny) wzrost liczby rozwiązyanych umów o pracę nastąpił w 2020 r. podczas realizacji **grupowych wypowiedzeń wywołanych obniżeniem kwoty bazowej wynagrodzeń zasadniczych.** W dniu 1 listopada 2021 r. w PAŻP wszedł w życie nowy regulamin wynagradzania, w którym Agencja odeszła od automatycznego powiązania wynagrodzeń kontrolerów ruchu lotniczego z liczbą operacji lotniczych, wiążąc ich wysokość z sytuacją finansową Agencji. Jak wówczas zauważyła NIK, przewidziana w nowym regulaminie wynagradzania **duża rozpiętość wynagrodzeń na tym samym stanowisku może stanowić kolejną przyczynę konfliktów w PAŻP.**

Naruszenia praw pracowniczych, konflikty wewnętrzne i spory grupowe (w tym 109 procesów z powództwa 520 pracowników Agencji na łączną kwotę roszczeń w wysokości 24 872,9 tys. zł) zdaniem Izby **mogą pogorszyć sytuację ekonomiczną PAŻP.** Jak oceniła NIK, sytuacja permanentnego konfliktu wewnątrz PAŻP **prowadzić może do obniżenia się poziomu bezpieczeństwa ruchu lotniczego. Każda bowiem sytuacja konfliktowa zwiększa ryzyko popełnienia błędu ludzkiego.**

Jedną z przyczyn konfliktów wewnątrz Agencji była postawa kierownictwa i działających w PAŻP **aż 13 organizacji związkowych**, często o rozbieżnych interesach. NIK wskazuje, że zaistniała sytuacja i próby jej rozwiązywania nie służyły funkcjonowaniu Agencji.

Niewłaściwie zorganizowana praca w służbie PAŻP – w szczególności **niezapewnienie wystarczającej liczby kontrolerów ruchu lotniczego** w stosunku do potrzeb wynikających z własnych szacunków PAŻP – stwarzała **ryzyko nierealizowania ustawowo określonego, podstawowego celu działalności Agencji**.

Pracę w trybie połączonych stanowisk (SPO) w większości organów kontroli ruchu lotniczego umożliwiono wprowadzić w 2012 r., jednak do 2020 r. stosowana była ona przede wszystkim w godzinach nocnych, a co za tym idzie, przy minimalnym ruchu lotniczym. **Znaczne rozszerzenie stosowania pracy w trybie SPO przeprowadzone w 2020 r. odbyło się w sposób nierzetelny, z błędami proceduralnymi, bez aktualnych analiz bezpieczeństwa i dodatkowych szkoleń.** Przyczyniło się do zmniejszenia poczucia bezpieczeństwa pracy kontrolerów ruchu lotniczego, do wzrostu liczby zgłoszeń zdarzeń oraz do powstania ryzyka naruszenia bezpieczeństwa żeglugi w polskiej przestrzeni powietrznej.

Przykładowo, kierownikom organów kontroli ruchu lotniczego wydawano polecenia szerokiego stosowania SPO. Gdy na lotnisku w Modlinie kierownik organu kontroli nie respektował tego polecenia, Agencja wydała 25 sierpnia 2020 r. polecenia stosowania trybu SPO przez cały okres pełnienia służby w tym organie.

Ani przed, ani bezpośrednio po wprowadzeniu stosowania na szeroką skalę SPO **nie przeprowadzono dodatkowych szkoleń**, choć kontrolerzy ruchu lotniczego odzwyczaili się od tego trybu pracy. Dodatkowe zasady regulujące wprowadzanie i stosowanie trybu SPO, w tym szkolenia, wdrażano tylko w reakcji na zgłaszane nieprawidłowości i zdarzenia, **w wielu wypadkach opieszale**, prowadząc czasochłonne wewnętrzne uzgodnienia. Przyczyniło się to do **zmniejszenia poczucia bezpieczeństwa pracy kontrolerów ruchu lotniczego, do wzrostu liczby zgłoszeń zdarzeń oraz do powstania ryzyka naruszenia bezpieczeństwa żeglugi w polskiej przestrzeni powietrznej.**

Zmiany organizacji, trybu pracy i wynagrodzeń związanych z ograniczeniem ruchu lotniczego były celowe, **jednak sposób ich wprowadzania nie zawsze był prawidłowy**, co skutkowało licznymi procesami sądowymi przeciwko Agencji stwarzającymi ryzyko wypłaty dodatkowych świadczeń.

Minister Infrastruktury sprawował nadzór nad PAŻP z wykorzystaniem ustawowych instrumentów nadzorczych. Kontrola wykazała jednak **uchybień w tym obszarze.**

Minister **zaniechał wnioskowania o powołanie Prezesa PAŻP**, tylko wniósł o powierzenie pełnienia obowiązków Prezesa PAŻP wskazanej osobie, co było działaniem nierzetelnym. Trwające trzy i pół roku (do zakończenia kontroli) zaniechanie Ministra **doprowadziło do obejścia ustaw regulujących zasady wynagradzania Prezesa Agencji** i nietransparentnego regulowania składników wynagrodzenia p.o. Prezesa Agencji (wypłacono mu wynagrodzenia **w łącznej kwocie o 504 794,75 zł** wyższej niż wynosiłoby maksymalne dopuszczalne wynagrodzenie na stanowisku Prezesa PAŻP, a **wysokość wynagrodzenia p.o. Prezesa ustalali jego podwładni**; bez uprawnienia był mu wypłacany także dodatek za pełnienie funkcji seniora).

Agencja nie była zarządzana w sposób w pełni rzetelny. Na skutek zaniechania p.o. Prezesa PAŻP **przez ponad rok w Agencji nie było obsadzone stanowisko zastępcy Prezesa ds. żeglugi powietrznej.** Minister trzykrotnie zwracał się do Agencji o złożenie wniosku celem powołania zastępcy ds. żeglugi powietrznej.

Oceniając sposób realizacji ustawowych zadań nadzorczych przez Ministra, NIK dostrzegła, że **zakres tych uprawnień nie pozwalał na podejmowanie skutecznych działań w celu zapobieżenia problemom**, które wystąpiły w organizacji pracy i polityce finansowo-majątkowej w PAŻP. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niedochowania terminów zatwierdzenia sprawozdań i zbyt późnego zatwierdzania przez Ministra planów działalności PAŻP. W konsekwencji w okresie objętym kontrolą **PAŻP działała na podstawie projektów dokumentów, nie zaś dokumentów zatwierdzonych przez Ministra**. Stan ten miał miejsce w każdym roku i nie sprzyjał stabilności zarządzania Agencją.

Minister analizował złożone przez Agencję roczne plany działalności oraz pięcioletnie plany działalności, **nie zatwierdzał ich jednak przed rozpoczęciem okresu, na jaki były sporządzane**. W ocenie NIK, zatwierdzanie planów w terminie od 95 do 314 dni od otrzymania ich projektów było działaniem nierzetelnym.

Z naruszeniem z kolei miesięcznego terminu określonego w upażp Minister zatwierdzał sprawozdania finansowe Agencji.

WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli wnosi:

Do Ministra Infrastruktury o:

- wypracowanie rozwiązań i podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych tworzących mechanizmy wzmocnienia nadzoru nad PAŻP, przede wszystkim w aspekcie generowania kosztów i finansowania jej działalności, a także szkolenia kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do prognoz wielkości ruchu lotniczego. Powinny one, szczególnie w sytuacjach nagłych i negatywnych zmian uwarunkowań zewnętrznych, umożliwiać stabilizację finansowania PAŻP z udziałem środków publicznych, zabezpieczać system szkolenia w perspektywie wieloletniej, a także wprowadzać systemowe rozwiązania umożliwiające szybszą reakcję na pojawiające się ryzyka w działalności Agencji;
- podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych obowiązujących przepisów (art. 9 ust. 15 i art. 5 ust. 4 upażp) w zakresie terminów zatwierdzania sprawozdań oraz rocznych i pięcioletnich planów działalności PAŻP. Ustalenia kontroli wskazały, że z uwagi na dokonywane przez Ministra analizy składanych dokumentów czy uwagi zgłaszane do projektów planów działalności PAŻP, miesięczny termin do zatwierdzania sprawozdań czy planów jest zbyt krótki. W przypadku planów działalności kierunek ewentualnych zmian legislacyjnych powinien również uwzględniać potrzebę wyeliminowania stwierdzonego w toku kontroli zjawiska funkcjonowania PAŻP w istotnej części roku na podstawie projektów planów działalności, nie zaś ostatecznych dokumentów zatwierdzonych przez Ministra;
- podjęcie działań zapewniających wprowadzenie mechanizmów regulujących formy i zakres współpracy PAŻP i organizacji związkowych, pozwalających na sprawne komunikowanie się i współpracę, szczególnie w sytuacjach kryzysowych, przy jednoczesnym zapewnieniu, by korzystanie z nich, nie utrudniało zapewniania ciągłości działania służb kontroli ruchu lotniczego i wykonywania zadań ustawowych PAŻP w interesie użytkowników przestrzeni powietrznej i obywateli;
- opracowanie we współpracy z Ministrem Edukacji i Nauki systemu zachęt dla szkół i szkół wyższych do otwierania form kształcenia o profilu przydatnym dla działalności PAŻP,

pozwalających zdobyć wiedzę i wstępnie zweryfikować umiejętności i predyspozycje wymagane podczas rekrutacji na stanowisko kontrolera ruchu lotniczego.

Do Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej o:

- podjęcie prac nad stworzeniem rozwiązań pozwalających na szkolenie kontrolerów ruchu lotniczego w liczbie adekwatnej do realizacji zapotrzebowania wynikającego z prognoz ruchu;
- zwiększenie nadzoru zapewniającego gospodarne i celowe wydatkowanie środków na zakup towarów i usług.

Inne ważniejsze działania NIK związane z kontrolą

Już wcześniej NIK w wystąpieniu pokontrolnym (z 29 grudnia 2021 r.) skierowanym do Ministra Infrastruktury wniosła o wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem umożliwiającym powołanie Prezesa PAŻP, zgodnie z art. 6 ust. 3 upażp. Wystąpienie przez Ministra Infrastruktury do Prezesa Rady Ministrów o powołanie Prezesa PAŻP, co nastąpiło 31 marca 2022 r., NIK uznaje za zrealizowanie ww. wniosku pokontrolnego.

Z kolei 19 maja 2022 r. Prezes NIK, działając na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK, powiadomił Prezesa Rady Ministrów o kluczowych ustaleniach wynikających z niniejszej kontroli, występując o zwrócenie szczególnej uwagi na kwestię zapewnienia zdolności państwa do zagwarantowania nieprzerwanej i sprawnej żeglugi powietrznej (w ujęciu krótkoterminowym po lipcu br. i w ujęciu systemowym), wskazując obszary i determinanty pożądanych działań.

Źródło: NIK