

NIK: Niebezpieczne loty VIP

#Lotnictwo wojskowe 25 stycznia 2012

Przygotowywany przez NIK raport o wyjazdach najważniejszych osób w państwie, korzystających z lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP w latach 2005-2010, wskazuje, że ich organizacja nie gwarantowała należytego poziomu bezpieczeństwa.

Tu 154M, nr 101, który rozbił się w Smoleńsku. Plany zastąpienia ich nowoczesnymi kor

Raport Najwyższej Izby Kontroli zostanie przedstawiony Sejmowi w marcu. Obecnie NIK dysponuje już większością kluczowych, choć niepełnych jeszcze wniosków i ustaleń.

Najważniejsza konstatacja polega na stwierdzeniu, że w Polsce nie istniał spójny system procedur organizowania wizyt osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, co było podstawową przyczyną błędów, jakie popełniały instytucje, przygotowujące te wizyty. Dotyczy to szczególnie przedsięwzięć z wykorzystaniem transportu lotniczego Sił Zbrojnych RP.

Instytucje uczestniczące w przygotowaniu i realizacji tego rodzaju wizyt nie miały precyzyjnie wyznaczonych zadań, zasad współpracy ani zakresów odpowiedzialności. W praktyce prowadziło to do stosowania różnych rozwiązań w oparciu o uznaniowość i odmienne interpretowanie niespójnych i nieprecyzyjnych przepisów, brakowało również podmiotu, który miałby uprawnienia do uzgadniania i weryfikowania szczegółów technicznych wizyt w zakresie ich organizacji i bezpieczeństwa, wskazuje zarys raportu NIK.

Za potencjalne ryzyko zagrożenia życia i zdrowia najważniejszych osób w państwie uznano nieprawidłowości w 36. specjalnym pułku lotnictwa transportowego (SPLT). Pierwszą przesłanką dla takiego wniosku jest stwierdzenie, że resort obrony i dowództwo wojsk lotniczych (DSP) nie dostrzegały potrzeby określenia odrębnych zasad naboru do jednostki, traktowanej na równi z innymi, co doprowadziło do włączenia w jej szeregi także pilotów z niewielkim stażem. Co więcej, w omawianym okresie SPLT opuściło 34 pilotów czyli ponad 50% personelu latającego.

Braki kadrowe (...) sięgały 13 proc. w roku 2006, 10 proc. w roku 2007, aż 31 proc. w roku 2008 i 19 proc. w roku 2009. Piloci odchodzili z powodu wyższych wynagrodzeń oferowanych przez cywilnych przewoźników i braku przejrzystych ścieżek kariery zawodowej, racjonalnej zorganizowanej służby i przestarzałego sprzętu. Konsekwencją było nadmierne obciążanie zadaniami załóg i zaniedbania w procesie szkolenia.

Ten ostatni był również wadliwy. Do końca 2010 obowiązywał system rodem z lat 1970. Co gorsza dowództwo wojsk lotniczych dopiero w 2009 roku zdecydowało się na opracowanie nowoczesnego systemu szkolenia, przy czym programy szkoleniowe dla załóg samolotów Tu-154 oraz Jak-40 opracowano dopiero w ubiegłym roku.

Jak wskazują specjaliści NIK, *szkoleń na symulatorze Jak-40 zaprzestano w roku 2003, zaś szkolenia na symulatorze Tu-154 nie odbywały się od roku 2008. Dowództwo SPLT nie mogło zaplanować szkoleń na symulatorach, bo nie otrzymywało z DSP zapewnienia, że w budżecie zostaną zarezerwowane środki na ten cel. Tak było w roku 2009 i 2010. Wznowienie szkoleń na symulatorach nastąpiło dopiero po katastrofie smoleńskiej. Jednak już w 2007 roku szefostwo 36 SPLT informowało DSP o tym, że brak szkoleń na symulatorze wymusza konieczność zwiększenia liczby zajęć szkoleniowych w powietrzu. Niestety w latach 2005-2010 nalot szkoleniowy zmniejszał się z 99 proc. wykonania planu w roku 2006, do zrealizowania tylko 66 proc. planu szkoleniowego w roku 2009. Zamiast szkolić się w powietrzu np. w roku 2009 przez 2167 godzin, piloci mogli to robić tylko przez 1430 godzin.*

Jedną z najbardziej wstrząsających informacji z raportu NIK dotyczy zaprzestania szkoleń

W dużej mierze było to spowodowane zwiększającym się zapotrzebowaniem na loty, zarówno ze strony osób uprawnionych, jak i nie (w tym wiceministrów czy komisarza Warszawy), przy malejącej liczbie pilotów. Prowadziło to do patologii, w tym fałszowania książek ewidencji lotów przez nieprawdziwe dane, wskazujące, że niektórzy piloci latali w warunkach trudniejszych niż te, które występowały w rzeczywistości. *Pozwalało to pilotom omijać dodatkowe szkolenia i nieprzerwanie wykonywać obowiązki służbowe, ale tym samym obniżało ich rzeczywiste umiejętności latania w trudnych warunkach.*

W latach 2005-2007 nie prowadzono w ogóle szkoleń w zakresie współpracy w załodze wieloosobowej. Wprowadzono je do planu w 2008, ale dopiero 2 lata później opracowano odpowiednie procedury operacyjne. Niewystarczająca była też znajomość języków: tylko trzecia część pilotów (w tym jednak wszyscy z Tu-154) posiadała potwierdzenia znajomości języka angielskiego na wymaganym poziomie.

Niewystarczający był również poziom znajomości rosyjskiego, mimo że szkolenia odbywały się w oparciu o instrukcje w części dostępne tylko w języku rosyjskim.

Związana jest z tym kwestia lotów na wschód bez rosyjskich liderów-nawigatorów. Strona rosyjska była np. gotowa do przysłania takich osób do lotów 7 i 10 kwietnia 2010 i zwracała się w marcu o potwierdzenie zamówienia. 31 marca 2010 Szef Sekcji Planowania i Ewidencji w Pionie Szkolenia SPLT wystąpił jednak o anulowanie zamówienia, motywując to znajomością języka rosyjskiego przez pilotów. Dowódca

SPLT wyjaśnił NIK, że działo się to bez jego wiedzy.

Osobnym problemem był coraz starszy sprzęt. Czas przeglądów i remontów wydłużał się i sięgał 200, 500, 800, a nawet 1500 dni, co przy zwiększającym się zapotrzebowaniu na loty VIP, skutkowało zmniejszeniem liczby nalotów szkoleniowych. DSP informowało o tym kolejnych ministrów obrony narodowej.

Niestety ani MON, ani kolejne rządy nie wypracowały spójnej koncepcji organizowania transportu lotniczego dla najważniejszych osób w państwie, która stanowiłaby punkt wyjścia dla zagwarantowania niezbędnego, wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Kolejni ministrowie obrony i dowódcy sił powietrznych wiedzieli od dowódców SPLT o problemach kadrowych, szkoleniowych oraz jakości sprzętu jakim pułk dysponował, nie podejmowali jednak wystarczających działań, aby sytuację zmienić, konstatuje NIK.

W przepisach MON brak było uregulowań lub uregulowano w sposób niewystarczający m.in. zasady współpracy w ramach załogi, ograniczenia dotyczące równoczesnego przebywania na pokładzie samolotu określonych osób, sprawdzenia warunków na lotniskach zamkniętych, które otwierano tymczasowo. To ostatnie doprowadziło do sytuacji, w której loty o statusie HEAD, realizowane 7 i 10 kwietnia 2010 na lotnisko Smoleńsk-Siewiernyj odbyły się niezgodnie z procedurami, bo mogły one kończyć się wyłącznie na lotniskach czynnych. Na pozostałych mogły lądować tylko śmigłowce i to po uprzednim rekonesansie.

Kolejnym problemem było też zbyt późne przekazywanie zamówień na wykorzystanie samolotów, przekazywanie zamówień niekompletnych lub ich formalny brak. Na podstawie porozumienia z 2004, dysponenti lotów (Kancelaria Prezydenta, KPRM, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu) powinni byli przysyłać zawiadomienie (zapotrzebowanie) o planowanym locie do koordynatora, którym był szef KPRM, a ten powinien sporządzić zamówienie do wykonawcy lotu, czyli do DSP (i jednocześnie do SPLT i BOR). W praktyce jednak koordynatorzy ograniczali się często do przesyłania wykonawcom kopii zawiadomień, nadesłanych od dysponentów, nawet gdy były one niekompletne (np. gdy brakowało wskazania lotniska docelowego, godziny powrotu czy liczby osób towarzyszących). *NIK ocenił tego rodzaju działania kolejnych szefów KPRM (w latach 2005-2010) jako nierzetelne.*

Co więcej, nieterminowe przesyłanie przez koordynatora dokumentów utrudniało prawidłowe przygotowanie się do lotu, w tym przyczyniało się do nieterminowego składania wniosków o zgody dyplomatyczne na przelot i lądowanie poza granicami kraju. Z tego powodu zgody wpływały niekiedy w ostatniej chwili przed wylotem.

Osobny fragment kontrolerzy NIK poświęcili działaniom BOR, ustalając, że Biuro *nie sporządzało rzetelnie analiz zagrożenia ochraniających osób, zajmujących kierownicze*

stanowiska w państwie, co utrudniało właściwe zaplanowanie ich ochrony. W BOR nie stworzono spójnego systemu procedur. W ramach rekonesansów przed wizytami 7 i 10 kwietnia 2010 roku funkcjonariusze BOR nie dokonali sprawdzenia stanu lotniska w Smoleńsku, bo nie przewidywały tego procedury Biura (w stosunku do lotnisk nieczynnych). Z wyjaśnień pracowników ambasady RP w Moskwie wynika, że żaden z podmiotów uczestniczących w rekonesansie przed wizytami 7 i 10 kwietnia nie zwrócił się do polskich służb dyplomatycznych z wnioskiem o umożliwienie lustracji stanu lotniska Smoleńsk-Siewiernyj. Rekonesansem (...) nie było przede wszystkim zainteresowane DSP i SPLT.

Według NIK zaniedbania znaleziono także po stronie MSWiA, które nie nadzorowało w prawidłowy sposób BOR, dopuszczając do wspomnianych nieprawidłowości.

Izba pozytywnie oceniła natomiast resort spraw zagranicznych w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe, podkreślając posiadanie stosownych procedur i prawidłowe reagowanie na zdarzenia nadzwyczajne. Wskazano jednak, że w niektórych procedurach występowały luki. Dotyczyło to uzyskiwania zezwoleń dyplomatycznych na przeloty i lądowania. *10 kwietnia 2010 roku, w czasie, gdy samolot z Prezydentem RP na pokładzie wylatywał z Warszawy, nikt z polskich urzędników nie był w posiadaniu zgody dyplomatycznej na przelot i lądowanie.*

NIK przy kontroli lotów VIP w latach 2005-2010 sporządziła 49 tomów akt kontrolnych, ponad 1200 stron protokołów, które zostały przekazane do Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga. Sformułowała 35 wniosków pokontrolnych, zmierzających do wyeliminowania najpoważniejszych nieprawidłowości. Część z nich została lub jest wprowadzana w życie. Izba przypomina, że *wszystkie sprawy związane z gospodarowaniem mieniem, wydatkami, zamówieniami publicznymi udzielanymi przez kontrolowane instytucje (w tym zaniechania związane z zakupem nowych samolotów) zostaną ujęte w odrębnym raporcie.*



Tu-154M, nr 101, który rozbił się w Smoleńsku. Plany zastąpienia ich nowoczesnymi konstrukcjami istniały od wielu lat, jednak kolejne rządy nie chciały lub nie zdążyły ich zrealizować. Brak odpowiedniego samolotu był jedną z pośrednich przyczyn tragicznej katastrofy w 2010 / Zdjęcie: Grzegorz Hołdanowicz

Raport Najwyższej Izby Kontroli zostanie przedstawiony Sejmowi w marcu. Obecnie NIK dysponuje już większością kluczowych, choć niepełnych jeszcze wniosków i ustaleń.

Najważniejsza konstatacja polega na stwierdzeniu, że w Polsce nie istniał spójny system procedur organizowania wizyt osób zajmujących kierownicze stanowiska w państwie, co było podstawową przyczyną błędów, jakie popełniały instytucje, przygotowujące te wizyty. Dotyczy to szczególnie przedsięwzięć z wykorzystaniem transportu lotniczego Sił Zbrojnych RP.

Instytucje uczestniczące w przygotowaniu i realizacji tego rodzaju wizyt nie miały precyzyjnie wyznaczonych zadań, zasad współpracy ani zakresów odpowiedzialności. W praktyce prowadziło to do stosowania różnych rozwiązań w oparciu o uznaniowość i odmienne interpretowanie niespójnych i nieprecyzyjnych przepisów, brakowało również podmiotu, który miałby uprawnienia do uzgadniania i weryfikowania szczegółów technicznych wizyt w zakresie ich organizacji i bezpieczeństwa, wskazuje zarys raportu NIK.

Za potencjalne ryzyko zagrożenia życia i zdrowia najważniejszych osób w państwie uznano nieprawidłowości w 36. specjalnym pułku lotnictwa transportowego (SPLT). Pierwszą przesłanką dla takiego wniosku jest stwierdzenie, że resort obrony i dowództwo wojsk lotniczych (DSP) nie dostrzegały potrzeby określenia odrębnych zasad naboru do jednostki, traktowanej na równi z innymi, co doprowadziło do włączenia w jej szeregi także pilotów z niewielkim stażem. Co więcej, w omawianym okresie SPLT opuściło 34 pilotów czyli ponad 50% personelu latającego.

Braki kadrowe (...) sięgały 13 proc. w roku 2006, 10 proc. w roku 2007, aż 31 proc. w roku 2008 i 19 proc. w roku 2009. Piloci odchodzili z powodu wyższych wynagrodzeń oferowanych przez cywilnych przewoźników i braku przejrzystych ścieżek kariery zawodowej, racjonalnie zorganizowanej służby i przestarzałego sprzętu. Konsekwencją było nadmierne obciążanie zadaniami załóg i zaniedbania w procesie szkolenia.

Ten ostatni był również wadliwy. Do końca 2010 obowiązywał system rodem z lat 1970. Co gorsza dowództwo wojsk lotniczych dopiero w 2009 roku zdecydowało się na opracowanie nowoczesnego systemu szkolenia, przy czym programy szkoleniowe dla załóg samolotów Tu-154 oraz Jak-40 opracowano dopiero w ubiegłym roku.

Jak wskazują specjaliści NIK, szkoleń na symulatorze Jak-40 zaprzestano w roku 2003, zaś szkolenia na symulatorze Tu-154 nie odbywały się od roku 2008. Dowództwo SPLT nie mogło zaplanować szkoleń na symulatorach, bo nie otrzymywało z DSP zapewnienia, że w budżecie zostaną zarezerwowane środki na ten cel. Tak było w roku 2009 i 2010. Wznowienie szkoleń na symulatorach nastąpiło dopiero po katastrofie

smoleńskiej. Jednak już w 2007 roku szefostwo 36 SPLT informowało DSP o tym, że brak szkoleń na symulatorze wymusza konieczność zwiększenia liczby zajęć szkoleniowych w powietrzu. Niestety w latach 2005-2010 nalot szkoleniowy zmniejszał się z 99 proc. wykonania planu w roku 2006, do zrealizowania tylko 66 proc. planu szkoleniowego w roku 2009. Zamiast szkolić się w powietrzu np. w roku 2009 przez 2167 godzin, piloci mogli to robić tylko przez 1430 godzin.



Jedna z najbardziej wstrząsających informacji z raportu NIK dotyczy zaprzestania szkolenia pilotów na symulatorach Jaków-40 już w 2003. Długoletnie tolerowanie tak patologicznej sytuacji jest trudne do zrozumienia i niemożliwe do zaakceptowania / Zdjęcie: MON

W dużej mierze było to spowodowane zwiększającym się zapotrzebowaniem na loty, zarówno ze strony osób uprawnionych, jak i nie (w tym wiceministrów czy komisarza Warszawy), przy malejącej liczbie pilotów. Prowadziło to do patologii, w tym fałszowania książek ewidencji lotów przez nieprawdziwe dane, wskazujące, że niektórzy piloci latali w warunkach trudniejszych niż te, które występowały w rzeczywistości. *Pozwalało to pilotom omijać dodatkowe szkolenia i nieprzerwanie wykonywać obowiązki służbowe, ale tym samym obniżało ich rzeczywiste umiejętności latania w trudnych warunkach.*

W latach 2005-2007 nie prowadzono w ogóle szkoleń w zakresie współpracy w załodze wieloosobowej. Wprowadzono je do planu w 2008, ale dopiero 2 lata później opracowano odpowiednie procedury operacyjne. Niewystarczająca była też znajomość języków: tylko trzecia część pilotów (w tym jednak wszyscy z Tu-154) posiadała potwierdzenia znajomości języka angielskiego na wymaganym poziomie. Niewystarczający był również poziom znajomości rosyjskiego, mimo że szkolenia odbywały się w oparciu o instrukcje w części dostępne tylko w języku rosyjskim.

Związana jest z tym kwestia lotów na wschód bez rosyjskich liderów-nawigatorów. Strona rosyjska była np. gotowa do przysłania takich osób do lotów 7 i 10 kwietnia 2010 i zwracała się w marcu o potwierdzenie zamówienia. 31 marca 2010 Szef Sekcji Planowania i Ewidencji w Pionie Szkolenia SPLT wystąpił jednak o anulowanie zamówienia, motywując to znajomością języka rosyjskiego przez pilotów. Dowódca

SPLT wyjaśnił NIK, że działo się to bez jego wiedzy.

Osobnym problemem był coraz starszy sprzęt. Czas przeglądów i remontów wydłużał się i sięgał 200, 500, 800, a nawet 1500 dni, co przy zwiększającym się zapotrzebowaniu na loty VIP, skutkowało zmniejszeniem liczby nalotów szkoleniowych. DSP informowało o tym kolejnych ministrów obrony narodowej.

Niestety ani MON, ani kolejne rządy nie wypracowały spójnej koncepcji organizowania transportu lotniczego dla najważniejszych osób w państwie, która stanowiłaby punkt wyjścia dla zagwarantowania niezbędnego, wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Kolejni ministrowie obrony i dowódcy sił powietrznych wiedzieli od dowódców SPLT o problemach kadrowych, szkoleniowych oraz jakości sprzętu jakim pułk dysponował, nie podejmowali jednak wystarczających działań, aby sytuację zmienić, konstatuje NIK.

W przepisach MON brak było uregulowań lub uregulowano w sposób niewystarczający m.in. zasady współpracy w ramach załogi, ograniczenia dotyczące równoczesnego przebywania na pokładzie samolotu określonych osób, sprawdzenia warunków na lotniskach zamkniętych, które otwierano tymczasowo. To ostatnie doprowadziło do sytuacji, w której loty o statusie HEAD, realizowane 7 i 10 kwietnia 2010 na lotnisko Smoleńsk-Siewiernyj odbyły się niezgodnie z procedurami, bo mogły one kończyć się wyłącznie na lotniskach czynnych. Na pozostałych mogły lądować tylko śmigłowce i to po uprzednim rekonesansie.

Kolejnym problemem było też zbyt późne przekazywanie zamówień na wykorzystanie samolotów, przekazywanie zamówień niekompletnych lub ich formalny brak. Na podstawie porozumienia z 2004, dysponenti lotów (Kancelaria Prezydenta, KPRM, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu) powinni byli przysyłać zawiadomienie (zapotrzebowanie) o planowanym locie do koordynatora, którym był szef KPRM, a ten powinien sporządzić zamówienie do wykonawcy lotu, czyli do DSP (i jednocześnie do SPLT i BOR). W praktyce jednak koordynatorzy ograniczali się często do przesyłania wykonawcom kopii zawiadomień, nadesłanych od dysponentów, nawet gdy były one niekompletne (np. gdy brakowało wskazania lotniska docelowego, godziny powrotu czy liczby osób towarzyszących). *NIK ocenił tego rodzaju działania kolejnych szefów KPRM (w latach 2005-2010) jako nierzetelne.*

Co więcej, nieterminowe przesyłanie przez koordynatora dokumentów utrudniało prawidłowe przygotowanie się do lotu, w tym przyczyniało się do nieterminowego składania wniosków o zgody dyplomatyczne na przelot i lądowanie poza granicami kraju. Z tego powodu zgody wpływały niekiedy w ostatniej chwili przed wylotem.

Osobny fragment kontrolerzy NIK poświęcili działaniom BOR, ustalając, że Biuro *nie sporządzało rzetelnie analiz zagrożenia ochraniających osób, zajmujących kierownicze*

stanowiska w państwie, co utrudniało właściwe zaplanowanie ich ochrony. W BOR nie stworzono spójnego systemu procedur. W ramach rekonesansów przed wizytami 7 i 10 kwietnia 2010 roku funkcjonariusze BOR nie dokonali sprawdzenia stanu lotniska w Smoleńsku, bo nie przewidywały tego procedury Biura (w stosunku do lotnisk nieczynnych). Z wyjaśnień pracowników ambasady RP w Moskwie wynika, że żaden z podmiotów uczestniczących w rekonesansie przed wizytami 7 i 10 kwietnia nie zwrócił się do polskich służb dyplomatycznych z wnioskiem o umożliwienie lustracji stanu lotniska Smoleńsk-Siewiernyj. Rekonesansem (...) nie było przede wszystkim zainteresowane DSP i SPLT.

Według NIK zaniedbania znaleziono także po stronie MSWiA, które nie nadzorowało w prawidłowy sposób BOR, dopuszczając do wspomnianych nieprawidłowości.

Izba pozytywnie oceniła natomiast resort spraw zagranicznych w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe, podkreślając posiadanie stosownych procedur i prawidłowe reagowanie na zdarzenia nadzwyczajne. Wskazano jednak, że w niektórych procedurach występowały luki. Dotyczyło to uzyskiwania zezwoleń dyplomatycznych na przeloty i lądowania. *10 kwietnia 2010 roku, w czasie, gdy samolot z Prezydentem RP na pokładzie wylatywał z Warszawy, nikt z polskich urzędników nie był w posiadaniu zgody dyplomatycznej na przelot i lądowanie.*

NIK przy kontroli lotów VIP w latach 2005-2010 sporządziła 49 tomów akt kontrolnych, ponad 1200 stron protokołów, które zostały przekazane do Prokuratury Okręgowej Warszawa-Praga. Sformułowała 35 wniosków pokontrolnych, zmierzających do wyeliminowania najpoważniejszych nieprawidłowości. Część z nich została lub jest wprowadzana w życie. Izba przypomina, że *wszystkie sprawy związane z gospodarowaniem mieniem, wydatkami, zamówieniami publicznymi udzielanymi przez kontrolowane instytucje (w tym zaniechania związane z zakupem nowych samolotów) zostaną ujęte w odrębnym raporcie.*