

Petycja

Tytuł: Transparentny nabór kadry kierowniczej w ULC i PALC – dla bezpieczeństwa i rozwoju lotnictwa w Polsce

Adresat główny:

Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

Podstawa prawna:

Art. 63 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2014 poz. 1195 z późn. zm.).

Przedmiot petycji

Na podstawie ww. przepisów wnoszę o nowelizację ustawy – Prawo lotnicze (Dz.U. 2002 nr 130 poz. 1112 z późn. zm.) w celu zwiększenia transparentności, profesjonalizmu i efektywności procedur powoływania kadry kierowniczej Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC). Jednocześnie wnoszę o włączenie zaostrzonych wymagań dotyczących naboru kadry kierowniczej do projektowanej ustawy regulującej funkcjonowanie Polskiej Agencji Lotnictwa Cywilnego (PALC), aby od początku zapewnić profesjonalizm i transparentność tej instytucji oraz skuteczny nadzór nad jej wydatkami.

I. Obecny stan i problemy

1. **Długotrwałe pełnienie obowiązków (p.o.)** – stanowiska Prezesa i Wiceprezesów ULC są obsadzone w trybie pełnienia obowiązków (p.o.) przez wielomiesięczne, a nawet wieloletnie okresy, bez organizacji otwartych i konkurencyjnych konkursów. Funkcję p.o. może obecnie objąć praktycznie każdy, niezależnie od posiadanych kwalifikacji czy doświadczenia.
2. **Nadużywanie funkcji p.o.** jest wykorzystywane jako sposób na „nabijanie stażu” – okres pełnienia obowiązków bywa stosowany, by kandydaci spełniali wymogi formalne, mimo braku realnego doświadczenia operacyjnego. W ten sposób osoby bez dorobku lotniczego mogą nie tylko kwalifikować się do konkursów, ale wręcz je wygrać, co prowadzi do obsadzania kluczowych stanowisk osobami nieposiadającymi odpowiednich kompetencji.
3. **Brak wymogu doświadczenia operacyjnego** – obecne przepisy nie nakazują wykazywania praktycznego doświadczenia w lotnictwie cywilnym poza strukturami ULC.

4. **Niejawne prezentacje kandydatów** – konkursy prowadzą się często (poza wymogami obowiązkowymi) do krótkiej prezentacji ustnej lub pisemnej, która jest niedostępna publicznie, niearchiwizowana i oceniana punktowo przez kilku członków komisji. O wyborze decyduje zamknięta, nieweryfikowalna procedura, a nie rzeczywiste kwalifikacje kandydatów.
5. **Niejednolita komunikacja** – ogłoszenia o konkursach na stanowiska kierownicze w ULC publikowane są w sposób utrudniający dotarcie szerokiego grona kandydatów. Często odbywa się to w czasie szczytu sezonu urlopowego lub innych niekorzystnych terminach, w przeciwieństwie do rekrutacji na niższe stanowiska, która jest ogłaszana szeroko i dostępnie w różnych mediach. Dodatkowo wymogi formalne dotyczące dokumentacji są rozbudowane, a ustawowy minimalny czas na ich przygotowanie – krótki. Takie warunki preferują kandydatów już pracujących w ULC, ograniczając realną konkurencję oraz przejrzystość naboru.
6. **Rosnące koszty a brak przejrzystości i efektywności finansowej** – Rosnące koszty funkcjonowania Urzędu Lotnictwa Cywilnego generują coraz większe wydatki publiczne, przy braku pełnej jawności oraz oceny efektywności tych wydatków. Problemem jest to, że ULC nie posiada dokładnej wiedzy, ile kosztuje poszczególne obszary jego działalności, ani czy wszystkie segmenty aktywności mają adekwatne pokrycie finansowe w opłatach przekazywanych do budżetu państwa. Taka sytuacja utrudnia racjonalne planowanie i skuteczne zarządzanie, a także wpływa negatywnie na transparentność i odpowiedzialność wobec podatników. Bez tej wiedzy trudno prowadzić rzeczową dyskusję na temat powołania i funkcjonowania Polskiej Agencji Lotnictwa Cywilnego (PALC).
7. **Wsparcie ekspertów kontra rozrost administracji** – Wykorzystanie ekspertów lotniczych jako formalnego wsparcia dla stanowisk administracyjnych, które często zajmują osoby bez praktycznego doświadczenia, prowadzi do obniżenia motywacji wśród rzeczywistych specjalistów oraz osłabia prestiż i skuteczność nadzoru lotniczego. Choć ULC występował o środki finansowe na zatrudnienie fachowców, w praktyce dostępne fundusze są pochłaniane przez rozrost administracji, co prowadzi do nieefektywnego wykorzystania budżetu i niekorzystnie wpływa na efektywność działania instytucji.
8. **Złożoność regulacji lotniczych** – W Polsce, niestety, regulacje lotnicze często utożsamiane są głównie z wiedzą prawniczą, a nie praktyczną wiedzą lotniczą. Tymczasem aż około 95% przepisów lotniczych wymaga dogłębnego zrozumienia operacji lotniczych oraz doświadczenia rynkowego, co podkreśla konieczność angażowania w nadzór specjalistów z praktyczną wiedzą lotniczą, a nie tylko prawniczą. Taka sytuacja prowadzi do niedopasowania kompetencji w instytucjach nadzorczych, co osłabia efektywność ich działania i może negatywnie wpływać na rozwój sektora lotniczego.
9. **Projekt ustawy o PALC** – przygotowany przez ULC projekt wprowadza dodatkowy wymóg znajomości języka angielskiego dla kadry kierowniczej, co jest zasadne, ale niewystarczające w kontekście potrzeb rynku lotniczego. Nie przewiduje wymogu doświadczenia w polskim rynku lotniczym poza strukturami urzędu. Zakres kompetencji PALC względem ULC sprowadza się głównie do możliwości wydatkowania środków na reklamę i badania, bez wzmocnienia jakości nadzoru nad bezpieczeństwem.

10. Brak precyzyjnej wiedzy i ryzyko niewłaściwego zarządzania finansami w kontekście PALC

Obecne kierownictwo Urzędu Lotnictwa Cywilnego nie dysponuje precyzyjną wiedzą na temat wysokości środków przeznaczanych na obszary bezpieczeństwa (safety) i ochrony (security), ani nie określa, jaka powinna być ich optymalna wielkość. W obliczu planowanego powołania Polskiej Agencji Lotnictwa Cywilnego (PALC) brak tych danych oraz strategicznego planowania budżetowego stanowi poważne zagrożenie dla efektywności nadzoru.

W ustawie o PALC proponuje się wprowadzenie opłaty lotniczej w wysokości 6 zł od każdego pasażera wylatującego z Polski. Brakuje jednak klarownego uzasadnienia tej kwoty oraz analizy rzeczywistych kosztów ponoszonych przez nadzór, co budzi istotne wątpliwości. Ta opłata stanowi de facto ukryty podatek nałożony na pasażerów, którego wprowadzenie nie jest odpowiednio uzasadnione. Podnoszone argumenty, że skoro inne państwa stosują podobne opłaty, Polska również powinna je wprowadzić, są nieuzasadnione – nie jest konieczne kopiowanie rozwiązań bez uwzględnienia specyfiki i potrzeb polskiego rynku.

Dodatkowo, powiązanie budżetu ULC z wielkością ruchu pasażerskiego stanowi merytoryczną manipulację. ULC sprawuje nadzór przede wszystkim nad krajowymi podmiotami, podczas gdy większość ruchu pasażerskiego generowana jest przez przedsiębiorstwa zagraniczne. Kontrole w ramach programów SAFA i SACA, obejmujące inspekcje na rampie samolotów operatorów unijnych i spoza UE, stanowią stosunkowo niewielki udział w całkowitych kosztach ULC.

Rynek lotniczy jest wrażliwy na nawet niewielkie podwyżki opłat, które mogą ograniczyć dostępność lotów dla osób mniej zamożnych i spowolnić rozwój sektora. Wprowadzenie opłat, które mogą być później podnoszone przez polityków, **zagroża rozwojowi ruchu pasażerskiego oraz kluczowym inwestycjom, takim jak Centralny Port Komunikacyjny (CPK)**. Z tego względu decyzje w sprawie opłat powinny opierać się na transparentnej, rzetelnej analizie oraz uwzględniać długofalowe skutki dla całego sektora lotniczego i gospodarki.

11. Reforma zarządu Urzędu Lotnictwa Cywilnego jako klucz do odbudowy sektora lotniczego w Polsce

Pierwszy krok do naprawy sytuacji w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego to zapewnienie obecności doświadczonych branżowców w zarządzie, ponieważ ich brak przyczynia się do spadku udziału sektora lotniczego w polskim PKB do poziomu poniżej 1%. Taka sytuacja ogranicza potencjał rozwoju branży, która w Unii Europejskiej generuje średnio około 4,5% PKB. Brak praktycznej wiedzy i kompetencji specjalistów w organach nadzoru stanowi poważne zagrożenie dla konkurencyjności polskiego rynku lotniczego oraz skutecznej realizacji strategicznych inwestycji, które mogłyby poprawić pozycję lotnictwa w gospodarce kraju.

Doświadczona kadra będzie zdolna wprowadzić nowoczesne rozwiązania, takie jak automatyzacja procesów nadzoru oraz przeniesienie części funkcji kontroli na

zewnętrzne podmioty, co pozwoli istotnie zmniejszyć koszty funkcjonowania nadzoru, jednocześnie zachowując wysokie standardy bezpieczeństwa.

12. Osłabienie kondycji ULC i ciąg afer

Kondycja Urzędu Lotnictwa Cywilnego słabnie w wyniku oddalenia się tej instytucji od środowiska lotniczego. W ostatnich latach odnotowano szereg problemów, które nie zostały w pełni rozliczone, w tym:

- **Bezzasadne donosy na pilotów** – ULC w ponad 20 przypadkach kierował bezpodstawne zawiadomienia do organów ścigania, nękać środowisko lotnicze wbrew opiniom ekspertów. Prawomocne wyroki wykazały, że prawnicy ULC mylili hierarchię prawa, stawiając krajowe rozporządzenia ponad unijnymi. Urząd ma większy problem ze stosowaniem prawa niż z pilotami.
- **Sprawa szybowca Diana-4** – urząd finansował szkolenia inspektorów pod pretekstem „podnoszenia kwalifikacji”, co umożliwiał im dorabianie jako piloci doświadczalni w nadzorowanych podmiotach, prowadząc do konfliktu interesów. W wyniku takiej działalności – poza godzinami pracy i pod wpływem alkoholu – inspektor poważnie uszkodził szybowiec Diana-4, będący polską nadzieją eksportową w lotnictwie sportowym.
- **Licencje bez podstawy prawnej** – ULC wydawał licencje pilota liniowego (ATPL) obywatelom państw trzecich na podstawie nieprawidłowej interpretacji przepisów, narażając bezpieczeństwo pasażerów i podważając wiarygodność polskiego systemu nadzoru lotniczego. Na pytanie o podstawę prawną konwersji Ministerstwo Infrastruktury wskazało nieistniejący artykuł, a ULC powołał się na przepisy dotyczące konwersji do licencji turystycznej PPL, które w ogóle nie obejmują licencji ATPL, oraz – o zgrozo – na Working Arrangement EASA z Serbią, które urząd interpretuje jak źródło prawa UE
- **Chaos „opt-out 600 kg”** – Po zgłoszeniu unijnego „opt-out” (Art. 2 ust. 8(a) Rozporządzenia PEiR (UE) 2018/1139) ULC zarejestrował ok. 200 statków powietrznych do 600 kg, błędnie uznając, że krajowe rozporządzenie wystarczy do ich użytkowania. Jednak bez nowelizacji ustawy Prawo Lotnicze (limit 495 kg) świadectwa pilotów i poświadczenia mechaników pozostają nieważne w zakresie „opt-out”, co nadal uniemożliwia latanie, wywołuje chaos prawny i hamuje rozwój lekkiego lotnictwa.

Nierozliczone afery w ULC wynikają z braku wiedzy prawnej i merytorycznej oraz niewłaściwego zarządzania zasobami, spowodowanych niedostatecznym doświadczeniem kadry kierowniczej w lotnictwie cywilnym. Błędy w interpretacji prawa, konflikty interesów i nielegalne decyzje podważają zaufanie do instytucji, zniechęcają specjalistów i pogłębiają kryzys kadrowy.

II. Postulowane zmiany

1. Wymagania dla kandydatów

- Minimum 10 lat doświadczenia w lotnictwie cywilnym zdobytego poza strukturami ULC (np. w AOC, CAMO, ATO, portach lotniczych, organizacjach obsługowych). Staż w ULC nie jest wliczany do tego wymogu.
- Co najmniej 5 lat doświadczenia na stanowisku kierowniczym w lotnictwie cywilnym lub – alternatywnie – praktyczne doświadczenie w co najmniej dwóch różnych typach organizacji lotniczych.
- Udokumentowane doświadczenie w zarządzaniu budżetem i finansami organizacji lotniczej – obowiązkowe dla Prezesa i Wiceprezesów ULC oraz PALC.
- Udokumentowane doświadczenie w zarządzaniu projektami lub bezpieczeństwem lotniczym.
- Okres pełnienia obowiązków p.o. nie wlicza się do wymaganego stażu.
- Maksymalny okres pełnienia funkcji p.o. – 6 miesięcy, po czym obligatoryjnie przeprowadza się konkurs.

2. Transparentność procedur

- Zakaz niejawnych prezentacji: niedopuszczalne jest, aby o wyborze decydowała zamknięta prezentacja – ustna lub pisemna – oceniana punktowo przez kilku członków komisji, bez dostępu publicznego i archiwizacji.
- Prezentacje kandydatów mogą być stosowane wyłącznie w formule jawnej – muszą być nagrywane lub publikowane w całości, transmitowane na żywo i archiwizowane w BIP.
- Obowiązkowa publikacja w BIP: kryteriów oceny, protokołów, punktacji i wyników.
- Jawne przesłuchania finalistów z udziałem niezależnych ekspertów i przedstawicieli Sejmu.
- Publiczny dostęp do pełnej dokumentacji konkursowej.

3. Kontrola finansowa i raportowanie

- Kwartalne raporty finansowe publikowane w BIP.
- Szczegółowa ewidencja kosztów i przychodów – ULC i PALC powinny prowadzić i publikować zestawienia przychodów i kosztów w podziale na poszczególne obszary działalności (w tym oddzielnie: safety, security, administracja, promocja, badania).
- Priorytetowe finansowanie safety i security – raporty finansowe muszą wskazywać, że wydatki na bezpieczeństwo i ochronę operacji są traktowane priorytetowo względem wydatków administracyjnych czy promocyjnych.
- Coroczny audyt finansowy i merytoryczny, publikowany w całości w BIP.

III. Międzynarodowe dobre praktyki

- **FAA (USA):** Administrator powoływany po publicznym przesłuchaniu przed Senatem.
- **EASA (UE):** Flight Standards Director – min. 15 lat doświadczenia, w tym 8 na stanowiskach kierowniczych.
- **LBA (Niemcy):** Dyrektorzy muszą mieć praktyczne doświadczenie w lotnictwie i zarządzaniu.
- **DGAC (Francja):** Rekrutacja w formule otwartych konkursów administracyjnych.

IV. Oczekiwane skutki

- Eliminacja nadużyć związanych z funkcją p.o.
- Transparentne, obiektywne konkursy zamiast zamkniętych prezentacji.
- Profesjonalna kadra z doświadczeniem rynkowym.
- Pełna kontrola nad wydatkowaniem środków publicznych i opłat pasażerskich.
- Priorytetowe finansowanie safety i security.
- Większe zaufanie społeczne i branżowe do instytucji nadzoru.
- Wzmocnienie bezpieczeństwa lotniczego w Polsce.

Dane te pokazują, że poprawa jakości nadzoru lotniczego i przejrzystości działań ULC jest warunkiem koniecznym, aby Polska mogła zbliżyć się do europejskich standardów rozwoju sektora lotniczego.

Podsumowanie

Obecny model obsadzania stanowisk prowadzi do nietransparentnych i pozamerytorycznych nominacji. Brak wymogu doświadczenia rynkowego, nadużywanie funkcji p.o., zamknięte procedury konkursowe oraz brak przejrzystości finansowej osłabiają profesjonalizm nadzoru, podważają bezpieczeństwo i sprzyjają nieefektywnemu wydatkowaniu środków publicznych. Proponowane zmiany mają na celu wzmocnienie sektora lotniczego w Polsce poprzez zapewnienie profesjonalnego, transparentnego i skutecznego nadzoru, co przyczyni się do wzrostu zaufania pasażerów i wzrostu branży.

Z poważaniem,

Proszę o odpowiedź na moją skrzynkę e-PUAP. Nie wyrażam zgody na podstawie Ustawy o petycjach i Ustawie o dostępie do informacji publicznej na publikację, udostępnianie, powielanie i utrwalanie danych osobowych: imienia i nazwiska, loginu konta, adresu, adresu e-mailowego, miejscowości sporządzenia.