



Warszawa, dnia 16 października 2009r.

MINISTER INFRASTRUKTURY

Cezary Grabarczyk

MK-1is-0940-31-16/09

Docman: 963 438

Pan
Grzegorz Kruszyński
Prezes
Urzędu Lotnictwa Cywilnego

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie upoważnienia nr 37/09 z dnia 5 sierpnia 2009r. oraz Zarządzenia Ministra Infrastruktury Nr 5 z dnia 5 grudnia 2007r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Ministra Infrastruktury w jednostkach podległych lub nadzorowanych (Dz. Urz. MI Nr 1, poz. 1) Departament Kontroli przeprowadził w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego w dniach 6-28 sierpnia 2009r. kontrolę doraźną, której zakresem objęto „*Procedury egzaminowania i licencjonowania personelu lotniczego stosowane w ULC*”.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w Protokole kontroli podpisanym przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego Pana Grzegorza Kruszyńskiego w dniu 21 września 2009r.

Ustalenia kontroli:

W toku kontroli obejmującej okres od lutego 2007r. do dnia rozpoczęcia kontroli sprawdzono poprawność funkcjonowania i stosowania procedur egzaminowania i licencjonowania personelu lotniczego w ULC i ustalono co następuje:

1. Zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie licencjonowania personelu lotniczego¹ Podręcznik licencjonowania personelu lotniczego, dalej PEL, powinien być ogłaszany w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego i zawierać wytyczne oraz instrukcje dotyczące licencjonowania personelu lotniczego. Podręcznik powyższy powinien podlegać bieżącej aktualizacji zgodnie ze zmianami odpowiednich przepisów. W toku kontroli stwierdzono, że Podręcznik licencjonowania personelu lotniczego wersja V wprowadzony został Decyzją nr 48 Prezesa ULC z dnia 27 listopada 2003r. a jego zmiana wprowadzona została Decyzją nr 7 Prezesa ULC z dnia 13 lutego 2009r. W dniu 28 maja 2007r. zawarta została umowa zlecenia NR 05/LPL/07, zgodnie z którą Zleceniobiorca zobowiązał się do wykonania czynności związanych z aktualizacją Podręcznika licencjonowania personelu lotniczego. W toku kontroli nie przekazano wyników tych prac. Wydatkowanie środków finansowych na dostosowanie PEL do istniejącego stanu prawnego w kontekście niedokonanie aktualizacji PEL należy uznać za działanie niecelowe i niegospodarne.

W zakresie obowiązujących procedur egzaminowania i licencjonowania stwierdzono, że PEL nie był na bieżąco aktualizowany i dostosowywany do zmian w strukturze organizacyjnej ULC oraz zmian w przepisach prawa. W okresie objętym kontrolą Regulaminem organizacyjnym z dnia 16 lutego 2007r. zmieniona została organizacja ULC m.in. w zakresie usytuowania Lotniczej Komisji Egzaminacyjnej, dalej LKE, w strukturze organizacyjnej ULC. Rozbieżności między wewnętrznymi regulacjami a stanem faktycznym powodowały m. in. brak przejrzystości sposobu działania LKE, utrudniając skuteczny nadzór nad jej działalnością.

2. Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy Prawo Lotnicze² Prezes ULC powołuje członków komisji egzaminacyjnej spośród osób wyróżniających się odpowiednimi kwalifikacjami, wiedzą i doświadczeniem w zakresie lotnictwa. W dniu 27 stycznia 2003r. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego Zarządzeniem nr 3/2003 powołał Lotniczą Komisję Egzaminacyjną. Zgodnie z ww. Zarządzeniem LKE składa się z członków stałych i niestałych, powoływanych przez Prezesa ULC. Prezes ULC wyznacza:

- 1) spośród stałych członków LKE będących pracownikami ULC:
 - a) przewodniczącego LKE,
 - b) sekretarza LKE,

¹ rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 września 2003r. w sprawie licencjonowania personelu lotniczego (Dz. U. Nr 165, poz. 1603 ze zm.)

² ustawa z dnia 3 lipca 2002r. Prawo Lotnicze (Dz. U. z 2006r. Nr 100, poz. 696 ze zm.)

- c) szefa egzaminatorów teoretycznych,
- d) szefa egzaminatorów praktycznych.

2) spośród niestałych członków LKE:

- a) egzaminatorów teoretycznych,
- b) egzaminatorów praktycznych.

Kontrola ustaliła, że zgodnie z zapisami PEL wersja V, w skład LKE wchodzi następujący członekowie stali:

- Przewodniczący LKE,
- Sekretarz LKE (stały członek LKE powołany spośród inspektorów Inspektoratu Personelu Lotniczego),
- Asystent.

Rozwiązania wprowadzone w PEL wersja V były niezgodne z obowiązującym Zarządzeniem Prezesa ULC w sprawie powołania Lotniczej Komisji Egzaminacyjnej. W PEL wersja VI wprowadzone zostały zapisy zgodne z Zarządzeniem Prezesa ULC.

Kontrola ustaliła, że Przewodniczącym LKE w okresie 30 marca 2007r. do 13 sierpnia 2009r. była Katarzyna Tkaczyk, która w latach 2007-2009 pełniła również funkcję Sekretarza komisji. Szefem egzaminatorów teoretycznych do 31 października 2007r. była Ewa Chudzik-Grzegorzczak, w okresie od 31 października 2007r. do 1 kwietnia 2009r. nie powołano nikogo na tę funkcję, z dniem 1 kwietnia 2009r. na Szefa egzaminatorów teoretycznych powołana została Teresa Margielewska. Funkcję Szefa egzaminatorów praktycznych w latach 2007-2009 pełnił Pan Krzysztof Galus. Z dniem 13 sierpnia 2009r. do pełnienia funkcji Przewodniczącego komisji egzaminacyjnej powołany został Pan Krzysztof Galus, a na funkcję Sekretarza komisji egzaminacyjnej z dniem 14 sierpnia 2009r. powołana została Pani Teresa Margielewska. Należy zauważyć, że łączenie funkcji w ramach LKE może prowadzić do nieprawidłowości w funkcjonowaniu komisji.

3. Egzaminy państwowe teoretyczne przeprowadzane są w trybie sesyjnym z udziałem zespołu egzaminacyjnego (sesje odbywają się zgodnie z zatwierdzonym przez Prezesa i ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym rocznym planem egzaminów teoretycznych). Z przedstawionych harmonogramów wynika, że sesje odbywały się raz w miesiącu, czyli 12 sesji w ciągu roku, każda z sesji trwa dwa tygodnie, przy czym egzaminy odbywają się codziennie od poniedziałku do piątku. Egzaminy teoretyczne są przeprowadzane w formie testu wyboru przy zastosowaniu:

- a) programu komputerowego,

b) arkuszy egzaminacyjnych z poszczególnych przedmiotów.

Egzaminy przy wykorzystaniu arkuszy egzaminacyjnych odbywają się w pierwszym dniu sesji egzaminacyjnej.

W komputerowym systemie egzaminowania LKE stosowane są 2 banki pytań: krajowy i centralny. Bank pytań tworzy zbiór pytań podzielony na przedmioty właściwe do określonej kategorii licencji i specjalności. Zgodnie z zapisami PEL wersja VI Krajowy Bank Pytań winien być aktualizowany co 2 lata lub częściej jeżeli zaistnieje taka konieczność. Regulamin Organizacyjny Departamentu Personelu Lotniczego ULC zakłada, iż nadzór nad merytoryczną zawartością zestawów egzaminacyjnych w Krajowym Banku Pytań, ich poprawnością logiczną i gramatyczną oraz nadzór nad wprowadzaniem do systemu egzaminowania aktualnej bazy zestawów egzaminacyjnych z Centralnego Banku Pytań prowadzi Przewodniczący LKE. W toku kontroli ustalono, że w latach 2007 – 2009 Krajowy Bank Pytań nie był aktualizowany.

W trakcie kontroli ustalono, że dokumentowanie przebiegu egzaminu teoretycznego (tak w formie komputerowej jak papierowej) jest niewystarczające. Nie sporządzano protokołów z poszczególnych egzaminów, brak również list kandydatów przystępujących do egzaminu przy zastosowaniu programu komputerowego w danym dniu sesji (z podpisem potwierdzającym obecność na egzaminie).

Zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie egzaminów państwowych na licencje lub uprawnienia lotnicze³ warunkiem przystąpienia kandydata do egzaminu państwowego jest ustalenie przez egzaminatora tożsamości osoby zgłaszającej się na egzamin państwowy, na podstawie posiadanego przez nią dowodu osobistego, tymczasowego dowodu osobistego, zezwolenia na osiedlenie się lub paszportu. Brak dokumentowania przebiegu sesji egzaminacyjnych powodował niemożliwość oceny w toku kontroli czy egzaminatorzy wykonywali obowiązki wynikające z rozporządzenia.

Zgodnie z § 19 ust. 3 rozporządzenia w sprawie egzaminów państwowych na licencje lub uprawnienia lotnicze⁴ sekretarz LKE sporządza i podpisuje protokół każdej sesji egzaminacyjnej. W toku kontroli stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą nie sporządzono protokołów z sesji. W związku z brakiem odpowiedniej dokumentacji kontrolujący nie byli również w stanie ustalić składu zespołu nadzorującego egzamin (ilości osób

³ rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2003r. w sprawie egzaminów państwowych na licencje lub uprawnienia lotnicze (Dz. U. Nr 168 poz. 1637)

⁴ (Dz. U. Nr 168 poz. 1637)

nadzorujących, podziału ich obowiązków, możliwości swobodnego dostępu do sali oraz testów).

4. Sala, w której prowadzone są egzaminy teoretyczne wyposażona jest w system monitoringu. Kontrola ustaliła, że LKE nie posiada zapisów z sesji przeprowadzonych w siedzibie ULC na ulicy Żelaznej ponieważ zainstalowany twardego dysku w rejestratorze pozwalał na zapis 2 – 3 sesji, po czym automatycznie nadpisywał obraz na najstarszym nagraniu. Nie można również stwierdzić czy sesje były faktycznie nagrywane, gdyż rozpoczęcie nagrania nie było automatyczne tylko uzależnione od włączenia systemu przez upoważnioną osobę. Nagrania z systemu monitoringu powinny służyć między innymi jako pomoc przy rozpatrywaniu skarg na przebieg egzaminu złożonych przez osoby zdające oraz zapewnić informację na temat zachowania egzaminatora oraz osób zdających na egzaminie. Monitoring powinien zapewnić również prowadzenie bezpośredniego nadzoru nad sposobem przeprowadzania egzaminu teoretycznego przez egzaminatora lub inną upoważnioną osobę. Stwierdzić należy, że system nie spełniał swojej roli, nie zapewniał obiektywności i bezstronności przy ocenie przebiegu egzaminu.

Obecnie obraz z wszystkich kamer zapisywany jest na dysku twardym rejestratora, docelowo przewidziane jest zapisywanie obrazów z kamer bezpośrednio na zasób sieciowy (Server).

5. Art. 99 ust. 2 ustawy Prawo Lotnicze⁵ stanowi, że Prezes ULC powołuje członków komisji egzaminacyjnej spośród osób wyróżniających się odpowiednimi kwalifikacjami, wiedzą i doświadczeniem w zakresie lotnictwa. W toku kontroli sprawdzono wnioski 36 egzaminatorów teoretycznych, praktycznych lub teoretyczno – praktycznych i stwierdzono między innymi, że wniosek o powołanie na egzaminatora teoretycznego jednego z egzaminatorów został złożony w dniu 14 kwietnia 2007r. – zgodnie z datą wpływu do ULC czyli już po odbyciu przez kandydatkę szkolenia wstępnego (29.03.2007r.) oraz po powołaniu na członka komisji egzaminacyjnej, które zgodnie z zapisem na wniosku nastąpiło w dniu 11 kwietnia 2007r. Na kolejnym wniosku o powołanie na egzaminatora teoretycznego i praktycznego brak jest podpisu wnioskodawcy. Mimo tego wniosek został przyjęty i rozpatrzony pozytywnie. Ponadto stwierdzono, że jeden z egzaminatorów teoretycznych, który został wpisany na listę egzaminatorów nie złożył wniosku o powołanie

⁵ (Dz. U. z 2006r. Nr 100, poz. 696 ze zm.)

na egzaminatora, w dokumentacji znajduje się tylko druk „dane osobowe zlecciodawcy/wykonawcy”.

Każdy kandydat na egzaminatora ma obowiązek odbycia szkolenia wstępnego. W przypadku 3 wniosków niemożliwe było potwierdzenie czy kandydaci odbyli takie szkolenia, gdyż na wnioskach brak jest adnotacji w powyższym zakresie.

Dokumentem potwierdzającym prawo przeprowadzania egzaminów państwowych jest upoważnienie egzaminatora komisji egzaminacyjnej, wydawane powołanemu egzaminatorowi przez Prezesa. Upoważnienie egzaminatora jest wydawane na okres trzech lat, licząc od daty jego wydania, jeżeli właściwy przepis licencjonowania nie zawiera innego ustalenia. Kontrola ustaliła, iż w przypadku 3 wniosków brak jest daty powołania tych osób na egzaminatorów, mimo iż druk wniosku przewiduje konieczność podania powyższej daty.

W dokumentacji 3 egzaminatorów brak jest podpisu Prezesa ULC lub osoby upoważnionej pod decyzją o powołaniu na członka LKE (egzaminatora).

W toku kontroli stwierdzono, że dokumentacja dotycząca powoływania kandydatów prowadzona jest nierzetelnie, a nadzór nad nią jest niewystarczający. Na podstawie licznych uchybień formalnych stwierdzonych w dokumentacji kandydatów na egzaminatorów należy wskazać, że nie zachowywano należytej staranności w procesie weryfikacji egzaminatorów.

6. Rozporządzenie w sprawie egzaminów państwowych na licencję lub uprawnienia lotnicze⁶ nie reguluje zasad wynagradzania członków komisji egzaminacyjnej. W latach 2007-2009 ULC zawierał z egzaminatorami umowy o dzieło, których przedmiotem było przeprowadzenie egzaminu państwowego.

Umowa o dzieło to umowa cywilnoprawna regulowana odpowiednimi przepisami Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 627 Kodeksu cywilnego przez umowę o dzieło przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, a zamawiający do zapłaty wynagrodzenia. Warunkiem zaistnienia umowy o dzieło jest określenie w umowie dzieła jakie ma wykonać przyjmujący zamówienie. Wykonawca umowy o dzieło zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła, to znaczy zobowiązuje się do uzyskania pewnego wyniku swoich działań i przekazania go zamawiającemu, a zamawiający, czyli pracodawca, do wypłaty wynagrodzenia określonego w umowie.

Analiza treści przekazanych umów zawieranych z egzaminatorami teoretycznymi oraz praktycznymi wskazuje, że przedmiotem umowy było wykonywanie czynności,

⁶ (Dz. U. Nr 168 poz. 1637)

określono w nich miejsce wykonywania usługi a egzaminatorzy podlegali przy wykonywaniu przedmiotu umowy kierownictwu ULC. Umowy te mają znamiona umów o świadczenie usług do których odpowiednio powinno stosować się przepisy o zleceniu. Należy zauważyć, że stosowanie w ww. sytuacji formy umowy o dzieło może powodować negatywne konsekwencje w zakresie obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego, rentowego i wypadkowego.

Zgodnie z zawartymi umowami o dzieło zapłata wynagrodzenia za realizację umów w zakresie przeprowadzania egzaminów praktycznych następuje w terminie 14 dni od daty dostarczenia dokumentów potwierdzających wykonanie przedmiotu umowy tj. sprawozdania z przeprowadzenia egzaminu praktycznego, kalkulacji rachunku, rachunku wystawionego przez Wykonawcę dzieła. Dokumenty powyższe wraz ze skierowaniem na egzamin praktyczny egzaminator zobowiązany jest dostarczyć do ULC w terminie 14 dni po przeprowadzeniu egzaminu. W zakresie przeprowadzania egzaminu teoretycznego egzaminator zobowiązany jest podać wyniki egzaminu w terminie 7 dni od daty egzaminu. Zapłata wynagrodzenia powinna nastąpić w terminie 14 dni od dnia dostarczenia rachunku wystawionego przez Wykonawcę dzieła do ULC.

W toku kontroli sprawdzono dokumentację potwierdzającą wykonanie przedmiotu umowy w związku z wystawieniem 12 rachunków. Stwierdzono, że do 3 rachunków Wykonawcy przedmiotu umowy nie dołączyli kalkulacji rachunku, która zgodnie z zapisami umowy było podstawą do przeprowadzenia kontroli merytorycznej wystawionych rachunków.

Kontroli poddano 429 rachunków wystawione przez 37 egzaminatorów. Stwierdzono, że na 7 rachunkach znajdowała się data wpływu do ULC na pozostałych rachunkach, brak daty wpływu tych rachunków do ULC. Brak również, przy podpisie kierownika komórki merytorycznej dokonującej kontroli merytorycznej daty dokonania tej kontroli, co w konsekwencji nie pozwala ustalić terminowości przekazywania tych rachunków przez egzaminatorów oraz terminowości dokonywania wypłat przez ULC. Na większości rachunków brak również informacji czy dotyczą one egzaminów teoretycznych czy też praktycznych, jedynym odnośnikiem pozwalającym ustalić czego dotyczy rachunek jest odwołanie do numeru podpisanej umowy. Umowa o dzieło nr 206/LKE/2009 zawarta została w dniu 2 marca 2009r., jednak z datą 9 lutego 2009r. został wystawiony rachunek za wykonanie czynności egzaminowania. Na rachunku tym brakowało daty wpływu do ULC. Rachunek został sprawdzony pod względem merytorycznym przez Dyrektora Departamentu Personelu Lotniczego oraz parafowany przez Przewodniczącą LKE. Podpis osoby dokonującej kontroli merytorycznej zgodnie z procedurą oznacza: „*Stwierdzam, że przedmiot*

umowy został wykonany terminowo, rzetelnie, zgodnie z postanowieniami umowy i nie wnoszę uwag do jej realizacji przez Zleceniobiorcę (Wykonawcę) (...).” Płatność nastąpiła w kwietniu 2009r.

Umowy zlecenia i umowy o dzieło dotyczące licencjonowania i egzaminowania personelu lotniczego zawierane były również z pracownikami ULC.

W roku 2009:

- 8 pracowników ULC wykonywało funkcję egzaminatora praktycznego na podstawie zawartej umowy o dzieło,
- 5 pracowników było egzaminatorami teoretycznymi (biorącymi udział w egzaminach komisyjnych),
- 5 pracowników prowadziło egzaminy z języka angielskiego wg ICAO.

W roku 2008:

- 12 pracowników ULC wykonywało funkcję egzaminatora praktycznego na podstawie zawartej umowy o dzieło,
- 5 pracowników było egzaminatorami teoretycznymi (biorącymi udział w egzaminach komisyjnych),
- 5 pracowników prowadziło egzaminy z języka angielskiego wg ICAO.

Uprawnienia egzaminatora praktycznego posiada również Pan Krzysztof Galus będący jednocześnie Szefem egzaminatorów praktycznych, do którego obowiązków należy wystawienie skierowania na egzamin praktyczny. W toku kontroli wyjaśniono, że „Co do zasady czynności w ramach umów o dzieło lub umów zlecenia wykonywane są przez pracowników ULC w godzinach pozasłużbowych (w czasie wolnym). W nielicznych przypadkach, gdy część pracy na umowę pokrywa się z godzinami służbowymi (np. przyjmowanie egzaminu na sesji „papierowej” w siedzibie urzędu przez 1 – 2 godz), czas poświęcony na to, jest odpracowany przez pracownika.” Kontrola ustaliła, że pracownicy ULC w trakcie godzin pracy brali udział w sesjach egzaminacyjnych (wykonywali dzieło zgodnie z zawartymi umowami).

7. W toku kontroli ustalono, że działalność Departamentu Personelu Lotniczego ULC (LPL) poddana została audytowi, w obszarach związanych z kwalifikacjami personelu lotniczego. Przeprowadzone audyty wykazały szereg nieprawidłowości. Należy zwrócić uwagę na fakt, że nieprawidłowości wskazywane przez audytorów nie były usuwane, co świadczyć może o braku właściwego nadzoru nad działalnością LPL.

8. W latach 2007 – 2009 wydano po raz pierwszy lub zmieniono licencje na następujące uprawnienia:

- ATPL(A) – 526 osób,
- ATPL(H) – 3 osoby,
- CPL(A) – 636 osób,
- CPL(H) – 90 osób,
- PPL(A) – 985 osób,
- PPL(H) – 37 osób.

W toku kontroli sprawdzono 34 teczki członków personelu lotniczego oraz 2 teczki kandydatów na członków personelu lotniczego.

Dokumenty członków personelu lotniczego gromadzone są w teczkach osobowych.

W toku kontroli ustalono, że w teczkach składane są między innymi następujące dokumenty:

- a) wnioski o wydanie licencji lub uprawnienia wraz z kompletem dokumentów, które były potrzebne do ubiegania się o licencję lub uprawnienie,
- b) kopia licencji,
- c) wnioski o ponowne wydanie licencji, której ważność upływa,
- d) orzeczenia lotniczo - lekarskie.

W skontrolowanej dokumentacji stwierdzono brak należytej staranności przy wstępnej weryfikacji wniosków kandydatów na członków personelu lotniczego. Na dokumentach załączanych do wniosków składanych przez kandydatów brak jest dat wpływu do ULC. Z uwagi na brak dat wpływu do ULC na załącznikach trudno jest określić jakie dokumenty były składane do poszczególnych wniosków oraz w jakim czasie ewentualne braki dokumentów były uzupełniane (na wezwanie pisemne lub w inny sposób). Na podstawie zbadanych akt członków personelu lotniczego nie można stwierdzić czy Punkt Obsługi Klienta dalej POK odmawiał przyjęcia wniosku, nie ma dokumentów ani zapisów na dokumentach świadczących o odmowie przyjęcia wniosku. W przypadku teczki nr 17121 wniosek o wydanie licencji został złożony bezpośrednio w POK w dniu 9 lipca 2008r. natomiast opłata lotnicza (za egzamin teoretyczny) została dokonana w dniu 16 lipca 2008r. Oznacza to, iż POK przyjął wniosek kandydata mimo nie wniesienia przez niego opłaty lotniczej.

Sprawdzenie dokonywane w trakcie prowadzonego postępowania, przez Inspektorów ULC oraz członków LKE nie jest odpowiednio dokumentowane. Stwierdzono brak dat dokonywania stosownych czynności, brak adnotacji dotyczących wykonanych czynności,

brak podpisów osób wydających opinie bądź zatwierdzających dany etap procedury oraz ich imiennych pieczęci.

9. Decyzja Prezesa ULC o wydaniu lub odmowie wydania/wymiany licencji lub świadectwa kwalifikacji lub uprawnienia lotniczego wydawana jest na podstawie przepisów ustawy Prawo lotnicze⁷ oraz Kodeksu postępowania administracyjnego, dalej Kpa⁸. Jeżeli wniosek zostaje przyjęty z zastrzeżeniami i wymaga uzupełniania braków formalnych powinien zostać wyznaczony termin na usunięcie braków. Ustalono, że w aktach kandydatów przy pisemnych wezwaniach do uzupełnienia braków formalnych nie ma potwierdzeń skutecznego doręczenia wezwań. Brak potwierdzenia doręczenia nie pozwala stwierdzić czy dokonano prawidłowego wezwania do uzupełnienia braków we wniosku.

Zgodnie z zapisami PEL wersja VI wnioskodawca zobowiązany jest do usunięcia braków w terminie określonym w wezwaniu, zgodnym z terminem określonym w Kpa. Jeśli wnioskodawca w wyznaczonym terminie usunie braki to wniosek jest przekazywany do Sekretariatu LKE. W przypadku nie uzupełnienia zostaje on przekazany do zbioru wniosków, „w których bieg sprawy został zawieszony”.

W toku kontroli ustalono, iż zapis w PEL wersja VI odnoszący się do przekazania wniosku do zbioru wniosków, w których bieg sprawy został zawieszony jest niezgodny z Kpa, gdzie w art. 97 § 1 pkt 1 - 4 określone zostały przypadki, w których organ może lub musi zawiesić postępowanie. Zawieszenie takie winno następować w drodze postanowienia. Stwierdzić należy, „przenoszenie” wniosków do zbioru wniosków, „w których bieg sprawy został zawieszony” nie ma uzasadnienia prawnego i faktycznego. W świetle ustaleń kontroli należy stwierdzić, że w ULC nieprawidłowo stosowane są przepisy Kpa w zakresie wezwań, doręczeń i zawieszenia postępowania.

Elementy decyzji administracyjnej określa art. 107 § 1 Kpa. Nie wszystkie z nich mają jednakowe znaczenie, pominięcie niektórych z nich pozbawia akt pisemny charakteru decyzji administracyjnej. Kontroli poddano 34 teczki członków personelu lotniczego stwierdzając, że w przypadku 7 posiadanych przez ULC egzemplarzy decyzji nie było one opatrzone podpisem organu wydającego decyzję (dot. teczek numer 16013, 15792, 15884, 15905,

⁷ (Dz. U. z 2006r. Nr 100, poz. 696 ze zm.)

⁸ ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.)

15672). Do momentu podpisania przez osobę reprezentującą organ administracyjny, akt jest projektem decyzji.

Decyzje wydawane przez Prezesa ULC zawierają zapis, iż organ „(...) *wydaje/odmawia wydania/nadania (...)*” oraz adnotację o konieczności skreślenia niepotrzebnego zapisu. W egzemplarzach decyzji znajdujących się w teczkach numer 18242, 16426, 12082 brak jest skreślenia niepotrzebnego zapisu, a co za tym idzie brak jest rozstrzygnięcia decyzji. Rozstrzygnięcie powinno być sformułowane jasno i precyzyjnie, aby było zrozumiałe dla stron bez uzasadnienia.

Żadna ze zbadanych decyzji nie zawiera uzasadnienia merytorycznego ani prawnego. Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony; o ile nie jest to decyzja rozstrzygająca sporne interesy stron lub decyzja wydana na skutek odwołania. W decyzjach brak jest podania podstawy prawnej, wskazującej przyczynę odstąpienia przez organ od uzasadnienia decyzji.

W decyzjach błędnie podawane są daty wpływu wniosków, do których odnoszą się wydawane decyzje lub brak jest możliwości zidentyfikowania wniosku do którego odnosi się decyzja. Nie pozwala to na określenie czy wniosek został rozpatrzony zgodnie z żądaniem strony.

W przypadku decyzji znajdującej się w teście numer 12082 ustalono, że decyzja nie zawiera daty wydania. Zgodnie z art. 107 § 1 Kpa decyzja powinna zawierać datę wydania, jej brak nie pozwala ustalić w jakim stanie prawnym i faktycznym zapadło rozstrzygnięcie w sprawie.

10. Zgodnie z zapisami rozporządzenia w sprawie egzaminów państwowych na licencje lub uprawnienia lotnicze kandydat na członka personelu lotniczego może złożyć do Przewodniczącego LKE odwołanie w terminie 3 dni od dnia powiadomienia go o wyniku egzaminu państwowego. Jeżeli odwołanie dotyczy wyniku egzaminu teoretycznego albo praktycznego przeprowadzonego na ziemi, przewodniczący zarządza przeprowadzenie egzaminu komisyjnego z udziałem dwóch dodatkowych egzaminatorów.

Z przedstawionych w toku kontroli wyjaśnień wynika, że od 2008r. egzaminy komisyjne zostały zaniechane co niezgodne jest z zapisami rozporządzenia w sprawie egzaminów państwowych na licencje lub uprawnienia lotnicze⁹.

⁹ (Dz. U. Nr 168 poz. 1637)

11. W toku kontroli sprawdzono teczkę kandydata na członka personelu lotniczego numer 13720. Ustalono, że kandydat zaliczył egzamin teoretyczny w trybie egzaminu komisyjnego. Z przekazanej dokumentacji wynika, że w roku 2007 kandydat trzykrotnie składał wnioski o wydanie licencji. W przypadku dwóch pierwszych wniosków kandydat nie zaliczył egzaminu teoretycznego mimo, iż przedmiot „Prawo lotnicze” zdawał czterokrotnie. W obu powyższych przypadkach nie stwierdzono wydania przez Prezesa ULC decyzji o odmowie wydania licencji. Zgodnie z zapisem § 26 ust. 1 i 2 oraz § 30 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie egzaminów państwowych na licencje lub uprawnienia lotnicze, kandydat może zdawać egzamin teoretyczny w trybie sesyjnym na trzech sesjach egzaminacyjnych, i jest zobowiązany zdać egzamin z wszystkich przedmiotów objętych egzaminem teoretycznym, w tym egzaminy poprawkowe, w trakcie trzech sesji egzaminacyjnych.

W przypadku trzeciego wniosku złożonego w dniu 23 listopada 2007r. ustalono, że kandydat podchodził do egzaminu teoretycznego na licencji PPL(A) z przedmiotu „Osiągi i planowanie lotu” na 4 sesjach egzaminacyjnych. Wszystkie 4 egzaminy datowane: 14 luty 2008r., 7 marzec 2008r., 11 kwietnia 2008r., i 9 maj 2008r. zakończone zostały wynikiem niezaliczonym (kandydat zdobył mniej niż 75% punktów). W dniu 9 maja 2008r. kandydat wystąpił z podaniem o umożliwienie mu przystąpienia do egzaminu komisyjnego z w/w przedmiotu. W dokumentacji przekazanej przez Kontrolowanego brak jest pisma informującego Kandydata o terminie i miejscu egzaminu komisyjnego.

Egzamin komisyjny składający się z 20 pytań odbył się w dniu 6 czerwca 2008r. z wynikiem końcowym - zaliczony. W teście składającym się z 20 pytań dwa (nr 4 i nr 10) były takie same, jedynie odpowiedzi ułożone były w innej kolejności. Egzamin zakończony został udzieleniem prawidłowych odpowiedzi na 85% pytań. Na arkuszu egzaminacyjnym widnieją podpisy i pieczętki imienne Pani Teresy Margielewskiej starszego specjalisty LKE oraz Pani Katarzyny Tkaczyk, Przewodniczącej Lotniczej Komisji Egzaminacyjnej. Stwierdzono, że pomimo czterokrotnego niezaliczenia jednego z przedmiotów wynik końcowy przedstawiony na wydruku (raport z egzaminu) widniał zapis: „zaliczony”. Wynik egzaminu komisyjnego dopisany został ręcznie na wydruku, co może sugerować możliwość zmiany wyniku egzaminu w egzaminacyjnym systemie komputerowym.

Przedstawiając powyższe ustalenia zaleca się podjęcie skutecznych działań zmierzających do usunięcia ujawnionych w toku kontroli uchybień poprzez realizację następujących wniosków pokontrolnych:


- Bieżącą aktualizację Podręcznika licencjonowania personelu lotniczego,
- Dokonanie analizy przepisów wewnętrznych w zakresie objętym kontrolą oraz dokonanie ich adaptacji do aktualnego stanu faktycznego i prawnego,
- Podjęcie działań zmierzających do rozdzielenia funkcji członków stałych LKE zgodnie z obowiązującym Zarządzeniem Prezesa ULC (należy zwrócić szczególną uwagę aby nie łączono funkcji w LKE),
- Sporządzanie protokołów z sesji egzaminacyjnych,
- Kompleksowe dokumentowanie przebiegu sesji egzaminacyjnej między innymi poprzez załączanie do protokołu zapisu z monitoringu oraz listy kandydatów (z ich podpisami) potwierdzonej przez osoby nadzorujące egzamin,
- Rozważenie wprowadzenia regulaminu przebiegu egzaminu teoretycznego oraz obowiązku zapoznania z nim kandydatów,
- Przestrzeganie zasady wynikającej z § 26 rozporządzenia w sprawie egzaminów państwowych na licencję lub uprawnienia lotnicze¹⁰ w celu wyeliminowania przypadków nierównego traktowania kandydatów na członków personelu lotniczego,
- Dokonywanie szczegółowej weryfikacji formalnej wniosku w Punkcie Obsługi Klienta ULC,
- Sporządzanie na wnioskach kandydatów na członka personelu lotniczego oraz kandydatów na egzaminatorów adnotacji dotyczących przeprowadzonych czynności sprawdzających z uwzględnieniem informacji gdzie znajdują się dokumenty na podstawie których dokonuje się weryfikacji wniosków,
- Zweryfikowania kompletności wniosków kandydatów na egzaminatorów oraz listy egzaminatorów teoretycznych i praktycznych, rzetelne prowadzenie dokumentacji dotyczącej egzaminatorów,
- Przeanalizowanie zakresu (przedmiotu) zawieranych z egzaminatorami umów o dzieło w celu określenia poprawności wyboru rodzaju umowy cywilnoprawnej,
- Właściwe dokumentowanie odbioru przedmiotu umowy, potwierdzanie wpływu rachunku z datą (co pozwoli monitorować terminowość dokonywania wypłat),

¹⁰ (Dz. U. Nr 168 poz. 1637)

- Dokonanie weryfikacji czasu pracy pracowników ULC wykonujących czynności w ramach umów cywilnoprawnych,
- Wdrożenie systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia poprawności dokumentowania prowadzonych postępowań w zakresie wydawania licencji, kompletności dokumentacji, sposobu jej gromadzenia i przechowywania,
- Wykorzystywanie wyników audytów wewnętrznych i kontroli, wskazujących obszary zagrożone największym ryzykiem w celu uniknięcia powstawania nieprawidłowości,
- Określenie procedur egzaminów komisyjnych, prowadzenie rejestrów decyzji o odmowie wydania decyzji, egzaminów komisyjnych, odwołań od wyniku egzaminu teoretycznego,
- Prowadzenie postępowań administracyjnych zgodnie z procedurą przewidzianą w Kpa oraz dokonanie przeglądu wydanych decyzji w celu usunięcia wad,
- Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających stałe podnoszenie kwalifikacji urzędników prowadzących czynności dotyczące egzaminowania,
- Zapewnienie prawidłowej współpracy między komórkami organizacyjnymi w celu usprawnienia procesu egzaminacyjnego,
- Prowadzenie stałego wzmożonego nadzoru nad całym procesem egzaminowania i wydawania licencji oraz poddanie działalności LPL szczególnemu nadzorowi.

Stosownie do § 18 ust. 3 załącznika do Zarządzenia Nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 5 grudnia 2007r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Ministra Infrastruktury w jednostkach podległych lub nadzorowanych oczekuję nadesłania przez Pana Prezesa w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego pisma informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych oraz podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

MINISTER INFRASTRUKTURY


Cezary Grabarczyk