



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Jeziński

Warszawa, dnia 24 listopada 2011 r.

Pan
gen. broni pil. Lech Majewski
Dowódca Sił Powietrznych

KPB-4114-01-02/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Dowództwo Sił Powietrznych RP (zwane dalej „DSP”) oraz 36 Specjalny Pułk Lotnictwa Transportowego („36 splt” lub „pułk”), w zakresie organizacji lotów i zapewnienia 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 protokole kontroli DSP podpisanym 15 czerwca 2011 r. oraz protokole kontroli 36 splt podpisanym 14 czerwca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Generałowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż Dowódca Sił Powietrznych² nierzetelnie wywiązywał się z nałożonych na niego 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 skutecznego nadzoru nad działalnością 36 splt, zbyt późnym reagowaniu na negatywne zjawiska oraz zmiany zachodzące

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

² W latach 2005-2010 Dowódcami DSP byli: gen. broni Lech Majewski od 21 maja 2010 r. – nadal, gen. dywizji pil. Krzysztof Załęski (czasowo pełniący obowiązki) od 13 kwietnia 2010 r. do 20 maja 2010 r., gen. broni pil. Andrzej Błasik od 19 kwietnia 2007 r. do 10 kwietnia 2010 r., gen. broni pil. Stanisław Targosz od 3 kwietnia 2005 r. do 18 kwietnia 2007 r., gen. broni pil. Ryszard Olszewski od 3 kwietnia 2002 r. do 2 kwietnia 2005 r.

w pułku, niewystarczającym monitorowaniu realizacji wniosków wpływających z analiz stanu bezpieczeństwa i kontroli jednostek lotniczych.

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”³, a od 25 czerwca 2009 r. w „Instrukcji organizacji lotów statków powietrznych o statusie HEAD”⁴. Zasadniczymi dokumentami regulującymi zasady wykonywania lotów w Siłach Powietrznych RP był „Regulamin Lotów Lotnictwa Wojskowego RP (RL-2000)”⁵, a od 1 stycznia 2007 r. „Regulamin Lotów Lotnictwa Sił Zbrojnych RP (RL-2006)”⁶, a także Instrukcja Bezpieczeństwa Lotów Lotnictwa Sił Zbrojnych RP⁷. Zasady współpracy z BOR zostały uregulowane porozumieniem z 18 marca 2008 r., zawartym pomiędzy Dowódcą Sił Powietrznych a Szefem BOR w sprawie określenia zasad współpracy podczas organizacji i wykonywania zadań lotniczych z osobami uprawnionymi do korzystania z ochrony BOR.

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

³ Rozkaz Dowódcy Wojsk Lotniczych i Ochrony Powietrznej z dnia 21 maja 2004 r. (sygn. WLOP 341/2004).

⁴ Decyzja Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 czerwca 2009 r. (sygn. WLOP nr 408/2009).

⁵ Decyzja nr 28/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 lutego 2001 r.

⁶ Decyzja nr 412/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 października 2006 r.

⁷ Decyzja nr 336/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 listopada 2004 r. (sygn. WLOP 346/2004).

uregulowano w sposób niewystarczający m.in. kwestie: sprawdzenia lotniska startu lub lądowania, w sytuacji gdy nie jest ono czynnym lotniskiem cywilnym lub 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. Jakkolwiek nie wszystkie ze wskazanych powyżej regulacji zostały wydane przez DSP⁸, to należy zauważyć, że wszystkie one na etapie ich powstawania były konsultowane z DSP, a w większości z nich DSP było również ich faktycznym autorem, bądź inicjowało ich powstanie. Do zadań DSP należało ponadto podejmowanie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa funkcjonowania lotnictwa Sił Zbrojnych, w tym zbieranie wniosków i doświadczeń, a także kierowanie opracowaniem programów, instrukcji i wytycznych.

W trakcie kontroli stwierdzono również przypadki naruszenia przez DSP obowiązujących regulacji i porozumień, dotyczące m.in. nieokreślenia przez Dowódcę Sił Powietrznych typów statków powietrznych przeznaczonych do wykonywania lotów o statusie HEAD⁹, jak również nie przekazywania do BOR wykazu statków powietrznych będących w gotowości do wykonywania zadań transportu powietrznego z osobami ochranianymi przez BOR¹⁰.

2. Kształtowanie polityki kadrowej w 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 pragmatyczną¹¹, a decyzję odnośnie przyjęcia do 36 splt podejmował dowódca pułku¹². 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.

⁸ Lub jego poprzedników prawnych.

⁹ O czym stanowił zapis § 11 pkt 2 „Instrukcji HEAD”. Dowódca DSP uczynił to dopiero 2 lutego 2011 r.

¹⁰ Obowiązek taki wynikał z § 2 pkt 3 i 4 porozumienia z dnia 18 marca 2008 r. pomiędzy DSP a BOR.

¹¹ Określającą zasady naboru w stosunku do całości Sił Zbrojnych RP.

¹² 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.

Liczba etatów personelu latającego (samoloty i śmigłowce) przewidziana dla 36 splt była w kontrolowanym okresie stała i wynosiła 64 etaty. Natomiast faktyczna 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 uprawnienia instruktorskie. Oznaczało to ubytek ponad 50% personelu latającego. Sytuacja ta skutkowała nadmiernym obciążeniem zadaniami pozostających do dyspozycji załóg, a także negatywnie wpływała 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.

O trudnej sytuacji kadrowej dowódca 36 splt informował DSP w sporządzonych „Ocenach Sytuacji Kadrowej w 36 splt” za rok 2009 i 2010 r., w których powtórzyły się wnioski dotyczące: trudności ze skompletowaniem obsady stanowisk oficerów i podoficerów zawodowych, zagrożeń dla bieżącej działalności jednostki w związku z nasilającym się zjawiskiem wypowiedzeń stosunku służbowego przez oficerów i podoficerów posiadających specjalistyczne wykształcenie (piloci i specjaliści SIL¹³). DSP nie podjęło jednak działań, które skutecznie zapobiegałyby występowaniu ww. niekorzystnych zjawisk, a podejmowane próby rozwiązania narastających problemów były spóźnione i nie zawsze skuteczne. W ocenie NIK, negatywny wpływ na skuteczność podejmowanych przez DSP działań miały obowiązujące procedury podejmowania decyzji w MON, co powodowało opóźnienia w reagowaniu na istniejące zagrożenia oraz utrudniało elastyczne reagowanie na zmieniającą się sytuację.

Bezpośredni nadzór służbowy nad 36 Specjalnym Pułkiem Lotnictwa Transportowego sprawował Szef Szkolenia Sił Powietrznych poprzez Szefa Wojsk Lotniczych – Zastępcę Szefa Szkolenia¹⁴. Wnioskowanie i opiniowanie rozwiązań kadrowych dotyczących podległego personelu latającego, nawigatorskiego i technicznego Sił Powietrznych należało do zadań Szefa Wojsk Lotniczych – Zastępcy Szefa Szkolenia.

¹³ SIL – Służba Inżynieryjno-Lotnicza.

¹⁴ Zgodnie z rozkazem Dowódcy Sił Powietrznych Nr 216 z dnia 14 września 2010 r. w sprawie sprawowania nadzoru służbowego nad jednostkami bezpośrednio podległymi Dowódcy Sił Powietrznych. Uprzednio kwestię tę regulowały rozkazy Dowódcy Sił Powietrznych: Nr 123 z dnia 8 czerwca 2006 r., Nr 211 z dnia 31 sierpnia 2007 r., Nr 37 z dnia 24 lutego 2009 r., Nr 48 z dnia 12 marca 2009 r.

3. Organizacja i realizacja szkolenia pilotów i nawigatorów lotnictwa transportowego.

Szkolenie pilotów i nawigatorów lotnictwa transportowego, w tym 36 splt, prowadzone było na podstawie przepisów, programów szkolenia oraz corocznych planów i wytycznych Dowództwa Sił Powietrznych. Programy szkolenia obowiązujące w Siłach Powietrznych RP zostały opracowane odrębnie dla samolotów transportowych i śmigłowców. Program dla samolotów transportowych powstał w 1973 r.¹⁵. W 1993 r. powstał odrębny program szkolenia dla samolotu An-28, natomiast w 2011 r. – odrębne programy dla samolotów JAK-40 i Tu-154M. Uzupełnieniem programów szkolenia było coroczne określanie głównych kierunków szkolenia oraz wytycznych dla poszczególnych jednostek, w tym dla 36 splt, w „Planach zasadniczych przedsięwzięć Szefostwa Wojsk Lotniczych”. Program szkolenia dla samolotów transportowych nie był aktualizowany w wymaganym zakresie, nie uwzględniał specyfiki lotów wykonywanych w 36 splt, a stosowane w nim nazewnictwo nie było spójne z podstawowymi dokumentami lotnictwa wojskowego, tj. Regulaminem Lotów oraz Instrukcją Bezpieczeństwa Lotów. Należy zauważyć, iż o problemach wynikających ze stosowania Programu Szkolenia Lotniczego PSzLT-73 dowódca 36 splt informował DSP już w 2008 r. Treść planów, wytycznych i pozostałych programów odpowiadała charakterowi zadań wykonywanych przez 36 splt, z zastrzeżeniem wynikającym z niezgodności części procedur przygotowania i wykonywania lotów z procedurami ICAO.

Realizacja programów 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 prowadzone było natomiast szkolenie doskonalące i specjalistyczne. 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.

¹⁵ „Program szkolenia lotniczego na samolotach transportowych (PSzLT-73)”, wprowadzony 20 maja 1974 r. Zarządzeniem Nr 109/DWL Dowódcy Wojsk Lotniczych z 3 sierpnia 1973 r. Program ten był aktualizowany w kolejnych latach.

Szkolenie na symulatorach było prowadzone w całym okresie objętym kontrolą dla samolotu M-28 Bryza oraz śmigłowców W-3 i Bell-412, natomiast dla śmigłowca Mi-8 i samolotu Tu-154M zaprzestano tego rodzaju szkolenia w 2008 r. (wznowiono w 2010 r. dla Tu-154M). Szkolenia na symulatorze nie prowadzono w ogóle w wymienionym okresie dla samolotu Jak-40, z powodu niesprawności posiadanego urządzenia. Należy przy tym zauważyć, iż zalecenia zawarte w wytycznych do szkolenia zwracały szczególną uwagę na wykorzystywanie w procesie szkolenia lotniczego symulatorów lotu.

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)¹⁶. Ustalono również, że szkolenie załóg na samolot Tu-154M 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. Szkolenie pilotów, nawigatorów i wojskowych kontrolerów lotu w zakresie procedur obowiązujących w lotnictwie cywilnym, w tym także łączności lotniczej, było prowadzone w Wyższej Szkole Oficerskiej Sił Powietrznych (WSOSP) od 2006 r., jednakże ośrodek ten nie uzyskał uprawnień Urzędu Lotnictwa Cywilnego do szkolenia personelu latającego. 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 procedury wojskowe okazały się niezgodne z procedurami ICAO¹⁷. Na potrzebę wdrożenia systemu nadawania licencji cywilnych w lotnictwie transportowym wskazywało zarówno DSP, jak i Inspektorat Ministerstwa Obrony Narodowej do spraw Bezpieczeństwa Lotów.

W ocenie NIK, opóźnione i niepełne wprowadzenie procedur ICAO, niski nalot szkoleniowy, niedobór szkoleń na symulatorach, ograniczenie szkolenia doskonalącego

¹⁶ Poziom 3 w Siłach Powietrznych odpowiada poziomowi 4 wg ICAO, który to poziom jest wymagany dla osób ubiegających się lub posiadających licencję cywilną.

¹⁷ 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”.

i specjalistycznego, brak szkoleń w zakresie współpracy w załodze wieloosobowej oraz obniżający się poziom znajomości języka angielskiego i rosyjskiego miały negatywny wpływ na bezpieczeństwo lotów realizowanych przez 36 splt. Planowanie i nadzór nad szkoleniem lotniczym w jednostkach oraz kierowanie opracowaniem podstawowych dokumentów normujących szkolenie lotnicze należało do zadań Szefa Wojsk Lotniczych – Zastępcy Szefa Szkolenia.

4. Realizacja potrzeb materiałowych, technicznych i finansowych 36 splt.

W latach 2005 – 2010 w 36 splt narastały problemy związane z postępującą degradacją techniczną wykorzystywanego sprzętu lotniczego. DSP występowało w związku z tym do kolejnych Ministrów Obrony Narodowej, wskazując na konieczność podjęcia decyzji dotyczących zakupów śmigłowców, średnich samolotów transportowych oraz długodystansowych samolotów pasażerskich, celem zapewnienia właściwej obsługi najważniejszych osób w państwie. Pomimo istnienia realnego zagrożenia dla realizacji zadań przewozu wojskowym transportem lotniczym najważniejszych osób w państwie, związanego głównie z przekroczeniem resursów 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.

Nieskuteczne były również działania podejmowane przez DSP w zakresie przedłużających się remontów, dodatkowego wyposażenia statków powietrznych będących na wyposażeniu 36 splt oraz bieżącego uzupełniania dokumentacji technicznej samolotów, wraz z jej tłumaczeniem na język polski. 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 nawet 1500 dni. Ustalono również, że do dnia zakończenia kontroli brak było kompletnej, przetłumaczonej na język polski Instrukcji użytkowania w locie dla samolotów Jak-40 i Tu-154M, pomimo że maszyny te były eksploatowane przez 36 splt od wielu lat.

Istotnym utrudnieniem we właściwym realizowaniu zadań przez 36 splt było duże zróżnicowanie sprzętu pozostającego na wyposażeniu pułku. W dniu zakończenia kontroli, na stanie 36 splt znajdowało się 6 różnych typów statków powietrznych (w sumie 20 szt.). 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.

W ocenie NIK, zasadniczą przyczyną braku decyzji w sprawie zakupu samolotów był brak spójnej koncepcji funkcjonowania transportu lotniczego najważniejszych osób w państwie. W efekcie reagowano jedynie na bieżące problemy, natomiast nie podejmowano działań, które w dłuższej perspektywie czasowej były niezbędne dla zapewnienia właściwego funkcjonowania pułku. Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi jednak, zdaniem NIK, nie tylko DSP oraz MON, ale również podmioty, na rzecz których transport ten był realizowany.

5. Realizacja zadań w zakresie transportu najważniejszych osób w państwie.

W latach 2005-2010 36 splt wykonał 467 lotów zagranicznych, którym nadano status Ważny lub HEAD oraz 975 lotów krajowych, którym nadano status Ważny lub HEAD. Nalot dyspozycyjny¹⁸ w poszczególnych latach wynosił: 2.834 godziny (80% planu) w 2005 r., 2.879 godzin (76%) w 2006 r., 3.216 (86%) w 2007 r., 2.967 (94,2%) w 2008 r., 2.875 (115%) w 2009 r. oraz 2.202 (110%) w 2010 r. Nalot szkoleniowy wynosił: 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.

Powyższe dane oraz ustalenia kontroli w 36 splt wskazują, iż pułk z jednej strony nie był w stanie w pełni realizować zaplanowanych zadań ze względu na przedłużające się remonty statków powietrznych oraz dużą fluktuację kadr, a z drugiej strony był obciążany realizacją zadań przekraczających jego aktualne możliwości kadrowe i sprzętowe. Ich realizacja wiązała się z ograniczeniem innych planowanych przedsięwzięć, przede wszystkim szkoleniowych. W ocenie NIK, stałe pogarszanie się sytuacji w tym zakresie świadczy m.in. o braku właściwego nadzoru ze strony DSP.

Sprawowanie nadzoru nad racjonalnym wykorzystaniem limitów nalotów należało do zadań Szefa Wojsk Lotniczych – Zastępcy Szefa Szkolenia. Do dnia 1 stycznia 2009 r., kiedy to został utworzony Oddział Transportu Lotniczego¹⁹, w strukturach DSP nie było wyodrębnionych komórek organizacyjnych zajmujących się organizacją transportu najważniejszych osób w państwie.

¹⁸ Tj. pozostający do dyspozycji podmiotów zamawiających loty w 36 splt.

¹⁹ Utworzony na podstawie wykazu zmian do etatu nr Z-759/Org./P-1 z 7 lipca 2008 r. Do podstawowych obowiązków Oddziału należało m.in. koordynowanie i nadzorowanie transportu powietrznego na potrzeby najważniejszych osób w państwie; kontrolowanie przestrzegania obowiązujących przepisów, zarządzeń i wytycznych specjalistycznych w zakresie transportu lotniczego; uczestniczenie w nadzorowaniu działalności podległych jednostek.

6. Zapewnienie bezpieczeństwa lotów.

Prowadzone przez DSP kontrole oraz działania nadzorcze nie doprowadziły do ujawnienia i usunięcia nieprawidłowości w funkcjonowaniu pułku, mających istotne znaczenia dla bezpieczeństwa realizowanych zadań²⁰. Nieprawidłowości te dotyczyły m.in. fałszowania dokumentacji (np. zaliczania pilotom wykonywania lotów w gorszych warunkach niż występowały w rzeczywistości), przebiegu procesu szkolenia załóg lotniczych²¹ 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). W ocenie NIK, niska skuteczność sprawowanego nadzoru wynikała m.in. z ograniczonego zakresu prowadzonych kontroli, co nie pozwalało na dokładne sprawdzenie funkcjonowania jednostki.

Zadania w zakresie zapobiegania zdarzeniom lotniczym poprzez opracowywanie przedsięwzięć profilaktycznych realizowane były przez Oddział Bezpieczeństwa Lotów podporządkowany bezpośrednio Dowódcy Sił Powietrznych²².

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, spłykanie treningów w kabinach statków powietrznych, zawężanie i spłykanie 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 reśursów eksploatacyjnych oraz wysokim stopniem niesprawności statków powietrznych, brak ciągłości dostaw części zamiennych).

Ujawnione w trakcie kontroli DSP i 36 splł nieprawidłowości w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa miały charakter systemowy, co znajduje potwierdzenie w liczbie wypadków

²⁰ 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.

²¹ Szczegółowo opisanych w punkcie 3.

²² 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).

i poważnych incydentów lotniczych w jednostkach lotniczych. W latach 2005-2010 było ich ogółem 131, w tym 33 zależne od człowieka. Incydentów lotniczych było ogółem 4.558, w tym 210 zależnych od człowieka. W przypadku incydentów niepokojącym jest fakt, że wykazują one stałą tendencję rosnącą, albowiem w 2010 r. było ich ogółem 1.104, tj. więcej od 2009 r. o 133 incydenty (13,7%), od 2008 r. o 242 (28,1%), od 2007 r. o 469 (73,9%), od 2006 r. o 530 (92,5%) a od 2005 r. o 692 incydenty (168,0%). W samym 36 splt, w okresie objętym kontrolą wystąpiło 201 zdarzeń lotniczych – nastąpił wzrost liczby zdarzeń lotniczych, od 25 w 2005 r. do 68 w 2010 r. Liczba zdarzeń w 2005 r. przypadała na 5124 godzin nalotu, natomiast zdarzenia w 2010 r. zaistniały w czasie jedynie 3681 godzin nalotu. Z powyższego wynika, że liczba zdarzeń lotniczych w 2010 r., w porównaniu do 2005 r., wzrosła o 172%, przy jednoczesnym spadku godzin nalotu o ponad 28%. Należy jednocześnie zauważyć, że zarówno w Instrukcji Bezpieczeństwa Lotów, jak również w systemach informatycznych ewidencjonujących zdarzenia lotnicze nie ujednolicono 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.

Jak wspomniano w punkcie 2 wystąpienia, bezpośredni nadzór służbowy nad 36 splt sprawuje Szef Szkolenia Sił Powietrznych poprzez Szefa Wojsk Lotniczych – Zastępcę Szefa Szkolenia, do którego zadań należało inicjowanie przedsięwzięć i sprawowanie nadzoru nad profilaktyką bezpieczeństwa lotów oraz planowanie i realizacja kontroli problemowych dotyczących szkolenia lotniczego.

* * *

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

1. Wzmocnienie nadzoru nad funkcjonowaniem jednostek lotniczych Sił Powietrznych, w szczególności w zakresie organizacji szkoleń i przestrzegania procedur bezpieczeństwa.
2. Zintensyfikowanie działań w celu wdrożenia procedur ICAO w Siłach Powietrznych, w szczególności podjęcie działań w celu ułatwienia uzyskiwania przez pilotów wojskowych licencji cywilnych.
3. Ujednolicenie sposobu kwalifikacji zdarzeń lotniczych w przypadku, gdy w czasie jednego lotu wystąpi więcej niż jedno zdarzenie lotnicze.

W przypadku podjęcia decyzji o realizacji przewozu najważniejszych osób w państwie za pomocą statków powietrznych należących do Sił Zbrojnych RP NIK wnosi o²³:

1. Dokonanie przeglądu obowiązujących w Siłach Powietrznych regulacji i porozumień, celem kompleksowego uwzględnienia w nich specyfiki realizacji zadań związanych z przewozem najważniejszych osób w państwie.
2. Stworzenie we współpracy z MON systemu naboru kandydatów do służby w jednostce realizującej zadania w tym zakresie, gwarantującego iż kadra ją tworząca będzie posiadała umiejętności i doświadczenie, niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie.
3. Zapewnienie obsady kadrowej ww. jednostki na poziomie umożliwiającym nie tylko właściwą realizację zadań w zakresie transportu najważniejszych osób w państwie, ale również stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Generała, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Generalowi 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
Jan S.

²³ 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.