



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Jezierski

Warszawa, dnia 24 listopada 2011 r.

Pan
Tomasz Siemoniak
Minister Obrony Narodowej

KPB 4114-01-01/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała w Ministerstwie Obrony Narodowej („MON”), Dowództwie Sił Powietrznych („DSP”) oraz 36 Specjalnym Pułku Lotnictwa Transportowego („36 splt” lub „pułk”) organizację lotów i zapewnienie bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie, korzystającym z lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP, w latach 2005 – 2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokołach kontroli MON, DSP oraz 36 splt², Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż Minister Obrony Narodowej³ nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku kierowania i nadzoru nad realizacją przez Siły Zbrojne RP zadań w zakresie organizacji lotów i zapewnienia bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie w latach 2005-2010. Negatywna ocena kontrolowanej działalności znajduje uzasadnienie m.in. w braku właściwego nadzoru nad działalnością DSP i 36 splt, zbyt późnym reagowaniu na negatywne zjawiska zachodzące w 36 splt oraz niewystarczającym monitorowaniu realizacji wniosków wpływających z analiz stanu bezpieczeństwa i kontroli jednostek lotniczych.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Podpisanych odpowiednio w dniach 17, 15 i 14 czerwca 2011 r.

³ W latach 2005-2010 Ministrami Obrony Narodowej byli: Bogdan Klich od dnia 16.11.2007 r., Aleksander Szczygło od 7.02.2007 r. do 15.11.2007 r., Radosław Sikorski od 31.10.2005 r. do 6.02.2007 r., Jerzy Szmajdziński od 19.10.2001 do 30.10.2005 r.

1. Organizacja lotów.

W kontrolowanym okresie, kwestie organizacji lotów najważniejszych osób w państwie z wykorzystaniem lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP regulowało przede wszystkim Porozumienie w sprawie wojskowego specjalnego transportu lotniczego z 15 grudnia 2004 r., zawarte pomiędzy Kancelarią Prezydenta, Kancelarią Sejmu, Kancelarią Senatu, Kancelarią Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwem Obrony Narodowej („Porozumienie”). Zgodnie z § 4 Porozumienia, za wydzielenie statków powietrznych na potrzeby transportu osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie oraz określenie zasad i sposobu zabezpieczenia i wykonywania lotów odpowiadał Dowódca Sił Powietrznych. Jednostką wyznaczoną do realizacji tych zadań był 36 splt, bezpośrednio podporządkowany DSP.

Zasady wykonywania lotów z najważniejszymi osobami w państwie były uregulowane w „Instrukcji zabezpieczenia wykonywania lotów statków powietrznych oznaczonych symbolem WAŻNY nad terytorium RP”⁴, a od 25 czerwca 2009 r. w „Instrukcji organizacji lotów statków powietrznych o statusie HEAD”⁵. Zasadniczymi dokumentami regulującymi zasady wykonywania lotów w Siłach Powietrznych RP był „Regulamin Lotów Lotnictwa Wojskowego RP (RL-2000)”⁶, a od 1 stycznia 2007 r. „Regulamin Lotów Lotnictwa Sił Zbrojnych RP (RL-2006)”⁷, a także Instrukcja Bezpieczeństwa Lotów Lotnictwa Sił Zbrojnych RP⁸. Zasady współpracy z Biurem Ochrony Rządu (BOR) regulowało zawarte pomiędzy Dowódcą Sił Powietrznych a Szefem BOR porozumienie z dnia 18 marca 2008 r. w sprawie określenia zasad współpracy podczas organizacji i wykonywania zadań lotniczych z osobami uprawnionymi do korzystania z ochrony BOR.

W ocenie NIK, obowiązujące w kontrolowanym okresie regulacje nie uwzględniały w dostatecznym stopniu specyfiki realizowanych przez 36 splt zadań, a tym samym nie gwarantowały właściwej organizacji lotów oraz bezpieczeństwa osobom korzystającym z wojskowego specjalnego transportu lotniczego. Przewóz najważniejszych osób w państwie, ze względu na ich znaczenie dla bezpieczeństwa kraju, powinien być poddany szczególnym rygorom. Tymczasem, w obowiązujących wówczas przepisach i porozumieniach, nie uregulowano lub uregulowano w sposób niewystarczający m.in. kwestie: sprawdzenia lotniska startu lub lądowania, w sytuacji gdy nie jest ono czynnym lotniskiem cywilnym lub

⁴ Rozkaz Dowódcy Wojsk Lotniczych i Ochrony Powietrznej z dnia 21 maja 2004 r. (sygn. WLOP 341/2004).

⁵ Decyzja Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 czerwca 2009 r. (sygn. WLOP nr 408/2009).

⁶ Decyzja nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 lutego 2001 r.

⁷ Decyzja nr 412/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 października 2006 r.

⁸ Decyzja nr 336/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 listopada 2004 r. (syg. WLOP 346/2004).

wojskowym oraz kategoryzacji lotnisk; wykonywania lotów według procedur ICAO; zasad współpracy w ramach załogi oraz możliwości wykonywania lotów na wielu typach statków powietrznych; ograniczeń co do możliwości przebywania na pokładzie tego samego statku powietrznego określonych osób; współpracy z BOR w organizacji i zabezpieczeniu lotów.

2. Reagowanie na negatywne zjawiska zachodzącym w 36 splt.

Ministerstwo Obrony Narodowej nie posiadało spójnej koncepcji funkcjonowania 36 splt w zakresie kadrowym, szkoleniowym i sprzętowym. Ministerstwo reagowało wprawdzie na sygnalizowane problemy w działalności pułku, ale w ocenie NIK działania te były niewystarczające, gdyż miały charakter doraźny i nie uwzględniały w dostatecznym stopniu istotnych problemów związanych z dużą rotacją kadr, obniżeniem poziomu wyszkolenia załóg, a także eksploatacją przestarzałej i awaryjnej techniki lotniczej. Zdaniem NIK, sytuacja istniejąca w 36 splt miała negatywny wpływ na realizację nałożonych na pułk zadań, a tym samym bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie.

2.1. Sytuacja kadrowa 36 splt.

Dla 36 splt nie określono odrębnych zasad i kryteriów naboru pilotów, nawigatorów i inżynierów pokładowych. Nabór odbywał się na ogólnych zasadach kadrowych przyjętych w Siłach Zbrojnych RP, uregulowanych tzw. ustawą pragmatyczną⁹, a decyzję odnośnie przyjęcia do 36 splt podejmował dowódca pułku¹⁰. Powodowało to, że do pułku trafiali piloci z niewielkim doświadczeniem, którzy po stosunkowo krótkim czasie szkolenia w jednostce, byli kierowani do realizacji zadań w zakresie transportu najważniejszych osób w państwie. W ocenie NIK, niezależnie od konieczności zapewnienia odpowiedniego poziomu kadry w całych Siłach Powietrznych, nabór pilotów, nawigatorów i inżynierów pokładowych do 36 splt powinien być podlegać szczególnym rygorom, ze względu na znaczenie dla bezpieczeństwa państwa zadań realizowanych przez pułk.

Liczba etatów personelu latającego (samoloty i śmigłowce) przewidziana dla 36 splt była w kontrolowanym okresie stała i wynosiła 64 etaty. Natomiast faktyczne obsada stanowisk, za wyjątkiem 2005 r., była niższa i wynosiła: 2006 r. – 56 osób (87%), 2007 r. – 58 (90%), 2008 r. – 44 (69%), 2009 r. – 52 (81%), 2010 r. – 54 (84%). Ponadto, w latach 2005 – 2010, szeregi 36 splt opuściło łącznie 34 pilotów, w tym wielu posiadających

⁹ Określającą zasady naboru w stosunku do całości Sił Zbrojnych RP.

¹⁰ W przypadku absolwentów Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie byli oni kierowani do jednostki bezpośrednio po ukończeniu WSOSP przez organ kadrowy DSP, bez wcześniejszych uzgodnień z dowódcą 36 splt.

uprawnienia instruktorskie. Oznaczało to ubytek ponad 50% personelu latającego. Sytuacja ta skutkowała nadmiernym obciążeniem zadaniami pozostających do dyspozycji załóg, a także negatywnie wpływał na realizację procesu szkolenia. Głównymi przyczynami fluktuacji kadr w 36 splt było nieokreślenie ścieżki kariery dla pilotów wojskowych (brak podwyżek płac oraz możliwości awansu), trudne warunki realizacji zadań (wysłużony sprzęt lotniczy, specyfika służby w 36 splt) oraz otwarcie się rynku przewozów lotniczych dla doświadczonego personelu latającego.

NIK zauważa, że o trudnej sytuacji kadrowej dowódca pułku informował DSP w corocznych „Ocenach Sytuacji Kadrowej w 36 splt”. DSP nie podjęło jednak działań, które skutecznie zapobiegałyby występowaniu ww. niekorzystnych zjawisk, a podejmowane próby rozwiązania narastających problemów były spóźnione i nie zawsze skuteczne. Zdaniem NIK, negatywny wpływ na skuteczność podejmowanych przez DSP działań miały m.in. obowiązujące procedury podejmowania decyzji w MON – powodowały one opóźnienia w reagowaniu na pojawiające się zagrożenia.

2.2. System szkolenia pilotów 36 splt.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, iż dopiero w grudniu 2009 r. podjęto działania w celu przygotowania nowoczesnego programu i metodyki szkolenia lotniczego¹¹, pomimo że obowiązujący w kontrolowanym okresie „Program Szkolenia Lotnictwa Transportowego” (stosowany również w 36 splt) opracowano jeszcze na początku lat 70 ubiegłego wieku. Program ten był znacznie zdezaktualizowany w stosunku do wymagań współczesnego szkolenia lotniczego, a także nie odpowiadał obecnym wymogom w zakresie procedur oraz wyposażenia lotnisk. Natomiast indywidualne programy szkolenia dla samolotów Tu-154 i Jak-40 opracowano dopiero w 2011 r.

Realizacja programów szkolenia i zaleceń zawartych w wytycznych przebiegała w warunkach zmniejszającego się w kolejnych latach nalotu szkoleniowego. Wynosił on: 2.183 godziny (77% planu) w 2005 r., 2.570 godzin (99,7%) w 2006 r., 1.957 (77%) w 2007 r., 1.615 (81%) w 2008 r., 1.430 (66%) w 2009 r., 1.358 (73%) w 2010 r. Sytuacja ta była spowodowana problemami kadrowymi, awariami sprzętu, a także priorytetowym traktowaniem lotów dyspozycyjnych. W związku z powyższym, szkolenie było ukierunkowane głównie na podtrzymywanie nawyków. W ograniczonym zakresie natomiast prowadzone było szkolenie doskonalące i specjalistyczne.

¹¹ Zwrócono się wówczas do Wojskowego Centrum Normalizacji, Jakości i Kodyfikacji o opracowanie stosownej normy obronnej. Zakończenie prac nad nowym programem szkolenia przewidziano na 30 czerwca 2012 r.

Negatywnie należy ocenić także zaniechanie szkolenia pilotów 36 splt na symulatorach lotów samolotów Tu-154M i Jak-40, pomimo iż DSP, zarówno w dokumentacji planistycznej, jak i sprawozdawczej ze szkolenia Sił Powietrznych, podkreślało istotną rolę, jaką w procesie szkolenia odgrywają treningi na tego rodzaju urządzeniach. Szkoleń na symulatorze lotu samolotu Jak-40 nie realizowano od 2003 r., ze względu na awarię posiadanego urządzenia treningowego. Natomiast szkoleń na symulatorze Tu-154M zaprzestano w 2008 r., gdyż zmiana firmy serwisującej samoloty spowodowała, że szkolenia nie mogły być realizowane na dotychczasowych zasadach¹². Wznowienie szkoleń na symulatorach nastąpiło po katastrofie w Smoleńsku.

Ponadto, w latach 2005-2007 nie prowadzono szkolenia w zakresie współpracy w załodze wieloosobowej oraz zarządzania zasobami załogi. Szkolenia takie zostały wprowadzone do „Planu zasadniczych przedsięwzięć ...” w 2008 r., lecz dopiero w 2010 r. opracowano i wdrożono standardowe procedury operacyjne dla wieloosobowych załóg statków powietrznych.

W okresie objętym kontrolą odnotowano także spadek poziomu znajomości języka angielskiego wśród pilotów 36 splt. W 2007 r. 55% pilotów posiadało potwierdzenie znajomości tego języka na 3 poziomie, natomiast w 2010 było to 35% (wyjątek pozytywny to 100% pilotów ze znajomością języka angielskiego na tym poziomie w grupie pilotów Tu-154M)¹³. Ustalono również, że szkolenie załóg na samolot Tu-154M i Jak-40 odbywało się z użyciem dokumentacji technicznej oraz instrukcji użytkownika w locie w języku rosyjskim, pomimo że znajomość tego języka wśród załóg statków powietrznych była niewystarczająca.

Obowiązujące w lotnictwie wojskowym przepisy nie nakładały na pilotów 36 splt obowiązku posiadania licencji pilotów cywilnych (CPL, PPL). Również system szkolenia wojskowego personelu latającego, chociaż uwzględniał potrzebę szkoleń z zakresu znajomości cywilnych przepisów lotniczych oraz umiejętności posługiwania się językiem angielskim, nie dawał możliwości uzyskania takich licencji. Należy podkreślić, że na potrzebę wdrożenia systemu nadawania licencji cywilnych w lotnictwie transportowym wskazywało zarówno DSP jak i Inspektorat Ministerstwa Obrony Narodowej do spraw Bezpieczeństwa Lotów („IMON ds. BL” lub „Inspektorat”). Podejmowane w tym zakresie działania nie doprowadziły jednakże do zapewnienia zgodności procedur przygotowania i wykonywania

¹² Ostateczną decyzję o braku kontynuacji szkoleń podjął ówczesny Minister Obrony Narodowej.

¹³ Poziom 3 w Siłach Powietrznych odpowiada poziomowi 4 wg ICAO, który to poziom jest wymagany dla osób ubiegających się lub posiadających licencję cywilną.

lotów w Siłach Zbrojnych RP z procedurami ICAO¹⁴ oraz do ich pełnego wdrożenia w lotnictwie wojskowym¹⁵.

2.3. Sprzęt lotniczy wykorzystywany w 36 splt.

W latach 2005 – 2010 w 36 splt narastały problemy związane z postępującą degradacją techniczną wykorzystywanego sprzętu lotniczego, o czym DSP informowało kolejnych Ministrów Obrony Narodowej, wskazując na konieczność podjęcia decyzji dotyczących zakupów śmigłowców oraz średnich i długodystansowych samolotów pasażerskich. Pomimo istnienia realnego zagrożenia dla realizacji zadań przewozu wojskowym transportem lotniczym najważniejszych osób w państwie, związanego głównie z przekroczeniem reśursów technicznych (całkowitych) nadanych statkom powietrznym przez producentów, wyposażeniem pokładowym nieodpowiadającym współczesnym międzynarodowym standardom i przepisom oraz ciągle wzrastającą liczbą przypadków niesprawności samolotów, zakupów tych nie udało się zrealizować. W ocenie NIK zasadniczą przyczyną braku ostatecznej decyzji w sprawie zakupu samolotów był brak spójnej koncepcji funkcjonowania transportu lotniczego najważniejszych osób w państwie. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi jednak, zdaniem NIK, nie tylko MON, ale również podmioty, na rzecz których transport ten był realizowany.

Istotnym problemem były również przedłużające się remonty. W trakcie kontroli w 36 splt stwierdzono, że w wielu przypadkach czas oczekiwania na wykonanie remontów lub przeglądów okresowych przekraczał 200, 500, 800 a w jednym przypadku 1500 dni. Konsekwencją pogarszającego się stanu technicznego, a tym samym liczby pozostających do dyspozycji maszyn, były trudności z realizacją zaplanowanych zadań, w tym w szczególności szkoleniowych.

Poważnym utrudnieniem we właściwym realizowaniu zadań przez 36 splt było duże zróżnicowanie sprzętu pozostającego na wyposażeniu pułku. W dniu zakończenia kontroli, na

¹⁴ Kontrola wykazała, iż na 10 losowo wybranych w ramach kontroli procedur wojskowych, 3 okazały się w pełni zgodne z procedurami ICAO, 3 częściowo zgodne, a 4 niezgodne. Zgodnie z opinią rzeczoznawcy powołanego przez NIK: „w instrukcjach oraz regulaminach lotów lotnictwa Sił Zbrojnych RP obowiązujących w latach 2005-2010 nie zachowano porównywalności i zgodności z normami i zaleconymi warunkami postępowania przez ICAO w zakresie dotyczącym organizacji i bezpieczeństwa lotów”.

¹⁵ Wprowadzenie do stosowania w lotnictwie wojskowym uregulowań obowiązujących lotnictwo cywilne nie spowodowało zmiany w systemie szkolenia, które pozwoliłyby na właściwą implementację tychże norm. Szkolenie pilotów, nawigatorów i wojskowych kontrolerów lotu na temat procedur obowiązujących w lotnictwie cywilnym, w tym także łączności lotniczej, było prowadzone w Wyższej Szkole Oficerskiej Sił Powietrznych od 2006 r., jednakże ośrodek szkolenia WSOSP nie uzyskał uprawnień Urzędu Lotnictwa Cywilnego do szkolenia personelu latającego.

stanie 36 splt znajdowało się 6 różnych typów statków powietrznych¹⁶. Powodowało to problemy związane zarówno z wyszkoleniem załóg oraz ich obsługi, jak również z utrzymaniem maszyn w odpowiednim stanie technicznym i miało zasadniczy wpływ zarówno na bezpieczeństwo lotów, jak i na wysokość kosztów funkcjonowania pułku.

3. Nadzór nad bezpieczeństwem lotów realizowanych przez 36 splt.

W ocenie NIK, nadzór MON oraz DSP nad realizacją przez 36 splt zadań w zakresie zapewnienia transportu lotniczego najważniejszych osób w państwie był niewystarczający. Podejmowane przez te podmioty działania nie doprowadziły do wykrycia i usunięcia istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu 36 splt, które miały bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo osób korzystających z wojskowego specjalnego transportu lotniczego.

Negatywnie należy ponadto ocenić fakt, że choć po zaistnieniu 23 stycznia 2008 r. katastrofie samolotu CASA C-295M, z kadrą dowódczą lotnictwa transportowego na pokładzie, Szef Sztabu Generalnego, rozkazem nr 135/Oper/SP wprowadził przy planowaniu lotów ograniczenia, co do jednoczesnej obecności na pokładzie dowódcy jednostki i jego zastępcy, to MON nie zainicjowało działań mających na celu wprowadzenie podobnych ograniczeń przy transporcie najważniejszych osób w państwie oraz najwyższej kadry dowódczej.

3.1. Nadzór realizowany przez MON.

Nadzór nad bezpieczeństwem lotów w Siłach Zbrojnych RP, w tym 36 splt, był na szczeblu Ministerstwa sprawowany przez IMON ds. BL w Poznaniu¹⁷.

Roczne analizy stanu bezpieczeństwa lotów w lotnictwie Sił Zbrojnych RP, sporządzone przez IMON ds. BL w latach 2005 – 2010, wskazywały na systematyczne pogarszanie się sytuacji w tym zakresie, za wyjątkiem roku 2007, kiedy to stan bezpieczeństwa mierzony liczbą ciężkich wypadków lotniczych uległ poprawie. Natomiast sformułowane przez Inspektorat i kierowane do Szefa Sztabu Generalnego WP wnioski zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa lotów nie były właściwie wykorzystywane. Ocenę taką potwierdza fakt, iż niektóre wnioski regularnie ponawiano, w tym zwłaszcza dotyczące konieczności poprawy systemu szkolenia personelu latającego¹⁸, potrzeby zmian

¹⁶ Na ogólną liczbę 20 maszyn.

¹⁷ Szczegółowy zakres działania IMON ds. BL został określony w Rozkazie nr 343/Org./P1 Szefa Sztabu Generalnego WP z 18 kwietnia 2008 r. Uprzednio kwestie te regulował Rozkaz nr 923/Org./P1 z 31 października 2005 r.

¹⁸ Wskazywano m.in. na zjawisko systematycznego obniżania się poziomu wiedzy teoretycznej i praktycznej oraz pomniejszenie roli dowódców najniższego szczebla w procesie szkolenia.

w strukturach służby inżynieryjno-lotniczej oraz poprawy systemu szkolenia specjalistów służby meteorologicznej.

Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa lotów w 36 splt nie odbiegała znacząco od tendencji występujących w całym lotnictwie Sił Zbrojnych. Liczba zdarzeń lotniczych zaistniałych w tym pułku, po odnotowaniu jej spadku w 2006 r. do 16 zdarzeń, zwiększała się w latach następnych, aż do 55 zdarzeń w pierwszych trzech kwartałach 2010 r.¹⁹ Głównymi czynnikami, które miały negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa lotów były starzenie się sprzętu latającego, spadek poziomu wyszkolenia, duża rotacja personelu latającego oraz braki kadrowe w służbie inżynieryjno-lotniczej.

W kontrolowanym okresie Inspektorat przeprowadził w 36 splt jedną kontrolę problemową²⁰. Jej zakresem objęto m.in. działalność zespołu bezpieczeństwa lotów, realizację szkolenia lotniczego oraz działanie służby inżynieryjno-lotniczej w zakresie bezpieczeństwa lotów. W toku tej kontroli stwierdzono kilkanaście nieprawidłowości, w tym polegających na niedostatecznej analizie obszarów zagrożeń w procesie szkolenia lotniczego, niepodjęciu badania niektórych zdarzeń o charakterze incydentów lotniczych (powodujących zagrożenie dla bezpieczeństwa lotów) oraz niewystarczającym wykorzystywaniu materiałów zespołu obiektywnej analizy kontroli lotów do oceny prawidłowości szkolenia lotniczego. Badania kontrolne przeprowadzono jednakże, ze względu na krótki czas ich realizacji, pobieżnie – poddając analizie na ogół wyrywkowo wybrane dokumenty²¹.

Ustalenia kontroli NIK wskazują jednocześnie na niedostateczny nadzór nad realizacją zaleceń pokontrolnych skierowanych przez IMON ds. BL do dowódcy 36 splt. Inspektorat, po otrzymaniu harmonogramu usunięcia nieprawidłowości, nie weryfikował bowiem na bieżąco jego faktycznej realizacji. Jak wynika z wyjaśnień Szefa IMON ds. BL, sprawdzenie sposobu wykonania zaleceń odbywało się dopiero w toku kolejnej kontroli problemowej danej jednostki, czyli w praktyce co cztery lata. Zdaniem NIK, wpływ na taki stan rzeczy miały również przepisy Instrukcji bezpieczeństwa lotów lotnictwa Sił Zbrojnych RP, które nie nakładały na jednostkę kontrolowaną obowiązku meldowania Inspektoratowi o faktycznej,

¹⁹ Kontrola wykazała, że zarówno w Instrukcji Bezpieczeństwa Lotów, jak również w systemach informatycznych ewidencjonujących zdarzenia lotnicze nie ujednociono kwestii kwalifikacji zdarzeń lotniczych w przypadku, gdy w czasie jednego lotu wystąpi kilka zdarzeń lotniczych. Zdaniem NIK może to powodować zniekształcenie statystyk w tym zakresie.

²⁰ W dniach od 31 marca 2008 r. do 4 kwietnia 2008 r.

²¹ Przykładowo, realizację szkolenia lotniczego zbadano na podstawie jednego szkolenia lotniczego, na jednym tylko typie statku powietrznego (M-28 Bryza).

a nie tylko planowanej, realizacji zaleceń²². W instrukcji tej nie uregulowano również kwestii wskazywania osób odpowiedzialnych za nieprawidłowości mające wpływ na zaistnienie zdarzeń lotniczych, które pod względem przyczynowym zakwalifikowano, jako zależne od działalności człowieka.

W dniach od 7 do 10 grudnia 2010 IMON ds. BL przeprowadził, jedyną w okresie objętym badaniem, kontrolę problemową DSP. Kontrolą objęto ocenę ryzyka zagrożeń bezpieczeństwa lotów oraz poprawność bieżącej i powypadkowej profilaktyki obniżającej ryzyko zaistnienia wypadku lotniczego w szkoleniu lotniczym. DSP, w zakresie objętym kontrolą Inspektoratu, otrzymało ocenę ogólną bardzo dobrą.

Departament Kontroli MON, ani inne jednostki organizacyjne MON nie prowadziły w kontrolowanym okresie kontroli prawidłowości wykonywania przez DSP lub 36 splł zadań związanych z transportem najważniejszych osób w państwie.

3.2. Nadzór sprawowany przez DSP.

Prowadzone przez DSP kontrole oraz działania nadzorcze nie doprowadziły do ujawnienia i usunięcia istotnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu pułku, mających istotne znaczenia dla bezpieczeństwa realizowanych zadań²³. Nieprawidłowości te dotyczyły m.in. fałszowania dokumentacji (np. zaliczania pilotom wykonywania lotów w gorszych warunkach niż występowały w rzeczywistości), przebiegu procesu szkolenia załóg lotniczych²⁴ oraz organizacji lotów (m.in. przypadki nie odnotowywania informacji o zdarzeniach lotniczych i awariach, przekraczania czasu pracy załóg, wyznaczania do realizacji zadań osób nieposiadających stosownych uprawnień, niedokonywania oblotów przed lotami HEAD, nie wyznaczania zapasowych statków powietrznych). W ocenie NIK, niska skuteczność sprawowanego nadzoru wynikała m.in. z ograniczonego zakresu prowadzonych kontroli, co nie pozwalało na dokładne sprawdzenie funkcjonowania jednostki.

²² W okresie maj - październik 2010 r. określono tymczasowe zasady monitorowania realizacji wniosków pokontrolnych. Mają one obowiązywać do momentu wprowadzenia w życie nowej instrukcji bezpieczeństwa lotów.

²³ Szczegółowej kontroli poddano jedynie dokumentację za okres sierpień – grudzień 2010 r., gdyż pozostała dokumentacja została zniszczona (nie podlega archiwizowaniu). Jednakże biorąc pod uwagę, iż wcześniejsze kontrole były prowadzone według tych samych procedur oraz fakt, iż nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w 36 splł występowały w całym objętym badaniem okresie, przedstawiona przez NIK ocena skuteczności nadzoru pozostaje aktualna w stosunku do całego okresu 2005-2010.

²⁴ Szczegółowo opisanych w punkcie 2.2.

Zadania w zakresie zapobiegania zdarzeniom lotniczym poprzez opracowywanie przedsięwzięć profilaktycznych realizowane były przez Oddział Bezpieczeństwa Lotów podporządkowany bezpośrednio Dowódcy Sił Powietrznych²⁵.

Kontrola wykazała, iż nie realizowano zaleceń wynikających z rocznych analiz o stanie bezpieczeństwa lotów. Dotyczyły one niedociągnięć w systemie szkolenia lotniczego (m.in. brak treningu w symulatorach, spływanie treningów w kabinach statków powietrznych, zawężanie i spływanie procesu szkoleniowego poprzez ograniczanie lub całkowite zaniechanie realizacji szkolenia doskonalącego i specjalistycznego w wyniku skupienia się na podtrzymywaniu nawyków i wykonaniu rocznej normy nalotu, nierytmiczność szkolenia w powietrzu, słabe przygotowanie do lotów) oraz stanu technicznego statków powietrznych (m.in. brak wystarczającej ilości sprzętu lotniczego do szkolenia w powietrzu spowodowany wyczerpaniem się rewersów eksploatacyjnych oraz wysokim stopniem niesprawności statków powietrznych, brak ciągłości dostaw części zamiennych).

3.3. Wdrożenie systemu informatycznego analizy bezpieczeństwa lotów „Turawa”.

System „Turawa” miał pozwolić na bieżącą analizę poziomu wyszkolenia personelu latającego i niezawodności techniki lotniczej, szczegółową identyfikację zagrożeń dla bezpieczeństwa lotów, analizę przyczyn wypadków lotniczych oraz efektów stosowanych działań profilaktycznych. Prace nad tym projektem podjęto w 2000 r., jednakże do dnia zakończenia kontroli system ten nie został wdrożony. W ocenie NIK, sposób realizacji tego projektu odbiegał od wymogów rzetelnego i gospodarnego działania, a opóźnienie jego wdrożenia miało negatywny wpływ na stan bezpieczeństwa lotów.

Na prace badawczo-rozwojowe oraz wdrożeniowe wydano w latach 2000-2010 łącznie 4.910 tys. zł. Pierwotny termin wprowadzenia systemu do użytku określono na 15 grudnia 2002 r., a następnie na koniec października 2006 r. Przewlekłość w opracowywaniu systemu doprowadziła do tego, że zakupiony w 2000 r. na jego potrzeby sprzęt komputerowy, o pierwotnej wartości 445,9 tys. zł, stał się przestarzały i przeznaczono go do likwidacji. Opóźnienia w realizacji projektu były spowodowane:

- niezapewnieniem ciągłości finansowania prac w latach 2001 – 2002,
- opóźnieniem w przystąpieniu do opracowywania wymaganej dokumentacji bezpieczeństwa systemu przez organizatora systemu, tj. IMON ds. BL,

²⁵ Zgodnie z Instrukcją Bezpieczeństwa Lotów Lotnictwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, do zadań służby bezpieczeństwa lotów na szczeblu dowództw (§6) należało m.in.: opracowywanie rocznych i półrocznych analiz stanu bezpieczeństwa lotów (pkt 15) oraz uczestniczenie w kontrolach problemowych podległych jednostek w zakresie bezpieczeństwa lotów (pkt 13).

- długotrwałym, trwający łącznie ok. 19 miesięcy, procesem uzgadniania dokumentacji bezpieczeństwa ze służbami ochrony państwa, tj. Wojskowymi Służbami Informacyjnymi, a następnie Służbą Kontrwywiadu Wojskowego.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Wypracowanie, we współpracy z Kancelariami Prezydenta, Marszałka Sejmu i Senatu, Prezesa Rady Ministrów oraz BOR spójnej koncepcji zapewnienia transportu lotniczego najważniejszych osób w państwie.
2. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad funkcjonowaniem systemu szkolenia w Siłach Powietrznych.
3. Zintensyfikowanie działań w celu wdrożenia procedur ICAO w Siłach Powietrznych, w szczególności podjęcie działań w celu ułatwienia uzyskiwania przez pilotów wojskowych licencji cywilnych.
4. Usprawnienie systemu nadzoru nad bezpieczeństwem lotów, tak aby zapewnić szybkie wykrywanie i skuteczne eliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.

W przypadku podjęcia decyzji o realizacji przewozu najważniejszych osób w państwie za pomocą statków powietrznych należących do Sił Zbrojnych RP NIK wnosi o²⁶:

1. Dokonanie przeglądu obowiązujących w resorcie regulacji, celem kompleksowego uwzględnienia w nich specyfiki realizacji zadań związanych z transportem najważniejszych osób w państwie.
2. Opracowanie i wdrożenie systemu norm precyzyjnie określających zasady wykonywania zadań w zakresie transportu lotniczego najważniejszych osób w państwie, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii bezpieczeństwa.
3. Stworzenie systemu naboru kandydatów do służby w jednostce realizującej zadania w zakresie przewozu najważniejszych osób w państwie, gwarantującego iż kadra ją tworząca będzie posiadała umiejętności i doświadczenie, niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie.

²⁶ Z deklaracji przedstawicieli MON składanych w związku z rozformowaniem 36 splt wynika, iż planuje się powołanie eskadry lotniczej celem zapewnienia transportu najważniejszych osób w państwie na terenie kraju.

4. Zapewnienie obsady kadrowej ww. jednostki na poziomie umożliwiającym nie tylko właściwą realizację zadań w zakresie przewozu najważniejszych osób w państwie, ale również stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

5. Wyposażenie jednostki w statki powietrzne odpowiadające aktualnym standardom w zakresie żeglugi powietrznej.

Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Ministra, w terminie 21 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz ich realizacji lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, do Kolegium NIK, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

z powrotem
Min. G.