

MON ZMIENIA PRZEPISY W SPRAWIE ZAKUPÓW UZBROJENIA [ANALIZA]

Weszła w życie decyzja Nr 141/MON Ministra Obrony Narodowej z 5 lipca 2017 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo krytyki obecnego systemu ze strony kierownictwa resortu nowy akt prawny przynosi ograniczone zmiany w obowiązujących regulacjach prawnych i nie będzie podstawą do znaczącego usprawnienia zakupów dla Sił Zbrojnych RP, celem może natomiast być uporządkowanie systemu - pisze Wojciech Pawłuszko.

Resort obrony narodowej wprowadza nową decyzję regulującą proces zakupu uzbrojenia

6 lipca 2017 r. weszła w życie decyzja Nr 141/MON Ministra Obrony Narodowej z 5 lipca 2017 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zastąpiła dotychczas obowiązującą decyzję Nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z 25 marca 2013 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego i usług dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Otwarte pozostaje pytanie, dlaczego MON nie zdecydował się jedynie na nowelizację obecnego aktu prawnego. Nowa decyzja w większości powiela bowiem przepisy, które już obowiązywały. Dotyczy to przede wszystkim załączników, które zasadniczo odzwierciedlają treść tych dotychczas obowiązujących. Załączniki określają procedury:

- pozyskania sprzętu wojskowego w ramach pilnej potrzeby operacyjnej,
- pozyskania nowego sprzętu wojskowego dla Sił Zbrojnych RP w ramach potrzeb perspektywicznych i bieżących,
- realizacji pracy rozwojowej,
- zakupu sprzętu wojskowego,
- pozyskiwania nowego sprzętu wojskowego finansowanego ze środków pomocowych przyznanych Rzeczypospolitej Polskiej przez rząd Stanów Zjednoczonych Ameryki w ramach programu *Foreign Military Financing* (FMF).

Dopuszczalność stosowania odmiennych sposobów pozyskiwania sprzętu wojskowego niż te, które przewiduje decyzja Nr 141/MON

Wydaje się, że jedna z najważniejszych zmian w stosunku do treści uchylonej decyzji Nr 72/MON dotyczy wyjątku ustanowionego w nowej decyzji Nr 141/MON. Ta decyzja stanowi bowiem w § 102 ust. 1, że w każdym etapie i fazie systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego w uzasadnionych przypadkach można ustalić odmienny niż określony w decyzji Nr 141/MON sposób pozyskania sprzętu wojskowego lub usług. Może się to stać w szczególności ze względów technicznych, organizacyjnych, ekonomicznych lub celowościowych, zapewniających osiągnięcie założonego celu przy racjonalności

zastosowanych środków i metod. Takie działanie może mieć miejsce w szczególności z uwagi na:

1. wymagany termin pozyskania sprzętu wojskowego, w szczególności, którego gestorem nie jest Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, a przeznaczonego dla Wojsk Obrony Terytorialnej,
2. złożoność sprzętu wojskowego,
3. pozyskiwanie sprzętu wojskowego lub usług ściśle powiązanych z realizacją niezbędnej infrastruktury przeznaczonej do montażu lub funkcjonowania sprzętu wojskowego.

Odmienne niż określony w decyzji Nr 141/MON sposób pozyskania sprzętu wojskowego lub usługi określa się przygotowaną przez Departament Polityki Zbrojeniowej decyzją Ministra Obrony Narodowej, gdy szacunkowy koszt pozyskania sprzętu lub usługi przekracza lub jest równy kwocie 100 mln zł, albo decyzją Sekretarza Stanu w MON, gdy szacunkowy koszt pozyskania sprzętu lub usługi jest mniejszy od kwoty 100 mln zł.



Fot. J. Reszczyński.

W uzasadnieniu projektu decyzji Departament Polityki Zbrojeniowej ma obowiązek przedstawić w szczególności wszystkie przesłanki faktyczne, prawne i merytoryczne potwierdzające racjonalność proponowanych środków i metod oraz uzyskane korzyści w odniesieniu do środków i metod stosowanych w decyzji Nr 141/MON. Decyzja nie precyzuje jednak jak ma wyglądać odmienny niż określony w decyzji sposób pozyskania sprzętu lub usługi, co budzi pewne wątpliwości.

MON będzie bowiem miał dowolność w zakresie procedury wyboru i zakupu danego systemu uzbrojenia opierając się jedynie na decyzji przygotowanej przez Departament Polityki Zbrojeniowej. Trudno powiedzieć, w jaki sposób MON będzie korzystać z przyznanego uprawnienia i czy nie będzie to prowadzić do faworyzowania określonych przedsiębiorstw z branży obronnej oraz zaburzenia konkurencji na rynku zbrojeniowym. Być może wprowadzony mechanizm powinien zostać doprecyzowany.

Dyrektor Departamentu Polityki Zbrojeniowej wśród uczestników procesu pozyskiwania

uzbrojenia

Decyzja Nr 141/MON ustanawia Dyrektora Departamentu Polityki Zbrojeniowej jako nowy podmiot w systemie pozyskiwania sprzętu wojskowego. Dyrektor DPZ realizuje czynności niezastrzeżone do kompetencji innych osób funkcyjnych w MON, w szczególności:

1. odpowiada za monitorowanie funkcjonowania systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego;
2. przeprowadza audyt obszaru funkcjonowania systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego;
3. opracowuje raport o stanie funkcjonowania systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego;
4. opracowuje projekt decyzji w sprawie pozyskania sprzętu wojskowego lub usługi w trybie lub na zasadach innych niż określony w decyzji Nr 141/MON;
5. opiniuje i uzgadnia dokumenty na zasadach określonych w decyzji Nr 141/MON;
6. opracowuje projekt decyzji w sprawie powołania zespołu do przeprowadzenia procedury pozyskania sprzętu wojskowego w ramach pilnej potrzeby operacyjnej.

Ponadto Dyrektor DPZ może zwracać się do komórek lub jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej będących uczestnikami systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego o przekazanie dostępnych informacji lub dokumentów dotyczących funkcjonowania tego systemu. Na jego wniosek szefowie (dyrektorzy, dowódcy, kierownicy) komórek lub jednostek organizacyjnych MON przesyłają mu okresowe sprawozdania lub raporty obejmujące w części lub całość systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego. Na podstawie decyzji Sekretarza Stanu w MON Szef DPZ przeprowadza audyt obszaru funkcjonowania systemu wskazanego w decyzji.

Następnie wnioski z audytu Dyrektor DPZ opiniuje z szefem, dyrektorem lub dowódcą jednostki lub komórki organizacyjnej realizującej działania w obszarze podlegającym audytowi i przedstawia je Sekretarzowi Stanu wraz z rekomendacjami. Ponadto Dyrektor DPZ przedstawia wiceministrowi do 30 kwietnia danego roku raport o stanie funkcjonowania systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego za rok poprzedni wraz z propozycjami działań doskonalących. Wskazane obowiązki to jednak jedynie uszczegółowienie już istniejących zadań Dyrektora DPZ wynikających z regulaminu organizacyjnego MON.

Nowe zadania innych uczestników systemu pozyskiwania uzbrojenia

Decyzja Nr 141/MON wprowadza nieznaczne zmiany w zakresach kompetencji innych uczestników procesu pozyskiwania sprzętu wojskowego. Sekretarz Stanu w MON już nie kieruje, a jedynie nadzoruje funkcjonowanie systemu pozyskiwania uzbrojenia. Nie będzie już ustanawiał programów uzbrojenia i nadzorował ich realizacji. Wiceminister, z własnej inicjatywy albo na wniosek Szefa SG WP lub Szefa IU, może jak dotychczas nakazać powtórzenie części lub całości fazy analityczno-koncepcyjnej.



Fot. Juliusz Sabak

Chodzi w szczególności o przypadki, gdy zaproponowana w studium wykonalności koncepcja techniczna nie pozwoli na osiągnięcie zdolności ujętych w wymaganiach operacyjnych albo wymaganiach taktyczno-technicznych lub, co stanowi nowość, dokonana ocena występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu przepisów dotyczących szczegółowego trybu postępowania w zakresie kwalifikowania zamówień i oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, będzie miała wpływ na treść dokumentów fazy analityczno-koncepcyjnej.

Z kolei Szef SG WP obecnie już nie ustanawia, a jedynie wnioskuję o ustanowienie programu operacyjnego. Natomiast Szef IU nie będzie już inicjował ustanowienia programu uzbrojenia, w tym nie będzie zatwierdzał „Karty programu uzbrojenia” oraz nie będzie powoływał dyrektorów programów uzbrojenia i zapewniał realizacji programów uzbrojenia. Gestor danego systemu uzbrojenia odąd inicjuje albo opiniuje propozycje pozyskania sprzętu wojskowego z zasobów innej armii lub w formie darowizny oraz rozstrzyga kwestie sporne, w zakresie wymagań dla pozyskiwanego sprzętu.

Znacząco poszerzono kompetencje centralnych organów logistycznych. W myśl decyzji Nr 141/MON wskazane podmioty:

- opracowują zasady i normy wsparcia i zabezpieczenia logistycznego sprzętu wojskowego, w tym określają normy eksploatacyjne, za wyjątkiem normy docelowej eksploatacji;
- planują i organizują proces wsparcia i zabezpieczenia logistycznego sprzętu wojskowego oraz szkolenia personelu technicznego;
- realizują zadania wynikające z przyjętych procedur w zakresie pozyskiwania, wprowadzania, eksploatacji i wycofywania z Sił Zbrojnych sprzętu wojskowego na zasadach określonych w decyzji Nr 141/MON i w odrębnych przepisach;
- z inicjatywy własnej w porozumieniu z gestorem lub na jego wniosek organizują proces modyfikacji sprzętu wojskowego, w tym opracowują i uzgadniają, z właściwymi komórkami lub

jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej uczestniczącymi w tym procesie, wymagania techniczne na modyfikację sprzętu wojskowego.

Centralne organy logistyczne przy współudziale właściwego gestora określają również szczegółowe zasady eksploatacji pozyskanego sprzętu wojskowego mając na względzie postanowienia decyzji Nr 141/MON, przepisy dotyczące eksploatacji sprzętu wojskowego oraz doktryny, normy eksploatacji, dokumentację techniczną użytkowania i zabezpieczenia sprzętu wojskowego oraz rozkazy i wytyczne właściwych osób funkcyjnych oraz komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej.

Nowa kompetencja Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych

W myśl nowej decyzji MON Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych określi w uzgodnieniu z Departamentem Polityki Zbrojeniowej procedurę pozyskiwania wszelkich części, komponentów, podzespołów sprzętu wojskowego lub technicznych środków materiałowych do tego sprzętu oraz dostaw i usług związanych z jego eksploatacją i utrzymaniem. W zakres tej procedury ma wejść pozyskiwanie wymienionych elementów w ramach programu *Foreign Military Sales*, finansowanych ze środków pomocowych przyznanych Polsce przez rząd USA w ramach programu *Foreign Military Finance* lub środków budżetowych resortu obrony narodowej.

Procedura powinna uwzględniać w szczególności zasady pozyskiwania wszelkich części, komponentów, podzespołów sprzętu wojskowego lub technicznych środków materiałowych do niego oraz dostaw i usług związanych z eksploatacją i utrzymaniem sprzętu, w tym:

1. właściwość i czynności uczestników procesu ich pozyskiwania;
2. określania dla nich wymagań, w szczególności eksploatacyjno-technicznych w zakresie parametrów technicznych, stosownie do potrzeb Sił Zbrojnych;
3. postanowienia decyzji dotyczące pozyskiwania usług.

W decyzji nr 141/MON pojawiło się nowe zadanie dla Inspektoratu Implementacji Innowacyjnych Technologii Obronnych. I3TO na podstawie analiz oraz zidentyfikowanych potrzeb przedkłada właściwej komórce organizacyjnej MON wnioski o realizację badań naukowych lub prac rozwojowych na potrzeby wymagań operacyjnych danego sprzętu wojskowego, w tym realizowanych poza resortem obrony narodowej w trybie przepisów decyzji Ministra Obrony Narodowej w sprawie badań naukowych lub prac rozwojowych.

Nowa decyzja wprowadza kilka porządkujących zmian

Nowy akt prawny ma szerszy zakres przedmiotowy. Jego przepisy określają system pozyskiwania sprzętu wojskowego. Składa się na niego proces pozyskiwania sprzętu wojskowego oraz wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów, technicznych środków materiałowych do sprzętu wojskowego oraz usług, a także dostaw, usług i robót budowlanych bezpośrednio związanych z tym sprzętem. Decyzja Nr 72/MON poprzedzała na regulowaniu samego procesu pozyskiwania sprzętu wojskowego. Jednak same procedury tworzące dotychczasowy system pozostają w większości te same, więc rozszerzenie zakresu przedmiotowego decyzji ma wymiar głównie językowy.



Bezzałogowce FlyEye są używane w Wojsku Polskim. Fot. kpt. Remigiusz Kwieciński/11 LDKPanc.

Decyzja Nr 141/MON wprowadza definicję „dialogu technicznego”. Odsyła w tym zakresie do przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, która stanowi, że przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający może poinformować wykonawców o planach i oczekiwaniach dotyczących zamówienia, w szczególności może przeprowadzić dialog techniczny, zwracając się do ekspertów, organów władzy publicznej lub wykonawców o doradztwo lub udzielenie informacji w zakresie niezbędnym do przygotowania opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub określenia warunków umowy. Dialog techniczny musi być prowadzony w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie potencjalnych wykonawców i oferowanych przez nich rozwiązań.

Nowa decyzja wprowadza pewne zmiany w zakresie przygotowania przez Inspektorat Uzbrojenia studium wykonalności, tj. dokumentu zawierającego informacje dotyczące sposobu pozyskania danego systemu uzbrojenia. Analiza czasowo-zadaniowa pozyskania sprzętu wojskowego przygotowana na potrzeby wspomnianego studium obejmuje obecnie również analizę pozyskania wymaganej infrastruktury dla potrzeb sprzętu wojskowego lub usług, w tym możliwy harmonogram dostaw sprzętu wraz z harmonogramem realizacji infrastruktury lub usług oraz propozycję finansowania zadań w poszczególnych latach budżetowych.

W ramach przygotowania studium rekomendacje dotyczące sposobu pozyskania sprzętu wojskowego będą obejmować również kwestię pozyskania infrastruktury ściśle powiązanej z pozyskiwanym sprzętem i przeznaczonej do montażu lub funkcjonowania tegoż sprzętu oraz pozostałej infrastruktury. Studium wykonalności nie będzie już obejmować wniosków z analizy kwalifikowania zadań ujętych w rekomendacjach dotyczących sposobu pozyskania uzbrojenia, jako zadań, dla których występuje podstawowy interes bezpieczeństwa państwa.

Poza przypadkami określonymi już wcześniej w decyzji Nr 72/MON decyzja Nr 141/MON nie będzie stosowana do zakupów sprzętu wojskowego i usług, dla których gestorem jest Narodowe Centrum Kryptologii, na potrzeby zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa w systemach teleinformatycznych resortu obrony narodowej oraz Sił Zbrojnych.

Decyzja Nr 141/MON nie będzie również stosowana do sprzętu wojskowego lub usług, dla których gestorem jest Dowództwo Wojsk Obrony Terytorialnej, na podstawie przepisów decyzji dotyczącej pozyskiwania sprzętu wojskowego Wojsk Obrony Terytorialnej, czyli decyzji Nr 92/MON Ministra Obrony Narodowej z 28 kwietnia 2017 r. w sprawie pozyskiwania sprzętu wojskowego Wojsk Obrony Terytorialnej. W decyzji Nr 141/MON doprecyzowano, że w przypadku realizacji pilnej potrzeby operacyjnej SZ RP nie będzie mogła być zaspokajana przez realizację pracy rozwojowej.

Ponadto dodano nową fazę w cyklu życia sprzętu wojskowego w postaci fazy wycofania sprzętu z Sił Zbrojnych. Nowa faza zawiera dwa etapy: a) usuwanie ze środowiska operacyjnego oraz b) likwidacja. Wcześniej wycofanie uzbrojenia z linii odbywało się w ramach fazy eksploatacyjnej.

Likwidacja osobowego zasobu informacyjnego MON i zniesienie możliwości organizacji spotkań dotyczących sprzętu wojskowego

Decyzja Nr 141/MON zlikwidowała zasób informacyjny resortu obrony narodowej obejmujący osoby fizyczne oraz osoby prawne właściwe i kompetentne do wykonania ekspertyz i opinii wymagających specjalistycznej wiedzy. Sekretarz Stanu mógł zlecać takim osobom ich wykonanie na każdym etapie procesu pozyskiwania sprzętu wojskowego w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Trudno określić, jak często poprzednie i obecne kierownictwo MON korzystało dotychczas z zasobu informacyjnego i czy taka forma wspierania merytorycznego decydentów w resorcie obrony była efektywna.



Fot. J.Sabak

Co więcej, nowa decyzja uchyliła możliwość organizacji spotkań (konferencji, pokazów, prezentacji, itp.) dotyczących sprzętu wojskowego w celu zbierania i wymiany doświadczeń oraz informacji na temat sprzętu wojskowego. W takich inicjatywach mogły brać udział instytucje lub podmioty krajowe i zagraniczne oraz za pisemną zgodą szefa (dyrektora, dowódcy, kierownika) właściwej komórki lub jednostki organizacyjnej również ich pracownicy i żołnierze. Można przyjąć, że zdobywanie wiedzy na temat systemów uzbrojenia będzie się odbywać w ramach organizowanych dialogów technicznych.

Status dotychczasowych spraw

Zgodnie z decyzją Nr 141/MON sprawy rozpoczęte i niezakończone przed dniem jej wejścia w życie decyzji realizuje się w oparciu o dotychczas obowiązujące przepisy, jednak nie dłużej niż do zakończenia fazy lub etapu, w którym znajduje się realizacja sprawy. Ponadto na uzasadniony wniosek głównego uczestnika systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego (np. Szefa SG WP lub Szefa IU), Sekretarz Stanu w MON może wyrazić zgodę na realizację spraw rozpoczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie decyzji w oparciu o dotychczas obowiązujące przepisy.

Nowe regulacje nie reformują systemu pozyskiwania uzbrojenia

Decyzja Nr 141/MON nie przynosi przełomu w zakresie reformowania systemu pozyskiwania uzbrojenia dla Sił Zbrojnych RP, mimo że obecne kierownictwo resortu często go krytykowało jako zbyt skomplikowany i nieprzejrzysty. Nowe przepisy mają charakter porządkujący. Decyzja nie wprowadza głębokich zmian w samych procedurach pozyskiwania uzbrojenia, mimo że prezentowany w maju 2017 r. Strategiczny Przegląd Obrony w części niejawniej z pewnością zawierał szereg wniosków co do kondycji systemu zaopatrywania Sił Zbrojnych RP w nowy sprzęt.

Można pokusić się o wniosek, że dopiero reforma instytucjonalna powiązana z kompleksową zmianą przepisów zakupowych, w tym z przyjęciem ustawy o zamówieniach obronnych uwzględniającej specyfikę sektora zbrojeniowego może przynieść jakościową zmianę w usprawnieniu systemu pozyskiwania sprzętu wojskowego dla polskiej armii.

Wojciech Pawłuszko