

Monika Nowikowska

OCENA FUNKCJONALNOŚCI
SYSTEMU
KONTROLI
W SIŁACH ZBROJNYCH RP

*Książkę tę dedykuję nauczycielom sztuki kontrolerskiej
płk. Zdzisławowi Cieciorze
płk. Januszowi Cieślakowi
płk. Marianowi Pindralowi
płk. Jackowi Samborskiemu
z podziękowaniem za okazane wsparcie, życzliwość,
wrozumiałość i cenne rady.*



WARSZAWA
2018

Recenzenci:
dr hab. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz, prof. ASzWoj
dr hab. Piotr Milik, prof. ASzWoj

Opracowanie redakcyjne:
Lech Mleczko i Zbigniew Moszumański

Opracowanie językowe i korekta:
Krystyna Koziorowska

Opracowanie graficzne i projekt okładki:
Anna Skowrońska IDEAPRESS

© Copyright by Towarzystwo Wiedzy Obronnej

Publikacja dofinansowana ze środków Akademii Sztuki Wojennej

ISBN 978-83-944423-4-7 (miękka oprawa)

ISBN 978-83-68170-34-4 (pdf)

ISBN 978-83-68170-35-1 (epub)

ISBN 978-83-68170-36-8 (mobi)

Wydanie I

Wydawca:
Wydawnictwo Towarzystwa Wiedzy Obronnej
ul. 11 Listopada 17/19, 03-446 Warszawa
www.two.edu.pl
e-mail: kontakt@two.edu.pl

SKŁAD
Agencja Wydawnicza IDEAPRESS
Łukowska 1/149, 04-113 Warszawa
www.ideapress.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	7
Rozdział I. Zarys historii kontroli wojskowej w Siłach Zbrojnych RP	11
1. Uwagi ogólne	11
2. Zarys historyczny	13
2.1. Kontrola gospodarki wojska w okresie międzywojennym	15
2.2. Kontrola inspekcyjna wojska w okresie międzywojennym	18
2.3. Kontrola gospodarki wojska w latach 1946–1990.....	20
2.4. Kontrola wyszkolenia wojsk w latach 1946–1990.....	22
3. Departament Kontroli Ministerstwa Obrony Narodowej.....	24
4. Podstawy prawne funkcjonowania kontroli w siłach zbrojnych.....	27
Rozdział II. Pojęcie i istota kontroli	35
1. Uwagi ogólne	35
2. Pojęcia z zakresu kontroli.....	36
3. Kontrola a terminy pokrewne	40
4. Rodzaje kontroli i jej podział	47
5. Zasady kontroli.....	55
6. Cele, zadania i funkcje kontroli	62
Rozdział III. Zadania i zakres działania organów kontroli w siłach zbrojnych. Kryteria kontroli i ich wzajemne relacje	73
1. Uwagi ogólne	73

2. Zadania i zakres działania wybranych organów kontroli w siłach zbrojnych.....	75
3. Kryteria kontroli.....	78
4. Hierarchizacja kryteriów kontroli.....	90
Rozdział IV. Czynniki determinujące sprawność działań kontrolnych	93
1. Uwagi ogólne	93
2. Planowanie w kontroli	97
3. Metodyka kontroli	99
3.1. Sposoby i techniki kontroli.....	100
3.2. Postępowanie dowodowe w procesie kontroli	103
3.2.1. Pojęcie „dowodu” w postępowaniu kontrolnym	105
3.2.2. Klasyfikacja dowodów	107
3.2.3. Ocena dowodów	120
4. Kwalifikacje kontrolera	122
Rozdział V. Zjawiska negatywne w funkcjonowaniu kontroli	135
1. Uwagi ogólne	135
2. Hipertrofia i atrofia kontroli.....	137
3. Autonomizacja kontroli.....	140
4. Formalizm kontroli.....	143
Rozdział VI. Mierniki oceny działalności kontrolnej w Siłach Zbrojnych RP	147
1. Uwagi ogólne	147
2. Kryteria oceny działalności kontrolnej.....	149
3. Efekty działalności kontrolnej	153
4. Cechy i wyznaczniki sprawności kontroli	155

Rozdział VII. Standardy etyczne w kontroli	163
1. Uwagi ogólne	163
2. Podstawowe zasady etyczne w zawodzie kontrolera.....	165
3. Rola i znaczenie kodeksów etyki zawodowej.....	174
Wnioski końcowe	179

Wykaz najważniejszych skrótów

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
- u.o.i.n. – ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 412 ze zm.)
- u.o.r. – ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.)
- u.o.k.w.a.r. lub ustawa o kontroli – ustawa z 15.07.2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. nr 185, poz. 1092)
- ustawa o NIK – ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.)

Czasopisma wydawnictwa promulgacyjne

- KP – „Kontrola Państwowa”
- KPP – „Kortowski Przegląd Prawniczy”
- PUG – „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”

Inne

- Dz. R-zów – Dziennik Rozkazów
- MON – Ministerstwo Obrony Narodowej
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- RSZ – Rodzaje Sił Zbrojnych
- R-z – Rozkaz
- SA – Sąd Administracyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- SO – Sąd Okręgowy
- SZ – Siły Zbrojne
- WP – Wojsko Polskie
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- ŻW – Żandarmeria Wojskowa

Wprowadzenie

Zagadnienie funkcjonalności systemu kontroli w siłach zbrojnych stanowi aktualną i ważną problematykę badawczą. Doniosłość tematyki wynika z faktu, że kontrola jest immanentną cechą każdego procesu zorganizowanego działania oraz stanowi integralny składnik funkcji zarządzania. Kontrola nie może stanowić funkcji samoistnej, ale jest wtórna w stosunku do innych działań, takich jak planowanie i wykonanie. Przez pojęcie „system” autorka rozumie uporządkowany, wewnętrznie spójny układ elementów, mających strukturę dostosowaną do istniejących warunków. W celu skutecznego wykonywania zadań kontrolnych w resorcie obrony narodowej został utworzony system kontroli, składający się z podmiotów realizujących czynności kontrolne.

Jako tezę pracy autorka przyjęła, że nie jest możliwe funkcjonowanie skutecznej i efektywnej kontroli, jeżeli w systemie, w jakim ona funkcjonuje, nie jest zapewnione sprzężenie zwrotne towarzyszące każdej ważnej decyzji.

Problematyka objęta tematem pracy stanowi próbę oceny funkcjonalności systemu kontroli w siłach zbrojnych. Zadania w niniejszej pracy sprowadzają się do:

- przedstawienia historii kontroli wojskowej w siłach zbrojnych,
- analizy pojęcia kontroli i jej relacji z terminami pokrewnymi, takimi jak: nadzór, rewizja, inspekcja, lustracja, kontroling, audyt,
- wskazania funkcji, celów, zadań, rodzajów i zasad kontroli,
- ustalenia, czy działanie zgodne z obowiązkami zawodowymi i metodyką kontroli może mieć wpływ na ocenę jej skuteczności i efektywności,
- przedstawienia negatywnych zjawisk w kontroli,

- wskazania czynników determinujących sprawność działań kontrolnych,
- sprecyzowania zasad etyki w zawodzie kontrolera.

Tak określony tytuł pracy nie pozostaje bez wpływu na jej strukturę. Pracę podzielono na dwie części, które łącznie obejmują siedem rozdziałów. Pierwsza część pracy jest poświęcona zagadnieniom ogólnym i obejmuje rozdziały od pierwszego do trzeciego. Natomiast druga – rozdziały od czwartego do siódmego – przedstawia dwa obszary badawcze, w których poddano analizie czynniki determinujące sprawność działań kontrolnych, jak również zjawiska negatywne w funkcjonowaniu kontroli.

Rozdział pierwszy został poświęcony przedstawieniu zagadnienia kontroli wojskowej w ujęciu historycznym. Analiza historyczna była niezbędnym elementem w wyjaśnieniu etapów rozwoju kontroli wojskowej w siłach zbrojnych. Rozważania w zakresie kształtowania unormowań prawnych odnoszących się do kontroli obejmują okres stu lat, od 1918 do 2018 r.

W rozdziale drugim przedstawiono podstawowe zagadnienia teorii kontroli. Autorka prowadzi rozważania z uwzględnieniem odróżnienia pojęcia kontroli od pojęcia nadzoru. Definicja kontroli została omówiona w relacji do terminów pokrewnych, takich jak: rewizja, inspekcja, lustracja, kontroling, audyt. Analiza pojęcia kontroli wymagała również przeprowadzenia rozważań w odniesieniu do różnych jej rodzajów. W rozdziale tym przeprowadzono ponadto rozważania dotyczące celów, zadań i funkcji kontroli.

Czwarty rozdział pracy dotyczy analizy czynników determinujących sprawność działań kontrolnych. Przyjmuje się, że każde działanie kontrolne powinno być szczególnie starannie przemyślane i zorganizowane. Głównym celem tej części była próba wykazania tych warunków, które mają wpływ na przestrzeganie, określonej w art. 21 ustawy o kontroli w administracji rządowej, zasady sprawności działania. Rozdział został poświęcony szeroko rozumianemu warsztatowi kontrolerskiemu. Tylko prowadzenie postępowania kontrolnego na wysokim poziomie, przez kompetentne i przygotowane osoby zwiększa prawdopodobieństwo, że ustalenia kontroli będą niezawodne, a wnioski i zalecenia poważnie rozpatrywane i wdrażane.

W rozdziale piątym podjęta została problematyka negatywnych zjawisk w funkcjonowaniu kontroli. Rozważania dotyczące hipertrofii i atrofii kontroli stanowią szczególną materię, gdyż ich wystąpienie może przesądzać o braku skuteczności i efektywności działań kontrolnych, jak również traktują o kompetencji rozumianej jako zdolność i umiejętność wykonywania kontroli w aspekcie merytorycznym, organizacyjnym, technicznym. Chodzi o fachowość, profesjonalizm, znawstwo przedmiotu działalności kontrolnej wymagane od kontrolerów. Kontroler, aby mógł należycie wywiązywać się ze swoich obowiązków, musi mieć merytoryczną wiedzę w dziedzinie, którą analizuje i ocenia. W rozdziale poddano analizie zagadnienie automatyzacji oraz formalizmu w kontroli.

W rozdziale szóstym dokonano próby określenia mierników oceny działalności kontrolnej. Należy podkreślić, że kontrola, tak jak każda inna działalność, może i powinna podlegać ocenie. Istota oceny działalności kontrolnej daje odpowiedź na pytanie o walory, efekty, osiągnięcia oraz realizację celów stawianych przed kontrolą. Ocena taka może ponadto wskazywać niedomagania lub braki kontroli.

Rozdział siódmy dotyczy zagadnienia etyki w kontroli. Celem było zastanowienie się nad potrzebą kodyfikacji zasad etyki zawodowej kontrolerów. W związku z podjętym tematem konieczna była analiza podstawowych zasad etycznych w kontroli. Najczęściej wskazywane zasady to: obiektywizm, uczciwość, rzetelność, poufność, profesjonalizm, należyta staranność, bezstronność, niezależność, biegłość, ciągły rozwój zawodowy.

Wieloaspektowość problematyki związanej z analizą oceny funkcjonalności systemu kontroli w siłach zbrojnych wymagała zastosowania kilku metod badawczych. W pracy wykorzystano metodę wykładni językowej z uwzględnieniem wykładni systemowej (pionowej i poziomej), funkcjonalnej (intelektualnej i aksjologicznej) oraz celowości w ujęciu J. Wróblewskiego¹. W ramach wykładni funkcjonalnej odniesiono się do metody historycznej i komparatystycznej.

Wykorzystanie w pracy metody historycznej pozwoliło przedstawić genezę i ewolucję kontroli w siłach zbrojnych, a także dokonać oceny zachodzących zmian legislacyjnych. W celu przeprowadzenia analizy

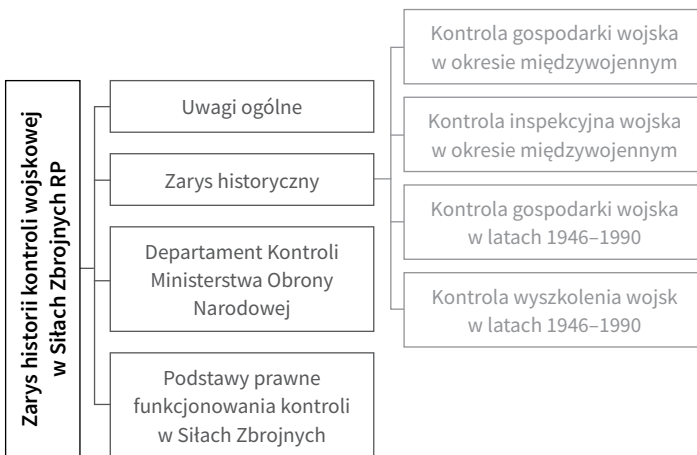
¹ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 128.

przepisów aktów prawnych wykorzystano metodę dogmatyczną, która umożliwiła interpretację obowiązujących przepisów prawa opartą na zasadach logiki i postulatach racjonalnego prawodawcy.

W tym miejscu autorka wyraża podziękowanie wszystkim osobom, które przyczyniły się do powstania tej książki. Szczególne wyrazy wdzięczności wyraża swoim nauczycielom sztuki kontrolerskiej: płk. Zdzisławowi Cieciorze, płk. Januszowi Cieślakowi, płk. Marianowi Pindralowi oraz płk. Jackowi Samborskiemu, a także kontrolerom, którzy w trakcie wspólnej pracy w Departamencie Kontroli służyli wsparciem, wyrozumiałością, życzliwością i cennymi radami: płk. Jackowi Pruchnickiemu, płk. Mirosławowi Kiezikowi, płk. Cezaremu Janowskiemu, płk. Janowi Pęczkowskiemu, płk. Kazimierzowi Kozarskiemu, płk. Jackowi Ryckiewiczowi, komdr. Januszowi Hyjkowi, płk. Wojciechowi Kapysiówi, płk. Dariuszowi Kinastowi, płk. Krzysztofowi Łapajowi, płk. Michałowi Kozłowskiemu oraz Annie Bosek, jak również paniom Elżbiecie Oziębło i Marzenie Ferenc.

Rozdział I

Zarys historii kontroli wojskowej w Siłach Zbrojnych RP



1. Uwagi ogólne

Jesteśmy świadkami ciągłego zainteresowania dziejami, dokonaniami i współczesnymi problemami polskich sił zbrojnych. Od historyków i autorów oczekuje się rzetelnego i wnikliwego obrazu nie tylko biografii wybitnych dowódców czy analitycznego opisu

działań wojennych, ale także oceny pracy organów wojskowych, w tym powołanej w 1921 r. kontroli wojskowej¹.

Misja kontroli wojskowej od początku jej historii w niepodległej Rzeczypospolitej przed dziewięćdziesięciu siedmiu laty polegała na wnikananiu w różne dziedziny działalności armii. Siły zbrojne stanowią specyficzną instytucję, która można określić mianem „państwa w państwie”². Aby mogły pełnić swoje funkcje, dla których zostały powołane, wyposażono je w odpowiedniki najróżniejszych resortów. Wojsko posiada swój budżet, służbę porządkową, Żandarmerię Wojskową, wymiar sprawiedliwości, służbę zagraniczną reprezentowaną przez oficerów attaché, szkolnictwo wojskowe, wojskowe szpitale, instytuty naukowe, muzea, wydawnictwa. W dyspozycji sił zbrojnych pozostaje majątek, na który składa się sprzęt i uzbrojenie, budynki koszarowe, urzędowe i mieszkalne, drukarnie, archiwa, muzea czy biblioteki³. Ta wyjątkowa pozycja i uwarunkowania sprawiają, że zagadnienie kontroli odgrywa bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu sił zbrojnych.

Na zasadność i cel pracy instytucji kontroli w siłach zbrojnych zwrócił już uwagę gen. por. Kazimierz Sosnkowski, który w pierwszych miesiącach istnienia niepodległego państwa polskiego podjął prace nad utworzeniem systemu inspekcji sprawności i gotowości bojowej, wyszkolenia, uzbrojenia i wyposażenia wojska oraz kontroli nad jego administracją i gospodarką. Jak trafnie podkreślił gen. por. Kazimierz Sosnkowski, „kontrola wprowadza ład, porządek i gospodarność”. Jako zwolennik silnej pozycji kontroli, będącej ważnym i potrzebnym weryfikatorem prawidłowości działalności sił zbrojnych jako łącznik pozwalający na szeroki zakres przedmiotowy i podmiotowy, wskazywał środki

¹ M. Klimecki, *Kilka uwag wprowadzenia* [w:] C. Czekatowski et al., *80 lat kontroli wojskowej 1921–2001*, Kraków 2001, s. 7.

² M. Nowikowska, *Działalność kontrolna w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prawo wojskowe*, red. W. Kitler, D. Nowak, M. Stepnowska, Warszawa 2017, s. 492.

³ M. Klimecki, op. cit., s. 7.

publiczne i własność państwową. Weryfikacja sprawowana przez organ kontroli powinna być profesjonalna i sprawiedliwa⁴.

Rozdział ukazuje historię funkcjonowania kontroli w siłach zbrojnych. Rozważania koncentrują się na analizie pierwszych aktów prawnych regulujących działalność kontrolną. Przedmiot rozważań stanowią także obecnie obowiązujące podstawy prawne funkcjonowania kontroli. Przeprowadzone badania nad istotą i znaczeniem kontroli w siłach zbrojnych w ujęciu historycznym stanowią materiał porównawczy dla obecnie obowiązującego systemu prawnego. Kontrola wojskowa w formie instytucjonalnej, w jakiej funkcjonuje do dzisiaj, w swym kształcie podstawowym została ustanowiona u progu niepodległości II Rzeczypospolitej Polskiej. Wódz Naczelny marszałek Polski Józef Piłsudski dekretem z 11 kwietnia 1921 r. o zadaniach i organizacji Kontroli Administracji Wojskowej utworzył Korpus Kontrolerów Wojskowych⁵. Szczególnie istotne wydaje się wskazanie przesłanek oraz warunków, w których doszło do ustanowienia pierwszych zasad kontroli wojska. Na przestrzeni XX w. stan normatywny regulujący problematykę kontroli w siłach zbrojnych wskutek zmian społecznych uległ zasadniczym przemianom. Czy wobec tego obecne rozwiązania prawne w sposób zadawalający normują system kontroli w siłach zbrojnych? Rozważania zostały przeprowadzone przy wykorzystaniu metody historycznej. Fakt powstania pierwszych regulacji prawnych z zakresu kontroli na początku XX w. zarówno zachęca, jak i obliguje do porównania ich z obecnie obowiązującymi. Dopiero na tle rozwoju historycznego możliwe jest udzielenie odpowiedzi na temat funkcjonalności system kontroli w siłach zbrojnych.

2. Zarys historyczny

Działalność kontrolna w siłach zbrojnych sięga okresu Polski odrodzonej. Odzyskanie niepodległości po okresie rozbiorów otworzyło wszystkie problemy prawnoustrojowe, w tym zagadnienie

⁴ M. Nowikowska, *W przededniu stulecia kontroli wojskowej w Siłach Zbrojnych RP [w:] Polska niepodległa 1918–2018. Księga rocznicowa z okazji 100 rocznicy odzyskania niepodległości*, Warszawa 2018, s. 48.

⁵ Eadem, *Działalność kontrolna...*, s. 491.

unormowania struktury i charakteru sił zbrojnych. W pierwszych miesiącach istnienia niepodległego państwa polskiego w grudniu 1918 r. utworzono Departament Gospodarczy Ministerstwa Spraw Wojskowych, w którym w grudniu 1919 r. znalazła się sekcja rachunkowo-kontrolna. Przy Ministerstwie Spraw Wojskowych podjęły także działalność trzy inspektoraty: artylerii, jazdy i piechoty Legionów, których celem była ocena sprawności i gotowości bojowej, wyszkolenia i uzbrojenia wojsk. Były one początkowo podporządkowane Naczelnemu Dowództwu Wojsk Polskich. Od początku tworzenia systemu kontroli wojskowej wyraźny był podział na kontrolę gospodarki wojska oraz kontrolę wyszkolenia, tzw. działalność inspekcyjną⁶.

Zadanie utworzenia w nowych warunkach systemu kontroli w armii zostało powierzone Ministrowi Spraw Wojskowych, a jednocześnie bliskiemu współpracownikowi marszałka Józefa Piłsudskiego – gen. Kazimierzowi Sosnkowskiemu. W 1918 r. głównym zadaniem władz było zapewnienie odrodzonemu państwu polskiemu trwałego bezpieczeństwa. Jednym z istotnych problemów było zapewnienie środków do realizacji tego zadania. Należało zorganizować armię w formie odpowiadającej potrzebom i możliwościom kraju oraz efektywnie wykorzystać skromne środki finansowe i materiałowe⁷. Minister Spraw Wojskowych w 1921 r. spowodował przyjazd do Polski kontrolera-generała I klasy armii francuskiej Ernesta Chappuis'a, który podjął się próby oceny gospodarki wojska oraz udzielenia konsultacji w zakresie tworzenia administracji wojskowej⁸. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że gen. Chappuis był jednym z autorów dekretu Naczelnego Wodza z 11 kwietnia 1921 r. o zadaniach i organizacji Kontroli Administracji Wojskowej, zawierającego pierwszą koncepcję organizacji i działalności kontroli w siłach zbrojnych⁹.

⁶ Ibidem, s. 493.

⁷ P. Stawecki, *Wskrzeszenie Wojska Polskiego na przełomie lat 1918 i 1919*, „Studia i Materiały do Historii Wojskowości”, t. XXIX, Warszawa 1987, s. 207.

⁸ W. Ciesielski et al., *XXXV lat Głównej Kontroli Wojskowej*, Warszawa 1993, s. 1.

⁹ Ibidem, s. 2. Vide: E. Chappuis, *Uwagi o organizacji Najwyższej Izby Kontroli*, „Życie Urzędnicze” 1926, nr 10, s. 307.

2.1. Kontrola gospodarki wojska w okresie międzywojennym

4 kwietnia 1919 r. Sejm Rzeczypospolitej podjął uchwałę umożliwiającą powoływanie specjalnych zespołów kontrolnych wysyłanych do instytucji wojskowych w celu zbadania zachodzących w nich zjawisk gospodarczych. 23 lipca 1919 r. Sejmowa Komisja Wojskowa uchwaliła regulamin Komisji Śledczej ds. Intendentury i Zaopatrywania Armii¹⁰. Podstawowym jej zadaniem była kontrola gospodarki wojska, w tym wydatkowania środków publicznych¹¹. Komisję Śledczą ustawą z dnia 7 listopada 1919 r. przekształcono w Nadzwyczajną Komisję Rewizyjną, pozostawiając niezmienione zadania¹². Zarówno Komisja Śledcza ds. Intendentury i Zaopatrywania Armii, jak i Nadzwyczajna Komisja Rewizyjna miały charakter cywilnej kontroli nad armią. Po utworzeniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa (NIKP) na podstawie dekretu Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z dnia 7 lutego 1919 r.¹³ i powołaniu niezależnego organu kontroli państwowej, Komisja Rewizyjna zakończyła swoją działalność¹⁴.

Działalność kontrolna organu kontroli państwowej nie zawsze znajdowała pełną akceptację u kontrolowanych dowódców. W 1922 r. zastępca dowódcy Okręgu Korpusu nr VI we Lwowie gen. bryg. Mieczysław Linde odmówił przeprowadzenia kontroli przez NIKP, informując o tym Ministra Spraw Wojskowych. Fakt niewyrażania przez dowódców zgody na cywilną kontrolę argumentowano tym, że kontrolerzy nie znają przepisów oraz specyfiki wojska, formułując wnioski pokontrolne bez realnych możliwości ich wykonania¹⁵.

¹⁰ Dz. R-zów nr 85, poz. 2997.

¹¹ P. Siliniewicz, *Kontrola gospodarki Wojska Polskiego w okresie międzywojennym* [w:] C. Czekatowski, K. Krynicki, R. Leśniak, P. Siliniewicz, J. Misiura, *80 lat kontroli wojskowej 1921–2001*, Kraków 2001, s. 22.

¹² Dz.U. 1919 nr 89, poz. 484.

¹³ Dz.U. 1920 nr 51, poz. 314.

¹⁴ A. Sylwestrzak, *Historia Najwyższej Izby Kontroli i jej miejsce w Konstytucji*, KP 2010, nr 1, s. 7.

¹⁵ Szerzej P. Siliniewicz, *Kontrola gospodarki Wojska...*, Kraków 2001, s. 25 i literatura tam cyt.

Dało to podstawę do organizowania resortowej kontroli wojskowej, dostarczającej kierownictwu informacji o stanie gospodarki wojska.

15 sierpnia 1920 r. minister spraw wojskowych gen. por. Kazimierz Sosnkowski podpisał rozkaz ustanawiający Oddział Naczelnej Kontroli Wojskowej¹⁶. Głównym celem Oddziału było wszechstronne wykonywanie kontroli, stwierdzanie przyczyn i skutków nieprawidłowości oraz osób odpowiedzialnych i ich doraźne karanie, jak również usuwanie wad i braków.

11 kwietnia 1921 r. Naczelny Wódz marszałek Polski Józef Piłsudski oraz Minister Spraw Wojskowych gen. por. Kazimierz Sosnkowski podpisali dekret o zadaniach i organizacji Kontroli Administracji Wojskowej¹⁷, powołujący Korpus Kontrolerów Wojskowych. Data ta została uznana za dzień powstania kontroli wojskowej. W art. 1 dekretu zapisano, że Kontrola Administracji Wojskowej ma na celu ułatwić ministrowi utrzymanie w armii ładu, porządku i gospodarności. Dyspozycja art. 1 wskazuje, jak ważną rolę w zakresie funkcjonowania sił zbrojnych przyznano kontroli. O szczególnej pozycji kontroli świadczy także art. 12 dekretu, który mówi o usytuowaniu kontroli w strukturze sił zbrojnych. Pierwsza regulacja prawna zakładała bezpośrednią podległość Korpusu ministrowi oraz całkowitą niezależność od dowódców wojskowych¹⁸. Od członków Korpusu prawodawca wymagał wykształcenia akademickiego, określonego stażu w zawodzie i służby wojskowej, kultury, kwalifikacji i prawości życia. Mianowanie oficera poprzedzał obowiązkowy 6-miesięczny staż w charakterze aspiranta, pozytywna ocena specjalnej komórki kwalifikacyjnej oraz decyzja ministra spraw wojskowych¹⁹. W 1923 r. wprowadzono ponadto egzamin konkursowy. Zgodnie z postanowieniami dekretu zwierzchnią ogólną kontrolę administracji siły zbrojnej pełni w imieniu ministra spraw wojskowych Korpus Kontrolerów Wojskowych, uprawniony do wykonywania wszelkiego rodzaju zleceń, prac natury administracyjnej, gospodarczej, finansowej lub dyscyplinarnej.

¹⁶ R-z Dzienny nr 190 i 191 MSWojsk. z 1920 r.

¹⁷ Dz. R-zów nr 16 MSWojsk. z 1921 r., poz. 296.

¹⁸ M. Nowikowska, *W przededniu stulecia...*, s. 51-52.

¹⁹ W. Ciesielski et al., op. cit., s. 4.

Dekret w sposób szczegółowy regulował cele, zakres oraz kryteria kontroli. Za podstawowy cel kontroli uznano ułatwienie ministrowi utrzymania w siłach zbrojnych ładu, porządku i gospodarności. Do podstawowych zadań kontroli należało dokonywanie oceny planowania i wykonania budżetu z uwzględnieniem kryterium celowości i gospodarności, oceny stanu materiału wojennego i infrastruktury wojskowej oraz czuwanie nad przestrzeganiem prawa przez administrację wojskową. Za podstawową zasadę uznano fakt, że kontrola nie miała prawa ingerować w badaną działalność, w ten sposób nie ponosiła odpowiedzialności za kontrolowane elementy. Organ badał, stwierdzał stan faktyczny, oceniał, ale decyzje podejmował minister.

W art. 13 ustalono etat Korpusu Kontrolerów Wojskowych w liczbie 50 stanowisk, w tym 14 generalskich, 15 pułkownikowskich, 15 podpułkownikowskich i 6 majorowskich. W maju 1921 r. dodatkowo wprowadzono „Instrukcję o wykonywaniu kontroli Administracji Wojskowej”²⁰, która określała tok i metodykę kontroli, obowiązki oficerów i osób kontrolowanych, a także postępowanie pokontrolne. Działalność Korpusu została oparta na przepisach pozwalających na prowadzenie skutecznej kontroli administracji wojskowej, w tym efektywne zaspokajanie potrzeb ministra w zakresie sprawowanego przez niego nadzoru nad gospodarką wojskową.

19 sierpnia 1921 r. premier Wincenty Witos i minister spraw wojskowych podpisali rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych. Statut określał misję kontroli w resorcie spraw wojskowych. Pierwszym szefem Wojskowej Kontroli Generalnej i szefem Korpusu Kontrolerów został płk dr Roman Górecki. Podstawowymi komórkami Wojskowej Kontroli Generalnej były oddziały: Kontroli Zestawienia Budżetu, Kontroli Administracyjnej oraz Wydział Centralnej Księgowości. Niewątpliwym osiągnięciem kontroli w latach 1921–1939 było objęcie systematycznym badaniem wszystkich jednostek, instytucji wojskowych. Z przeprowadzanych kontroli sporządzano stosowne informacje do kompetentnych władz wojskowych, od których zależała realizacja wniosków pokontrolnych²¹.

²⁰ Dz. R-zów nr 18 MSWojsk. z 1921, poz. 361.

²¹ W. Ciesielski et al., op. cit., s. 5.

Analiza pierwszych aktów prawnych regulujących system kontroli w siłach zbrojnych pozwala na stwierdzenie, że działalność Korpusu Kontrolerów Wojskowych została oparta na przepisach pozwalających kontrolować administrację wojskową z uwzględnieniem wszelkich obowiązujących norm prawnych, efektywnie, profesjonalnie i z zaspokojeniem potrzeb ministra spraw wojskowych w zakresie pełnienia przez niego nadzoru nad gospodarką wojska. Przepisy dekretu i instrukcji w sposób kompleksowy regulowały zagadnienia kontroli i stanowiły podstawy prawne do realizacji zadań Korpusu.

2.2. Kontrola inspekcyjna wojska w okresie międzywojennym

W pierwszych latach po odzyskaniu przez Polskę niepodległości budowa i rozwój armii sprawił, że nieodzowne stało się opracowanie regulaminów i instrukcji, mających na celu ujednoczenie pojęć i metod szkolenia wojska. Stworzenie podstaw jednolitej doktryny szkoleniowej skutkowo potrzebą powołania specjalnych organów kontroli, które sprawowałyby nadzór nad realizacją procesu szkolenia. W czerwcu 1919 r. przemianowano dotychczasowe Inspektoraty Artylerii i Jazdy na Generalne Inspektoraty. W sierpniu 1919 r. powołano jeszcze Generalny Inspektorat Piechoty. Ich celem była ocena sprawności i gotowości bojowej, wyszkolenia i uzbrojenia wojsk. Wszyscy generalni inspektorzy byli uznawani przez ministra za jego bezpośrednich doradców i ekspertów w zakresie rozwoju i użycia podstawowych rodzajów broni. Do ich zadań należała kontrola organizacji i poziomu wyszkolenia²². Inspektoraty te zostały rozformowane w marcu 1920 r.

Działania wojenne prowadzone w 1920 r. na froncie wschodnim spowodowały podział państwa na dwa obszary: frontowy i krajowy. Marszałek Polski Józef Piłsudski wydał odezwę nawołującą do ochotniczego wstępowania do wojska na czas trwającej wojny. W tym samym czasie Ministerstwo Spraw Wojskowych wydało rozkaz o formowaniu armii ochotniczej oraz instrukcję w sprawie przeprowadzenia werbunku²³. Do kierowania całokształtem

²² M. Nowikowska, *W przededniu stulecia...*, s. 53.

²³ K. Krynicki, *Działalność inspekcyjna w wojsku polskim w latach 1919-1926* [w:] C. Czekatowski et al., *80 lat kontroli wojskowej...*, s. 109.

prac związanych z zaciągiem ministerstwo powołało 8 lipca 1920 r. Generalny Inspektorat Armii Ochotniczej pod dowództwem gen. broni Józefa Hallera. Jednym z zadań Inspektoratu było prowadzenie inspekcji ogólnej i szkolnej w obozach ochotniczych i formacjach zapasowych wystawiających oddziały ochotnicze²⁴.

W związku z zakończeniem działań wojennych na froncie wschodnim pod koniec 1920 r., przystąpiono do demobilizacji armii oraz transformacji organizacyjnej wojska ze stopy wojennej na pokojową²⁵. W kwietniu 1921 r. marszałek Polski Józef Piłsudski utworzył pięć Inspektoratów Armii, stacjonujących w Wilnie, Warszawie, Toruniu, Krakowie i we Lwowie. W związku z powołaniem Inspektorów Armii i powierzeniem im uprawnień inspekcyjnych w stosunku do wszystkich podległych im oddziałów, do końca 1921 r. nie funkcjonowały wyodrębnione fachowe organy inspekcji. W listopadzie 1921 r. zostało utworzone stanowisko generalnego inspektora artylerii, a w grudniu – generalnego inspektora kawalerii. Objęli je gen. broni Józef Haller i gen. broni Tadeusz Rozwadowski. Inspektorzy ci sprawowali stały nadzór nad sprawnością i gotowością bojową swoich broni w całym wojsku. W 1925 r. ustanowiono inspektorat fortyfikacji, w zakres którego wchodziło kontrolowanie przebiegu prac w dziedzinie fortyfikacji na terenie całego kraju oraz śledzenie postępu naukowego i wiedzy fortyfikacyjnej z określeniem własnej doktryny²⁶.

Powrót do władzy w maju 1926 r. marszałka Polski Józefa Piłsudskiego zapoczątkował zmiany strukturalne naczelnych władz wojskowych w Polsce. Dekretem Prezydenta RP z 6 sierpnia 1926 r. ustanowiono funkcję Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych, którą objął sam marszałek Polski Piłsudski²⁷. W myśl dekretu w okresie pokoju siłami zbrojnymi dowodził minister spraw wojskowych. Inspektor Generalny SZ był stałym zastępcą ministra we wszystkich sprawach dotyczących przygotowania sił zbrojnych i państwa do

²⁴ Ibidem, s. 109.

²⁵ M. Pestkowska, *Kazimierz Sosnkowski*, Wrocław 1995, s. 56.

²⁶ K. Krynicki, op. cit., s. 123.

²⁷ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu Generalnego Inspektora sił zbrojnych (Dz.U. 1926 nr 79 poz. 445).

*Dalsza część książki dostępna w wersji
pełnej.*

