



KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej

Chełm, dnia 27 marca 2022 r.

Egz. nr ...2...

Pan ppłk SG Krzysztof JAKIMIAK

KOMENDANT
Placówki Straży Granicznej
w Białej Podlaskiej

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli nt. *Prowadzenie postępowań w sprawach o wykroczenia*, zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Białej Podlaskiej im. gen. bryg. SG Stanisława Tessaro, z siedzibą w Biała Podlaska 21-500, ul. Dokudowska 19, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej na 2021 r.¹ Kontrolę na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej* (Dz. U. z 2020 r., poz. 224 j.t.)² w terminie od 16 grudnia 2021 r. do 15 lutego 2022 r., przeprowadził zespół kontrolerów w składzie³:

- 1) st. chor. szt. SG Karolina MARTYNIUK – IWKO – st. specjalista Wydziału Kontroli – Upoważnienie nr 21/2021 z dnia 14 grudnia 2021 r., kierownik zespołu kontrolerów;
- 2) st. chor. szt. SG Katarzyna STEĆ – st. specjalista Wydziału Kontroli – Upoważnienie nr 22/2021 z dnia 14 grudnia 2021 r.

Z uwagi na potrzebę zachowania zasad reżimu sanitarnego, kontrola prowadzona była w sposób zdalny w oparciu o pozyskane materiały i informacje z jednostki kontrolowanej, Wydziału Kadr i Szkolenia, Wydziału Operacyjno – Śledczego oraz dane systemu CBD EWIDA. Czynności kontrolne, w terminie kontroli, realizowano w wybranych dniach roboczych w pomieszczeniach służbowych komórki ds. kontroli oraz Wydziału Kadr i Szkolenia Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.⁴ Przerwa w realizacji czynności kontrolnych 16.01. – 4.02.2022 r.⁵

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił ppłk [REDAKTED] (do 01.02.2022 r.).⁶ Z uwagi na zmiany personalne na stanowisku, funkcję Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej w terminie realizacji czynności kontrolnych pełnił [REDAKTED] (p.o. w okresie 2.02.2022 r. do 28.02.2022 r.). Na dzień sporządzenia dokumentacji pokontrolnej ww. funkcję pełni ppłk SG Krzysztof JAKIMIAK (od 1.03.2022 r. do nadal).⁷

¹ „Roczny plan kontroli do realizacji przez Wydział Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2021 r.”, z dnia 24.11.2020 r. (RPW/69756/2020) - l.p. 12 planu.

² Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.

³ Akta kontroli, dowód nr 7-11.

⁴ Z uwagi na ogłoszony i obowiązujący w kraju stan epidemii, w trakcie czynności kontrolnych wykorzystano wskazówki pracy zdalnej wynikające z przygotowanego przez Centrum Oceny Administracji KPRM Poradnika kontroli zdalnej (ograniczenie czynności w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz minimalizacja bezpośredniego kontaktu z pracownikami jednostki). Pismo Departamentu Kontroli i Nadzoru MSWiA z dnia 21.05.2020 r. (DKiN-090-2/2020). Średni czas kontroli oraz przerwy w realizacji czynności kontrolnych zawiera notatka służbowa załączona do akt kontroli.

⁵ Podróż służbowa kierownika zespołu kontrolerów.

⁶ Na dzień sporządzenia dokumentacji pokontrolnej posiadał status byłego kierownika jednostki organizacyjnej, o którym mowa w art. 39 ustawy o kontroli w administracji rządowej.

⁷ Akta kontroli, dowód nr 41.

Bezpośrednim przełożonym ww. był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w Książce kontroli Placówki SG w Białej Podlaskiej - wg Rdet Nr NA-BPD-37/13, poz. 4/2021 str. 12/18.

I. Zakres kontroli i okres objęty kontrolą.

Zakres kontroli związany był z potrzebą sprawdzenia poziomu prawidłowości oraz terminowości realizacji zadań i obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów i procedur w zakresie związanym z tematem kontroli. Przedmiot kontroli obejmował dokonanie oceny prawidłowości:

- 1) przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych w jednostce kontrolowanej w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia oraz przyjętych form sprawowanego nadzoru służbowego (kryterium legalności, rzetelności, w tym podstawy kompetencyjne);
- 2) legalność, rzetelność i celowość prowadzenia i dokumentowania postępowań w sprawach o wykroczenia – ocena przyjętego trybu i podjętych rozstrzygnięć.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 października 2021 r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji zadań związanych prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia, dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli.

Na powyższe składała się ocena prawidłowości pod względem legalności i rzetelności przyjętych w jednostce organizacyjnej rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych określających zadania jednostki kontrolowanej i poszczególnych funkcjonariuszy, w tym umocowań, do realizacji zadań w ramach prowadzonych postępowań w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z przyjętym zakresem przedmiotowym kontroli, celem kontroli było również sprawdzenie i ocena poprawności pod względem prawnym i rzetelności przeprowadzonych postępowań w sprawach o wykroczenia, w tym prawidłowość, legalność, celowość i rzetelność gromadzonych dowodów i sporządzonych dokumentów (papierowych i elektronicznych). Sprawdzeniu, w poszczególnych obszarach badawczych, podlegały również formy, poziom i skuteczność realizowanego nadzoru służbowego.

Celem kontroli, w związku z ujawnieniem nieprawidłowości, było także ustalenie przyczyn ich powstania, zakresu, skutków oraz osób odpowiedzialnych za ich powstanie, jak również zebranie informacji przydatnych do podejmowania decyzji i formułowania zaleceń zmierzających do ich wyeliminowania oraz usprawnienia funkcjonowania kontrolowanego obszaru.

III. Ocena skontrolowanej działalności.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności.⁸ Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumentację służbową udostępnioną kontrolerom przez kierownika jednostki kontrolowanej, dane statystyczne pozyskane ze strony intranetowej portalu wewnętrznego Straży Granicznej (EWIDA Zarząd Operacyjno – Śledczy – postępowania podjęte, zakończone, obwinieni),⁹ wydruki z systemu CBD EWIDA akt kontrolnych oraz kart nadzoru przekazane przez Wydział Operacyjno – Śledczy,¹⁰ informacje, wyjaśnienia oraz sporządzone wykazy i notatki służbowe.

⁸ Przyjęte kryteria kontroli:

legalności – zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego oraz innymi rozstrzygnięciami podjętymi w zakresie powyższej tematyki;

celowości – zgodność z celami określonymi dla kontrolowanej działalności, stosowania metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz skuteczności podejmowanych działań;

rzetelności – wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, zgodnie z ich treścią, przestrzeganie reguł funkcjonowania kontrolowanej jednostki, dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

⁹ Akta kontroli, dowód nr 3 - <http://portal.strazgraniczna.pl/dokumenty-sg/dokumenty-ksgg/dokumenty-zos-ksgg/dokumenty-wydzial-iv-ewidencji-i-przetwarzania-danych-zos-ksgg/629-statystyka/630-dane-statystyczne-dane-statystyczne> Wydziału IV Ewidencji i Przetwarzania Danych Zarządu Operacyjno – Śledczego KGSG – raport na dzień 7.10.2021 r. (dostęp w dniu 5.11.2021 r.).

¹⁰ Akta kontroli, dowód nr 22-36.

Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli, zgodnie z przybraną próbą kontroli, sprawdzeniu poddano 80% dokumentacji służbowej związanej z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia, a sporządzonej w okresie objętym kontrolą. Próba kontroli została poparta danymi przekazanymi przez Placówkę SG w Białej Podlaskiej¹¹ oraz Wydział Operacyjno – Śledczy.¹² W związku z wiedzą o elementach populacji, typowanie dokumentacji odbyło się z zastosowaniem metody statystycznej w oparciu o technikę losowania prostego polegającą na losowym wyborze elementów z populacji, przy założeniu, że każdy element miał taką samą szansę wylosowania. Przy doborze próby, wzięto pod uwagę m.in. cel kontroli, wielkość populacji, z której próba została wyodrębniona oraz specyfikę badanego obszaru. Ostateczny wybór z uwagi na status i dostępność akt kontrolnych z populacji 19 teczek objął **15 teczek akt** postępowań wszczętych (podjętych) i zakończonych w okresie 1.01.2021 r.-31.10.2021 r. Zgodnie z założeniami programu kontroli, zastosowana metoda doboru próby (statystyczna) zapewniła reprezentatywność, pozwalając na wysuwanie podczas kontroli wniosków o określonym poziomie ufności¹³ oraz umożliwiła ekstrapolację¹⁴ jej wyników na całą populację. Dobór próby kontroli został udokumentowany.¹⁵ Powyższe stanowiło podstawę oceny prawidłowości stosowania przepisów oraz procedur wewnętrznych w przedmiotowym zakresie. Sprawdzeniu podlegała również całość dokumentacji obejmującej przyjęte rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne: wewnętrzny podział zadań, szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej, upoważnienia oraz poziom, a także sposób sprawowania i dokumentowania nadzoru służbowego nad realizacją zadań w zakresie objętym kontrolą.

Ocenę końcową kontrolowanej działalności sporządzono w oparciu o wskazane powyżej kryteria, zakres i okres objęty kontrolą, przyjęte mierniki oraz oceny cząstkowe na podstawie przyjętej próby przy uwzględnieniu charakteru, przyczyn i następstw stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, na podstawie czterostopniowej skali ocen obejmującej: ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.¹⁶

OGÓLNA OCENA (końcowa): na podstawie ustaleń stanu faktycznego dokonanych w ramach poszczególnych obszarów kontrolowanej problematyki i udokumentowanych w aktach kontroli, uwzględniając przyjęte kryteria kontroli, realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.¹⁷ Przedmiotowa ocena oparta została o profesjonalny osąd kontrolerów, co pozwoliło na skuteczne wykorzystanie uzyskanych w trakcie czynności kontrolnych danych i informacji oraz sformułowanie właściwych wniosków pokontrolnych.

Ocena wynika z ustaleń stanu faktycznego dokonanych w znajdującej się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej – Placówce SG kat. II w Białej Podlaskiej im. gen. bryg. Stanisława Tessaro, którą kieruje Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej, posiadający status terenowego organu Straży Granicznej.¹⁸

¹¹ Akta kontroli, dowód nr 5; 15.

¹² Akta kontroli, dowód nr 2; 16.

¹³ Zakładane prawdopodobieństwo (stopień pewności), że wnioski dotyczące populacji, sformułowane przez kontrolera na podstawie badania próby, są prawidłowe.

¹⁴ Ekstrapolacja – *mat.* wnioskowanie o właściwościach statystycznych całego zbioru na podstawie badań jedynie pewnej jego części (definicja Słownika języka polskiego – Wielki słownik ortograficzny PWN).

¹⁵ Akta kontroli, dowód nr 17.

¹⁶ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej – Warszawa, marzec 2012 r., str. 62

¹⁷ W czterostopniowej skali ocen przyjmuje się, że ocena **pozytywna z nieprawidłowościami** ma zastosowanie wówczas gdy stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

¹⁸ § 21 pkt 20 regulaminu organizacyjnego stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 11 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej imienia 27 Wołyńskiej Dywizji Armii Krajowej z siedzibą w Chełmie (Dz. Urz. KGSG z 2014 r., poz. 63, ze zm.).

Ustalenia oraz oceny cząstkowe dotyczące poszczególnych obszarów objętych kontrolą przedstawiono poniżej.

1) Rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne przyjęte w jednostce kontrolowanej w zakresie objętym tematem kontroli oraz przyjęte formy sprawowanego nadzoru służbowego.

W ramach badanego obszaru, zespół kontrolerów dokonał szczegółowej analizy i weryfikacji przyjętych w jednostce kontrolowanej rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych w zakresie związanym z tematem, zakresem i celem kontroli. Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli, sprawdzeniu poddano całość dostępnej dokumentacji odnoszącej się do rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych uwzględniających realizację zadań dotyczących wykonywania zadań w ramach postępowań objętych sprawdzeniem, które stosowano w okresie objętym kontrolą tj. 1.01.2021 r.-31.10.2021 r.

Szczegółowy opis ustaleń dokonanych w przedmiotowym obszarze, został zawarty w treści notatki służbowej z dnia 30.12.2021 r. (RPW/16132/2021).¹⁹

Kompetencje Straży Granicznej w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, wynikają wprost z przepisów ustawy z dnia 12 października 1990 r. o *Straży Granicznej* (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 1486, z późn. zm.), w szczególności z art. 1 ust. 2 pkt 4.²⁰

Powyższe w sposób kompleksowy doregulowano i określono także w szczegółowym zakresie zadań terenowych organów Straży Granicznej, wynikających z treści zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. w *sprawie utworzenia placówek i dywizjonów Straży Granicznej, określenia ich terytorialnego zasięgu działania, a także określenia szczegółowego zakresu zadań terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend oddziałów, placówek i dywizjonów*.²¹ Zgodnie z ww. aktem normatywnym do zadań Komendanta Placówki, w zakresie objętym kontrolą, w szczególności należy: planowanie, organizacja, kontrolowanie i kierowanie wykonywaniem przez podległych funkcjonariuszy zadań służbowych, w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej, w tym wykroczeń pozostających w związku

¹⁹ Akta kontroli, dowód nr 37.

²⁰ Art. 1. ust. 2. Do zadań Straży Granicznej należy:

4) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej, a w szczególności:

a) przestępstw i wykroczeń dotyczących zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami, związanych z jej oznakowaniem, wykonywaniem pracy przez cudzoziemców, prowadzeniem działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzaniem wykonywania pracy cudzoziemcom, a także przestępstw określonych w art. 270-276 Kodeksu karnego dotyczących wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej, dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub dokumentów wymaganych do ich wydania,

b) przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych wymienionych w art. 134 § 1 pkt 1 Kodeksu karnego skarbowego,

c) przestępstw i wykroczeń pozostających w związku z przekraczaniem granicy państwowej lub przemieszczaniem przez granicę państwową towarów oraz wyrobów akcyzowych podlegających obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy, jak również przedmiotów określonych w przepisach o broni i amunicji, o materiałach wybuchowych, o prekursorach materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom, o bibliotekach, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o narodowym zasobie archiwalnym, o przeciwdziałaniu narkomanii oraz o ewidencji ludności i dowodach osobistych,

d) przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach oraz w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1108),

e) przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstw i wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, pozostających w związku z wykonywaniem komunikacji lotniczej,(...)

i) przestępstw określonych w art. 264a Kodeksu karnego, przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 769 oraz z 2020 r. poz. 2023) oraz wykroczeń określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1100 i 1162),(...

Ponadto zgodnie z art. 11. 1. Funkcjonariusze, wykonując zadania, o których mowa w art. 1 ust. 2, mają prawo m.in. do:

2a) dokonywania kontroli bezpieczeństwa w przejściach granicznych, w portach lotniczych oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej – w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstw lub wykroczeń, zwłaszcza skierowanych przeciwko nienaruszalności granicy państwowej lub bezpieczeństwa w międzynarodowej komunikacji; (...)

6a) nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia; (...)

Na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 95 § 4 kpow wydane zostało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 18 kwietnia 2014 r. w *sprawie wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Granicznej są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego* (Dz.U. z 2020 r., poz. 1437 t.j.); w którym określono wykaz wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Granicznej, są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego oraz warunki i sposób wydawania funkcjonariuszom upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

²¹ (Dz. Urz. KGSG z 2016 r., poz. 108, z póź. zm.). Zwane dalej zarządzeniem nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r.

z przekraczaniem granicy państwowej; nadzór nad postępowaniami w sprawach o wykroczenia, w tym nad postępowaniami mandatowymi; planowanie, organizowanie i przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom; występowanie z wnioskiem do właściwego sądu rejonowego o ukaranie osób odpowiedzialnych za stwierdzone w toku kontroli naruszenia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lub ustawy o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowiące wykroczenie; ujawnianie wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w tym nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego.²²

Ponadto, zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 27 wspomnianego wyżej zarządzenia Komendant Placówki sprawuje nadzór nad realizacją obowiązków i uprawnień przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, określonych w ich szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień.

Ustalono, że szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień kierownika jednostki kontrolowanej został określony w załączniku do decyzji nr 23 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 30 marca 2020 r. w sprawie określenia właściwości zastępców Komendanta Oddziału i głównego księgowego oraz wprowadzenia szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień zastępców Komendanta Oddziału, głównego księgowego, kierowników komórek organizacyjnych, komendantów placówek, rzecznika prasowego, inspektora do spraw przeciwpożarowych WK, pracowników Zespół do spraw BHP/S Wydziału Kontroli, a także osób zajmujących stanowiska w zespole stanowisk samodzielnych (ze zm.) - Załącznik nr 43 - zakres obowiązków Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej.²³

W przyjętym okresie kontroli, organizacja (zakres właściwość) oraz zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonych przez Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej nw. dokumentach²⁴:

- 1) *Wewnętrzny podział zadań Placówki Straży Granicznej kat. II w Białej Podlaskiej* z dnia 24.04.2020 r. – dokument utracił moc w związku z wejściem w życie nw.;
- 2) *Wewnętrzny podział zadań Placówki Straży Granicznej kat. II w Białej Podlaskiej* z dnia 11.01.2021 r.

Dokumenty w swojej treści odnosiły się do struktury organizacyjnej jednostki oraz właściwości osób funkcyjnych, w tym podległości struktur wymienionych w etacie określonym zarządzeniem Komendanta Głównego Straży Granicznej. W strukturze organizacyjnej Placówki SG w Białej Podlaskiej, komórką w której zakresie umiejscowiono zadania: wszczynania i prowadzenia czynności wyjaśniających w zakresie właściwości Straży Granicznej; współdziałania z pozostałymi komórkami organizacyjnymi placówki, w tym Grupą ds. Cudzoziemców, w zakresie wymiany informacji i koordynacji czynności w celu skutecznego rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania wykroczeń będących w zakresie ustawowych kompetencji Straży Granicznej, w tym związanych z nielegalną pracą i zatrudnianiem cudzoziemców, nielegalną migracją oraz zagrożeniami terrorystycznymi; występowania z wnioskiem do właściwego sądu rejonowego o ukaranie osób odpowiedzialnych za stwierdzone w toku kontroli naruszenia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (...), stanowiące wykroczenie; współdziałania z właściwymi miejscowo sądami w zakresie

²² Zgodnie z § 5 pkt 4; § 9 ust. 1 pkt 2b, 12, 17, 19, 20, 25.

²³ Akta kontroli, dowód nr 13. Zaktualizowany załącznikiem nr 20 do decyzji zmieniającej nr 31 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 7 kwietnia 2021 r. Zgodnie ze wspomnianym załącznikiem do obowiązków kierownika jednostki kontrolowanej, w zakresie związanym z przedmiotem kontroli, należał m.in. nadzór nad realizacją zakresu obowiązków i uprawnień, określonych dla funkcjonariuszy i pracowników; nadzór nad ujawnianiem wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w tym nakładaniem grzywien w drodze mandatów karnych; nadzór nad optymalnym wykorzystaniem metod i form pracy operacyjno – rozpoznawczej oraz dochodzeniowo – śledczej, w celu skutecznego zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców; nadzór nad gromadzeniem informacji i danych statystycznych dot. realizacji zadań PSG w Białej Podlaskiej w sprawach rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców w zakresie właściwości Straży Granicznej; nadzór nad wprowadzaniem, przetwarzaniem i gromadzeniem danych do ewidencji operacyjnej i dochodzeniowo – śledczej w CBD EWIDA, A-EWIDA i P-EWIDA.

²⁴ Akta kontroli, dowód nr 5.

prowadzonych czynności wyjaśniających – jest Referat Postępowań Karnych i Techniki Kryminalistycznej Grupy Operacyjno – Śledczej, w ramach którego, w okresie objętym kontrolą, stosowne czynności realizowali właściwi funkcjonariusze referatu.²⁵

W okresie objętym kontrolą nadzór nad wykonywaniem zadań obejmujących przedmiot kontroli z tytułu zajmowanego stanowiska sprawował Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej. Natomiast w ramach struktury organizacyjnej do czynności nadzoru i koordynacji, wyznaczeni zostali:

- 1) Zastępca Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej;²⁶
- 2) Kierownik Grupy Operacyjno – Śledczej Placówki SG w Białej Podlaskiej;²⁷
- 3) Starszy specjalista – koordynator Referatu Postępowań Karnych i Techniki Kryminalistycznej Grupy Operacyjno – Śledczej Placówki SG w Białej Podlaskiej.²⁸

Jak ustalono, w okresie objętym kontrolą, zadania objęte tematem kontroli realizowało ponadto dwóch funkcjonariuszy referatów wchodzących w skład Grupy Operacyjno – Śledczej Placówki SG w Białej Podlaskiej, tj. st. kontroler²⁹ oraz młodszy asystent.³⁰

W trakcie ustaleń stanu faktycznego, poczynionych w powyższym zakresie, stwierdzono dokument w postaci szczegółowego zakres obowiązków i uprawnień Starszego specjalisty – koordynatora Referatu Postępowań Karnych i Techniki Kryminalistycznej Grupy Operacyjno – Śledczej Placówki SG w Białej Podlaskiej z dnia 5.01.2021 r., z którym funkcjonariuszka zapoznała się w dniu 6.01.2021 r., sporządzony w formie pisemnej, który pomimo, iż znajdował się w TAO funkcjonariuszki i obejmował wpisy odnoszące się w pełnym zakresie do zadań objętych zakresem kontroli³¹, nie zawierał podpisu/pieczęci kierownika jednostki organizacyjnej, jako właściwego do określenia obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych.³²

Wyjaśniając powyższe p.o. Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej [REDAKTOWANE] wskazał, że powyższe jest wynikiem zwykłego przeoczenia. Jednocześnie do akt kontroli przesłał skan nowego szczegółowego zakresu obowiązków Starszego specjalisty – koordynatora Referatu Postępowań Karnych i Techniki Kryminalistycznej Grupy Operacyjno – Śledczej Placówki SG w Białej Podlaskiej określonego przez Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej z dnia 18.02.2022 r., jako właściwego do określenia treści dokumentu.³³

²⁵ Zgodnie z § 1 ust. 3 pkt 2 lit. b, § 4 ust. 2 pkt 2, 4-5, 9 wpz z dnia 11.01.2021 r.

²⁶ Akta kontroli, dowód nr 37. Podległy bezpośrednio Komendantowi PSG, zastępujący go w czasie nieobecności, uprawniony do wydawania poleceń funkcjonariuszom i pracownikom w zakresie wynikającym z zadań realizowanych przez placówkę, sprawujący merytoryczny nadzór nad realizacją zadań prowadzonych przez Grupę ds. Cudzoziemców oraz Grupę Operacyjno – Śledczą. Odpowiedzialny m.in. za: organizowanie, planowanie pracy podległych funkcjonariuszy i pracowników cywilnych oraz nadzór nad pełnieniem służby i realizacją zadań służbowych w zakresie właściwości podległych komórek organizacyjnych SG; nadzór nad prowadzeniem czynności operacyjno – rozpoznawczych pod kątem rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń należących do właściwości SG oraz ściganie ich sprawców w terytorialnym zasięgu odpowiedzialności służbowej PSG; nadzór nad prowadzeniem i prawidłowym dokumentowaniem czynności służbowych wykonywanych przez podległych funkcjonariuszy; nadzór nad realizacją zadań, w tym prawidłowością prowadzenia i dokumentowania czynności operacyjno – rozpoznawczych i dochodzeniowo – śledczych oraz terminową realizacją wykonywanych przedsięwzięć przez funkcjonariuszy Grupy Operacyjno – Śledczej; opiniowanie dokumentów, analiz i określanie kierunków prowadzonych czynności przez podległych funkcjonariuszy;

²⁷ Akta kontroli, dowód nr 37. Zgodnie z posiadanym zakresem obowiązków i uprawnień podległy bezpośrednio Zastępcy Komendanta i sprawujący nadzór merytoryczny nad realizacją zadań operacyjno – rozpoznawczych i dochodzeniowo – śledczych prowadzonych przez Grupę Operacyjno – Śledczą PSG w Białej Podlaskiej.

[REDAKTOWANE], odpowiedzialny za organizowanie, planowanie oraz nadzór nad realizacją zadań służbowych podległych funkcjonariuszy referatów i zespołu Grupy Operacyjno – Śledczej, w tym referatu postępowań karnych i techniki kryminalistycznej; sprawujący nadzór na prawidłowym funkcjonowaniu CBD Ewida w zakresie upoważnienia.

²⁸ Akta kontroli, dowód nr 20 (str. 92-94); 44.

²⁹ Akta kontroli, dowód nr 20 (str. 99-101).

³⁰ do 31.05.2021 r.

³¹ Akta kontroli, dowód nr 44. Dokument znajdujący w TAO zawierał wpisy obejmujące: prowadzenie postępowań w sprawach o wykroczenia oraz prowadzenie dokumentacji dotyczącej wykonywanych czynności sprawdzających w zakresie właściwości Straży Granicznej; występowanie z wnioskiem do właściwego sądu rejonowego o ukaranie osób odpowiedzialnych za stwierdzone w toku kontroli naruszenia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lub ustawy o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium RP, stanowiące wykroczenie; przestrzeganie terminowości wykonywania czynności w prowadzonych postępowaniach; koordynacja, organizacja i czuwanie nad prawidłową realizacją zadań funkcjonariuszy referatu postępowań karnych i techniki kryminalistycznej;

³² Zgodnie z § 18 ust. 2 i 4 zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. 2. Komendanci placówek i dywizjonów, oraz kierownicy komórek organizacyjnych komendy oddziału, w terminie 3 miesięcy od dnia wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, ustalą wewnętrzny podział zadań i określą szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych. 4. Przy określaniu szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień dla poszczególnych stanowisk służbowych w placówkach i dywizjonach należy kierować się zadaniami typowymi, określonymi w odrębnych przepisach, dostosowując je do lokalnych potrzeb i warunków służby.

³³ Akta kontroli, dowód nr 43.

Stwierdzony brak z uwagi na przyjęte kryteria legalności i rzetelności kontroli, w ocenie zespołu kontrolerów, stanowi nieprawidłowość natury organizacyjnej polegającą na naruszeniu obowiązku, o którym w § 18 ust. 2 zarządzenia nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r., za którą odpowiedzialność ponosi Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej, jako właściwy do dokonania tego rodzaju czynności. Kontrola nie wykazała jednocześnie aby stwierdzona nieprawidłowość wywarła negatywny wpływ w badanym obszarze działalności jednostki kontrolowanej. Biorąc jednak pod uwagę kwestię, iż stwierdzony brak dotyczył osoby etatowo umocowanej m.in. do koordynacji, organizacji i czuwania nad prawidłową realizacją zadań funkcjonariuszy referatu postępowań karnych i techniki kryminalistycznej, podjęte działania naprawcze zespół kontrolerów uznał za uzasadnione.

Niezależnie od powyższego w oparciu od dokumentację w postaci szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy, którzy prowadzili/współprowadzili objęte sprawdzeniem postępowania (czynności wyjaśniające) potwierdzono, że przedstawione na potrzeby kontroli dokumenty były aktualne na dzień ich podpisania oraz zawierały ustalony zakres czynności odnoszący się do obowiązków i uprawnień będących przedmiotem kontroli, w tym obejmujących kwestie nadzoru służbowego.

Dokonane sprawdzenie zawartości akt kontrolnych (RSoW), wykazało ponadto nw. nieprawidłowości natury organizacyjnej, które w sposób istotny wpływają na przyjęte kryteria kontroli:

1) brak podstaw kompetencyjnych Zastępcy Komendanta Placówki Straży Granicznej do podpisywania w imieniu organu:

a) wniosków do Ewidencji Zleceń 2 – Osoba w imieniu organu zlecającego (RSoW-

Zgodnie z zarządzeniem Nr 49 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie *szczegółowego sposobu wykonywania przez Straż Graniczną czynności zleconych przez właściwe organy państwowe*,³⁵ za organ zlecający uważa się: sąd, prokuraturę lub inny właściwy organ państwowy występujący ze zleceniem.³⁶ Regulację wykonawczą do wspomnianego wyżej aktu normatywnego, wydaną na podstawie § 2 ust. 2 zarządzenia nr 49/2014, stanowi decyzja nr 109/17 Dyrektora Zarządu Granicznego Komendy Głównej Straży Granicznej z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie *sposobu przysyłania zleceń przez komórki organizacyjne Komendy Głównej Straży Granicznej lub jednostki organizacyjne Straży Granicznej*. Wspomniane akty w sposób jednoznaczny definiują/wskazują uprawnienia i obowiązki organu zlecającego rangi jednostki organizacyjnej Straży Granicznej tj. Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej.

b) zapytań o udzielenie informacji do Krajowego Rejestru Karnego (RSoW

Zgodnie z art. 6 § 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o *Krajowym Rejestrze Karnym*³⁸ prawo do uzyskania informacji o osobach, których dane osobowe zgromadzone zostały w Rejestrze, przysługuje prokuratorom, Policji i innym organom uprawnionym do prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach karnych i karnych skarbowych oraz czynności sprawdzających w sprawach o wykroczenia, w związku z prowadzonym postępowaniem; (...) Straży Granicznej, w zakresie, w jakim jest to konieczne do wykonywania nałożonych na nich zadań określonych w ustawie.³⁹ Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy zapytanie

³⁴ Akta kontroli, dowód nr 26 str. 419; nr 28 str. 609-611; str. 615-617; nr 30 str. 910; nr 31 str. 1019; nr 32 str. 1081-1083; nr 36 str. 1495.

³⁵ (Dz. Urz. KGSG z 2014 r., poz. 69, z późn. zm.).

³⁶ Zgodnie z § 1 pkt 10 zarządzenia nr 49/2014.

³⁷ Akta kontroli, dowód nr 22 str. 148; nr 26 str. 431; 452; nr 27 str. 508; nr 28 str. 682, 697-704; 745-747; nr 31 str. 1026-1027; nr 33 str. 1194; nr 34 str. 1255-1256; nr 35 str. 1421- 1424; nr 36 str. 1502.

³⁸ (Dz. U. z 2021, poz. 1709, t.j.).

³⁹ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 i 7.

o udzielenie informacji o osobie powinno zawierać podpis sędziego, prokuratora albo uprawnionej osoby lub organu podmiotu kierującego zapytaniem.⁴⁰

Odnosząc się do aspektu i stosowanej praktyki pozyskiwania na potrzeby prowadzonych postępowań informacji o osobach, których dane osobowe zgromadzone zostały w Krajowym Rejestrze Karnym, p.o. Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej potwierdził, że w przedmiotowym zakresie korzystano z uprawnień wynikających z art. 6 ust. 1 pkt 6 i 7. Jak wskazał ww. konieczność pozyskiwania danych o karalności wynikała również z art. 213 § 1 kpk i odpowiednio z art. 54 § 8 kpow oraz art. 57 § 3 pkt 7 kpow.⁴¹

c) wniośków o odstąpienie od kierowania wniosku o ukaranie do Sądu Rejonowego po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających [REDAKTOWANE]

Biorąc pod uwagę ekonomikę postępowania oraz powszechnie stosowaną w sprawach o wykroczenia zasadę oportunistu, ww. sprawy zakończyły się na etapie czynności wyjaśniających, poprzez sporządzenie wniosku o odstąpienie od kierowania wniosku do sądu o ukaranie (przepisy kpow nie określają formy takiego odstąpienia, w praktyce dopuszczalne jest również sporządzenie notatki o odstąpieniu). Niezależnie od przyjętej formy odstąpienia, za konieczne uznać należy, aby dokument kończący takie czynności został zatwierdzony przez organ Straży Granicznej. W doktrynie i praktyce dominuje pogląd, że skoro uprawniony do kierowania wniosku o ukaranie do sądu zgodnie z art. 57 kpow⁴³ jest organ Straży Granicznej lub upoważniony przez niego funkcjonariusz, to także niekierowanie wniosku o ukaranie do sądu powinien zatwierdzić organ Straży Granicznej lub upoważniony przez niego funkcjonariusz.⁴⁴

Wyjaśniając powyższe kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że w odniesieniu do uprawnień, upoważnień z jakich korzystał Zastępca Komendanta Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej, podpisując w imieniu organu zapytania o udzielenie informacji o osobie w Krajowym Rejestrze Karnym, dokonując zatwierdzenia wniośków o odstąpienie od kierowania wniosku o ukaranie do sądu po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, jak również występując jako organ zlecający, kierował się zapisami upoważnienia nr 30 z dnia 4.11.2016 r.⁴⁵

Poddane kontroli dokumenty w postaci szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień i posiadanego przez Zastępcę Komendanta Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej – [REDAKTOWANE] upoważnienia nr 30 z dnia 4.11.2016 r. wymienającego czynności do działania w imieniu organu⁴⁶ nie dały podstaw do uznania przez zespół kontrolerów faktycznego umocowania ww. do działania w imieniu Komendanta Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej w randze: organu zlecającego; organu podmiotu kierującego zapytania do Krajowego Rejestru Karnego, uprawnionego do czynności zatwierdzania wniośków o odstąpienie od kierowania wniosku o ukaranie do Sądu Rejonowego po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających.

Z przesłanego na potrzeby kontroli upoważnienia nr 30 z dnia 4.11.2016 r. oprócz enumeratywnie wymienionych czynności do realizacji w imieniu terenowego organu Straży Granicznej wraz z powołaniem się na właściwe akty prawne, z których te kompetencje pochodzą, w zakresie dotyczącym obszaru poddanego kontroli, z omawianego dokumentu wynikał wyłącznie ogólny zapis umocowania do prowadzenia w imieniu organu korespondencji z właściwymi miejscowo i rzeczowo sądami oraz prokuraturami, a także organami administracji rządowej, jednostkami samorządu terytorialnego oraz państwowymi i innymi jednostkami organizacyjnymi (...) w sprawach związanych z realizacją zadań m.in. przez Grupę Operacyjno – Śledczą PSG

⁴⁰ Wzór formularza zapytania o udzielenie informacji o osobie wynika z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie udzielenia informacji o osobach oraz o podmiotach zbiorowych na podstawie danych zgromadzonych w Krajowym Rejestrze Karnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1025).

⁴¹ wniosek o ukaranie powinien zawierać dane dotyczące uprzedniego skazania obwinionego za podobne przestępstwo lub wykroczenie.

⁴² Akta kontroli, dowód nr 24 str. 313; nr 26 str. nr 34 str. 1284;

⁴³ Zgodnie z art. 57 § 1 kpow Podstawę do wszczęcia postępowania stanowi wniosek o ukaranie złożony przez organ uprawniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w danej sprawie, a w wypadkach określonych w art. 27 § 1 i 2 także wniosek złożony przez pokrzywdzonego.

⁴⁴ Zgodnie z opinią Dyrektora Zarządu Operacyjno – Śledczego KGSG KG-OŚ 625/SSP/AP/18 z dnia 23.03.2018 r.

⁴⁵ Akta kontroli, dowód nr 40; nr 43.

⁴⁶ Akta kontroli, dowód nr 38.

w Białej Podlaskiej oraz zapis, który w pełnym zakresie upoważniał do występowania w imieniu organu z wnioskiem do właściwego sądu rejonowego o ukaranie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości, w przypadku stwierdzenia w toku kontroli naruszenia przepisów art. 120 ust. 1,2,3,4,5,6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, stanowiących wykroczenia. Podczas gdy, jak wynikało z akt kontrolnych Zastępcą Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej, w imieniu organu, jako nieumocowany, podpisywał wnioski o ukaranie obejmujące również wykroczenia z art. 120 ust. 10⁴⁷ ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*,⁴⁸ który obowiązuje od 1.01.2018 r., co jak wynika z daty wydania upoważnienia i braku jego aktualizacji, skutkuje stwierdzeniem nieprawidłowości w działaniu w imieniu organu procesowego.

W kwestii podpisywania wniosków o ukaranie, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wskazuje się, że upoważnienie do tego rodzaju czynności powinno mieć charakter procesowy i dotyczyć uprawnienia do występowania przed sądami w ściśle określonym zakresie, osoby nieumocowane lub niekompletnie umocowane nie nabywają tym samym uprawnień oskarżyciela publicznego i nie są uprawnione do podpisania wniosku o ukaranie. Z tych powodów, mając na uwadze procesowy charakter wskazanych czynności, a także przepis art. 5 § 1 pkt 9 kpow⁴⁹, stanowiący negatywną przesłankę wszczęcia postępowania w sprawie o wykroczenie przez sąd oraz wskazujący na konieczność umorzenia postępowania już wszczętego, powyższe działanie należy uznać za nieprawidłowość, za którą odpowiedzialność ponosi podpisujący wnioski o ukaranie bez stosownych upoważnień w zakresie obejmującym art. 120 ust. 10 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Niezależnie o rodzaju zadań realizowanych przez Zastępcę Komendanta Placówki SG, podejmowanych zarówno w oparciu o upoważnienie (podpisywanie wniosków o ukaranie) jak i bez upoważnienia w żadnym z przypadków w dokumentacji służbowej nie stwierdzono aby ww. wykonując zadania zastrzeżone dla organu, powoływał się na fakt działania z upoważnienia Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej.

W myśl art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*⁵⁰ terenowymi organami SG są m.in. komendanci placówek SG.

Organ upoważniający może swobodnie dobierać osoby, którym udzieli upoważnienia do wydawania decyzji, zaświadczeń i prowadzenia postępowań w swoim imieniu. Ustawodawca wprowadził w tym przypadku jedno ograniczenie – osoba ta musi być pracownikiem obsługującym organ. Udzielenie takiego upoważnienia jest czynnością o charakterze wewnętrznym. Nie powoduje ono utraty przez organ udzielający kompetencji do załatwienia sprawy, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, gdyż podmiot upoważniony działa w tym zakresie w imieniu organu i na jego odpowiedzialność. Konsekwencją wydanych przez organ upoważnień jest zmiana osoby wykonującej kompetencję niezależnie od źródła upoważnienia. Upoważnienie do realizacji określonych czynności w imieniu organu, niezależnie od tego, czy ma swoje źródło w art. 268a k.p.a., czy w innych aktach, powoduje, że zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu w prawnych formach do podejmowania czynności w prawnych formach działania administracji publicznej, ale upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym – nosicielem kompetencji,⁵¹ lecz pełni – w granicach określonych w upoważnieniu – jedynie funkcję tego organu.⁵² Wybór upoważnianego pracownika należy do organu i nie jest związany z żadnymi wymaganiami prawnymi w tym względzie, w szczególności nie jest to uzależnione od funkcji i stanowisk. Upoważniony pracownik, nie zajmując stanowiska organu administracyjnego, pełni w granicach określonych w upoważnieniu, funkcję tego organu.⁵³ W piśmiennictwie powszechnie przyjmuje się,

⁴⁷ Art. 120 ust. 10 dodany przez art. 1 pkt 22 lit. e ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. (Dz.U.2017.1543) zmieniającej ustawę z dniem 1 stycznia 2018 r.

⁴⁸ Akta kontroli, dowód nr 29 str. 843; nr 34 str. 1280.

⁴⁹ Art. 5 § 1 Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy: 9) brak jest skargi uprawnionego oskarżyciela albo żądania ścigania pochodzącego od osoby uprawnionej lub zezwolenia na ściganie, gdy ustawa tego wymaga;

⁵⁰ (Dz. U. z 2021 r., poz. 1486, z późn. zm. t.j.)

⁵¹ Por. wyrok NSA z 17.12.2014 r., II GSK 1577/13, LEX nr 1646737.

⁵² Por. postanowienie NSA z 30.09.2010 r., I OZ 722/10, LEX nr 741977.

⁵³ Wyrok NSA z 4.04.2007 r., I OSK 42/07, LEX nr 336995.

że upoważnienie musi być skierowane do konkretnego pracownika, a nie osoby zajmującej określone stanowisko. Niezbędnym warunkiem jest jednak, że tego rodzaju dokument powinien określać rodzaj spraw, które z upoważnienia organu może upoważniony załatwiać.⁵⁴ Upoważnienie udzielone przez piastuna organu powinno być jasne i nie nasuwać wątpliwości co do swego zakresu.⁵⁵ Na przykładzie decyzji administracyjnych działanie pracownika bez upoważnienia pociąga za sobą nieważność decyzji. W orzecznictwie nie ma jednak zgodności co do tego, czy nieważność ta jest skutkiem naruszenia właściwości, czy rażącego naruszenia prawa bądź braku podstawy prawnej.⁵⁶

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że upoważniony pracownik działa nie we własnym imieniu, lecz z upoważnienia. Pracownik działający z upoważnienia ma więc obowiązek powoływania się na to upoważnienie. W orzeczeniach sądy przyjmują jednak, że sam brak powołania się na upoważnienie nie pociąga za sobą skutków w postaci nieważności czy uchylecia decyzji, o ile upoważnienie takie istniało w dacie realizacji czynności.⁵⁷ Zamieszczenie przy podpisie klauzuli upoważnienia do działania w imieniu organu, ma więc znaczenie informacyjne. Jej brak nie stanowi rażącego naruszenia prawa dającego podstawę do stwierdzenia nieważności ani tym bardziej do ustalenia naruszenia przepisów o właściwości, lecz jedynie zmusza inny organ administracji publicznej bądź sąd do ewentualnego ustalenia istnienia pisemnego umocowania do działania w imieniu organu.⁵⁸

Wskazać również należy, że orzecznictwo w zakresie upoważnień wyraźnie wskazuje, iż brak jest podstaw do twierdzenia, że zastępca ma takie same kompetencje jak organ.

Stwierdzony w powyższym zakresie brak podstaw kompetencyjnych Zastępcy Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej do działania w imieniu organu stanowi nieprawidłowości natury organizacyjnej powodujące naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego w zakresie dotyczącym art. 17 § 3 i art. 57 § 1 kpow w zw. z art. 120 ust. 10 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz naruszenie przepisów, w tym aktów normatywnych Straży Granicznej, o których mowa pkt 1 lit a-c, za które odpowiedzialność ponosi Zastępca Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej, jako wykonujący poszczególne czynności w imieniu organu bez stosownego umocowania. Natomiast z racji sprawowanego nadzoru służbowego odpowiedzialność, ponosił Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej (na stanowisku do 01.02.2022 r.). Przeprowadzone czynności kontrolne jednocześnie nie wykazały aby stwierdzone nieprawidłowości wywarły negatywne konsekwencje w badanym obszarze działalności jednostki kontrolowanej, wymagają jednak wdrożenia właściwych działań usprawniających, które w pełnym zakresie zabezpieczą legalność działania w imieniu terenowego organu Straży Granicznej. Stosowne zalecenia w powyższym zakresie znajdują swój wyraz w treści zaleceń i wniosków pokontrolnych.

Inne uwagi zespołu kontrolerów dotyczyły nieprawidłowości obejmującej brak umocowania Kierownika Zespołu ds. Koordynacji działań Placówki SG w Białej Podlaskiej, do przesyłania w imieniu organu danych niezbędnych do realizacji zleceń w ramach [REDAKTOWANE] jako działającego w imieniu i na rzecz terenowego organu Straży Granicznej.⁵⁹

Jak wnika z ustaleń stanu faktycznego, poczynionych w powyższym zakresie, w aktach kontrolnych RSoW (wybranych wg próby), stwierdzono dokumentację zleceń podpisanych przez trzech funkcjonariuszy jednostki organizacyjnej. W przypadku dwóch funkcjonariuszy z uwagi na stwierdzone ogólne zapisy w określonych przez kierownika jednostki kontrolowanej szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień dot. realizacji czynności zleconych oraz z racji pełnienia służby na stanowisku kierownika zmiany⁶⁰, zespół kontrolerów uznał za wystarczające umocowanie do działania na rzecz i w imieniu Komendanta PSG, w tym do prowadzenia

⁵⁴ Por. wyrok NSA z 24.01.2008 r., I OSK 1413/06, LEX nr 456349.

⁵⁵ Por. wyrok NSA z 9.06.2017 r., I OSK 1642/16, LEX nr 2347144.

⁵⁶ Por. wyrok NSA w Lublinie z 26.04.1996 r., SA/Lu 691/95, LEX nr 26790; wyrok NSA w Katowicach z 18.12.1996 r., SA/Ka 2564/95, LEX nr 28969.

⁵⁷ wyrok NSA z 16.01.2014 r., II GSK 1618/12, LEX nr 1452704.

⁵⁸ B. Adamiak, *Glosa do wyroku SN z 11 października 1996 r., III RN 8/96*, OSP 1997, nr 10, poz. 190. Pogląd ten został podzielony w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., I OSK 2336/17, LEX nr 2522148).

⁵⁹ Akta kontroli, dowód nr 26 str. 432; nr 34 str. 1239, nr 45.

⁶⁰ Akta kontroli, dowód nr 46-47.

korrespondencji i podpisywania pism, jako uprawnień mieszczących się w katalogu wynikającym z treści § 19 pkt 2 i 3 zarządzenia nr 90 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 października 2014 r. w sprawie systemu służb dyżurnych operacyjnych Straży Granicznej.⁶¹

Uchybienia formalne stwierdzone w powyższym zakresie dotyczą natomiast braku powoływania się w dokumentacji służbowej (przesyłanej do jednostek wykonujących zlecenia) na fakt działania w imieniu i na rzecz terenowego organu SG z racji zajmowanego stanowiska służbowego.

Odnosząc się do stwierdzonego stanu faktycznego, kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że Kierownik Zespołu ds. Koordynacji działań Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej nie posiada pisemnego umocowania do działania w imieniu i na rzecz terenowego organu SG z racji zajmowanego stanowiska służbowego, a omawiane czynności realizowano na podstawie ustnego polecenia Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej.⁶²

Ujawnione przypadki podpisania przez Kierownika Zespołu ds. Koordynacji działań Placówki SG w Białej Podlaskiej, w imieniu organu, danych niezbędnych do realizacji zlecenia, w ocenie zespołu kontrolerów stanowią nieprawidłowości natury organizacyjnej, za które odpowiedzialność ponosi Kierownik Zespołu ds. Koordynacji działań Placówki SG w Białej Podlaskiej, jako podpisujący dokument w imieniu organu. Odpowiedzialność w zakresie nadzoru, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 4⁶³ zarządzenia nr 90 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 7 października 2014 r. w sprawie systemu służby dyżurnej operacyjnej w Straży Granicznej, ponosi Komendant Placówki Straży Granicznej (na stanowisku do 01.02.2022 r.) oraz Zastępca Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej. Przeprowadzone czynności kontrolne jednocześnie nie wykazały aby opisane wyżej uchybienia i nieprawidłowości pomimo, iż wpływają na kryteria kontroli w zakresie legalności oraz rzetelności, spowodowały nieważność podjętych decyzji w trakcie realizacji czynności zleconych, wymagają jednak wdrożenia właściwych działań usprawniających, w celu zapobieżenia ich powstaniu w przyszłości. Stosowne zalecenia w powyższym zakresie znajdują swój wyraz w końcowej części wystąpienia pokontrolnego.

Czynności kontrolne potwierdziły dodatkowo, że funkcjonariusze uczestniczący w procesie dokumentowania czynności w ramach prowadzonych postępowań posiadali niezbędne umocowania (profile) w systemie CBD EWIDA, które w zależności od rodzaju realizowanych czynności, nadawały im status rejestrujących, prowadzących, nadzorujących. Ustalono dodatkowo, że uprawnienia do dostępu do systemu CBD EWIDA, w zakresie rejestrujący, posiadali również funkcjonariusze służby dyżurnej.⁶⁴ W okresie objętym sprawdzeniem nie wystąpiły jednak przypadki rejestracji RSoW przez służbę dyżurną. W powyższym zakresie potwierdzono aktualność i poprawność wydanych przez kierownika jednostki kontrolowanej upoważnień, funkcjonariuszom bezpośrednio realizującym czynności w postępowaniach, których zakres obejmował możliwość przetwarzania danych osobowych, weryfikacji osób w bazach danych i gromadzenie informacji o osobach oraz dostępu do zbiorów/systemów.

Zagadnienie obejmujące poziom sprawowanego nadzoru przez kierownictwo jednostki kontrolowanej, nad realizacją zadań i dokumentowaniem czynności objętych kontrolą, zostało przedstawione i ocenione w dalszej części dokumentu.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia, badany obszar z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia, które w sposób istotny wpływają na przyjęte kryteria kontroli, w badanym obszarze cząstkowym oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

⁶¹ (Dz. Urz. KGSG z 2014 r. poz. 111, z późn. zm.).

⁶² Akta kontroli, dowód nr 43.

⁶³ § 5 ust. 1 Przełożonymi służb, o których mowa w § 3 pkt 1, są odpowiednio:

4) w PSG:

a) komendant PSG,

b) zastępcy komendanta PSG,

c) przełożeni właściwi zgodnie ze strukturą organizacyjną i wewnętrznym podziałem zadań PSG,

d) dyżurny operacyjny OSG w zakresie merytorycznego działania służby dyżurnej operacyjnej PSG;

⁶⁴ Akta kontroli, dowód nr 40.

2) Legalność, rzetelność i celowość prowadzenia i dokumentowania postępowań w sprawach o wykroczenie – ocena przyjętego trybu i podjętych rozstrzygnięć.

Ustaleniom w ramach obszaru badawczego podlegały legalność, rzetelność i celowość realizacji zapisów obowiązujących aktów prawnych, w tym wewnętrznych aktów normatywnych w zakresie procedur związanych z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia. Pod uwagę wzięto również poprawność i rzetelność dokumentacji zawartej w aktach postępowań poddanych kontroli oraz celowość podjętych rozstrzygnięć.

Szczegółowy opis ustaleń dokonanych w przedmiotowym obszarze został zawarty w treści wykazu, który stanowi załącznik do akt kontroli.⁶⁵

Postępowanie w sprawach o wykroczenia to prawnie zorganizowana i uregulowana działalność sądu jako organu orzekającego oraz organów prowadzących czynności wyjaśniające, a także stron procesowych oraz innych uczestników postępowania, zmierzająca do realizacji norm prawa materialnego, które operują zagrożeniami karnymi za różne rodzaje wykroczeń. Przeciwdziałanie wykroczeniom wymaga realizacji tych zagrożeń w drodze udowodnienia sprawcom popełnionych czynów, wymierzania kar i środków karnych, jak również zastosowania środków oddziaływania wychowawczego.

W obecnym stanie prawnym postępowanie w sprawach o wykroczenia jest odrębnym postępowaniem dotyczącym orzekania w sprawach innych niż przestępstwa. Zaznaczyć przy tym należy, że w postępowaniu tym możliwe jest stosowanie wprost niektórych zasad i rozwiązań szczegółowych zawartych w procedurze karnej, gdyż konstrukcje te z uwagi na przedmiot postępowania, jakim jest rozstrzyganie w kwestii odpowiedzialności prawnej za czyn zabroniony, pozostają aktualne także w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.⁶⁶ Działalność zmierzająca do prawidłowego zastosowania materialnego prawa wykroczeń prowadzona jest w ramach procesowego prawa wykroczeń, którego główne źródło stanowi ustawa z dnia z dnia 24 sierpnia 2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*.⁶⁷

Do kręgu oskarżycieli publicznych, którym uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują z mocy samego kodeksu, należy zaliczyć podmioty, o których mowa w art. 17 § 3 kpow. Straż Graniczna posiada uprawnienia do przeprowadzania czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, chociaż nie wynika to z treści ww. artykułu. Uprawnienia formacji w omawianym zakresie wynikają wprost z ustawy o Straży Granicznej i innych aktów normatywnych (opis zawarto w pierwszym obszarze cząstkowym).

Rola czynności wyjaśniających prowadzonych w ramach postępowania o wykroczenie została opisana w art. 54 kpow, w którym określono zadania przedmiotowych czynności, do których należy: ustalenie, czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie; zebranie danych niezbędnych do sporządzenia wniosku o ukaranie.

Wszczęcie czynności wyjaśniających ma odformalizowany charakter i nie wymaga wydania w tym zakresie żadnego postanowienia, tak jak ma to miejsce w postępowaniu karnym, ustawa nie przewiduje też potrzeby wydania decyzji o ich zakończeniu. Na uwagę zasługuje stanowisko wyrażane w piśmiennictwie, że postępowanie w sprawach o wykroczenie rozpoczyna się z chwilą podjęcia pierwszej czynności w ramach czynności wyjaśniających (z wyjątkiem, o którym mowa w art. 27 § 1).⁶⁸ Wskazany w art. 54 § 1 kpow czas trwania czynności wyjaśniających liczy się od chwili ujawnienia wykroczenia, a czynności powinny być zakończone w ciągu miesiąca od ich podjęcia.

Należy w tym miejscu jednak podkreślić, że wynikający z ww. przepisu miesięczny termin prowadzenia czynności wyjaśniających, jest terminem instrukcyjnym, w związku z tym przekroczenie terminu nie wywołuje skutków procesowych. Organ prowadzący czynności wyjaśniające obowiązany jest jednak do takiego prowadzenia czynności wyjaśniających, aby

⁶⁵ Akta kontroli, dowód nr 48.

⁶⁶ Na grunt postępowania w sprawach o wykroczenia przeniesione zostały naczelnie zasady procesu karnego, jak: zasada prawdy materialnej (art. 2 § 2 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w.), zasada domniemania niewinności (art. 5 § 1 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w.), zasada in dubio pro reo (art. 5 § 2 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w.), zasada swobodnej oceny dowodów (art. 7 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w.), zasada skargowości (art. 14 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.s.w.).

⁶⁷ Dz.U.2021 r.457 j.t. – zwany w treści wystąpienia kpow.

⁶⁸ Por. Komentarz do art. 54 Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, Dąbkiewicz K.

spełniały one kryterium rozsądnego terminu, o którym mowa w art. 2 § 1 pkt 4 kpk w zw. z art. 8 kpow. Powyższe wynika wprost z zasady szybkości procesowej procesu karnego, zgodnie z którą w trakcie postępowania należy wyeliminować wszelkie niepotrzebne zwłoki i opóźnienia, a czynności prowadzić szybko i sprawnie. Osiągnięcie tego celu zależy od zachowania właściwej dynamiki czynności procesowych, czy ich logicznego wzajemnego następstwa wynikającego z charakteru zdarzenia. Przyjmuje się więc, że instrukcyjny termin ukończenia czynności wyjaśniających, określony w art. 54 § 1 kpow, może zostać przekroczony, jeżeli wynika to ze skierowania sprawy do mediacji w trybie art. 54 § 9 kpow albo w razie niemożności wykonania w tym terminie czynności zmierzających do ustalenia, czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie lub zebrania danych niezbędnych do sporządzenia wniosku, spowodowanej ważnymi przyczynami (np. niestawiennictwem sprawcy wykroczenia, długotrwałym ustaleniem miejsca pobytu osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia lub innymi okolicznościami, których nie dało się przewidzieć).

Podstawą dokonania przez zespół kontrolerów ustaleń były materiały źródłowe w postaci teczek akt postępowań w sprawach o wykroczenie oraz wydruki akt kontrolnych. W ramach prowadzonych czynności kontrolnych sprawdzeniu poddano dokumentację zgromadzoną w wybranych wg próby kontroli 15 teczках akt⁶⁹ z podjętych i zakończonych w okresie objętym kontrolą spraw o wykroczenia w trybie zwyczajnym. Z dokumentacji poddanej kontroli wynika, że wszystkie postępowania dotyczyły naruszeń z art. 120 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

W oparciu o dokumentację poddaną kontroli ustalono, że dla każdej sprawy założona była odrębnateczka (RSoW). Akta zawierały kartę kontrolną oraz karty nadzoru. Dokumenty sporządzone w trakcie postępowania wyjaśniającego były ułożone chronologicznie, zgodnie z datą ich wytworzenia lub uzyskania. Akta postępowań, co do zasady, były kompletne, a czynności dowodowe i inne mające znaczenie dla sprawy, co do zasady i z wyjątkami wymienionymi w treści niniejszego dokumentu, zostały udokumentowane w odpowiedni sposób (protokoły, notatki). Z dokumentacji postępowań wynika, iż podstawę rejestracji spraw o wykroczenia były notatki urzędowe funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców, którzy ujawnili wykroczenia w ramach prowadzonych kontroli legalności zatrudnienia. Sprawom, w których pojawiały trudności m.in. związane z ustaleniem miejsca pobytu cudzoziemców objętych postępowaniem, z uwagi na terminy karalności popełnionych wykroczeń, w formie postanowienia kopię notatki urzędowej wraz z niezbędnymi załącznikami wyłączano do odrębnego prowadzenia czynności wyjaśniających, w tym nadawano kolejny nr RSoW.⁷⁰

Jak ustalono, w zakresie objętym sprawdzeniem, w jednej ze spraw zastosowano pouczenie z art. 41 kw⁷¹, w trzech⁷² przypadkach czynności wyjaśniające (w części) zostały zakończone wnioskiem o odstąpienie od ukarania, a decyzje o takim sposobie zakończenia spraw znajdowały uzasadnienie w zgromadzonym materiale. Skutkiem pozostałych spraw było skierowanie przez organ do sądu wniosków o ukaranie sprawcy wykroczenia.⁷³ W wyniku skierowanych wniosków w 12 przypadkach sprawcy zostali ukarani grzywnami, 2 sprawy toczą się nadal przed sądem (brak danych o wyniku).⁷⁴

Z sumy postępowań poddanych kontroli 11 postępowań zostało zakończonych z zachowaniem terminu jednego miesiąca. W 4 przypadkach przedłużenie terminu spowodowane było potrzebą przeprowadzenia dodatkowych czynności dowodowych, co w oparciu o pozyskane wyjaśnienia i dokumentację akt postępowań pozwala na stwierdzenie, iż potrzeba wydłużenia

⁶⁹ Akta kontroli, dowód nr 22-36 – 80 % czynności wyjaśniających podjętych w okresie objętym kontrolą.

⁷⁰ Akta kontroli, dowód nr 48 (wg danych wykazu). Podstawa: art. 34 § 3 kpk w zw. z art. 11 § 1 kpow:

art. 34 § 3. Jeżeli zachodzą okoliczności utrudniające łączne rozpoznanie spraw, o których mowa w § 1 i 2, można wyłączyć i odrębnie rozpoznać sprawę poszczególnych osób lub o poszczególne czyny; sprawa wyłączona podlega rozpoznaniu przez sąd właściwy według zasad ogólnych.

art. 11 § 1 Przy ustalaniu właściwości sądu stosuje się odpowiednio przepisy art. 31, 32, 33 § 1, art. 34-36, 39 i 43 Kodeksu postępowania karnego, a w odniesieniu do sądu, o którym mowa w art. 10, także art. 651 Kodeksu postępowania karnego.

⁷¹

⁷²

⁷³ Akta kontroli, dowód nr 48 (dane wg wykazu)

⁷⁴ Akta kontroli, dowód nr 43 str. 1525 – 1526 (verte), str. 1532- 1548.

terminu czynności w przypadku 3 RSoW⁷⁵ była wynikiem ilości i rodzaju podejmowanych w ich trakcie czynności, a prowadzący dochowali należytej staranności w tym zakresie, spełniając jednocześnie kryterium rozsądnego terminu.

Analiza poddanych kontroli postępowań w 1 przypadku wykazała dopuszczenie do nieuzasadnionej zwłoki w przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, co skutkowało niedochowaniem terminu, o którym mowa w art. 54 § 1 kpow w zakresie daty podjęcia, prowadzenia i zakończenia czynności.⁷⁶

Powyższe dotyczy czynności wyjaśniających w ramach [REDAKTOWANE], co do których podstawą wszczęcia czynności była notatka urzędowa dot. ustaleń z kontroli legalności zatrudnienia z dnia 6.05.2021 r., wszczętych z dniem **6.05.2021 r.** Wniosek o ukaranie w omawianej sprawie został sporządzony w dniu 19.07.2021 r., natomiast ostateczny termin czynności z uwagi na wymóg tłumaczenia dokumentacji, został przedłużony do dnia 30.07.2021 r. W trakcie ustaleń kontrolnych, stwierdzono brak podejmowania jakichkolwiek czynności w postępowaniu w okresie 15.05.-25.05.2021 r. oraz 27.05.-28.06.2021 r.

Odnosząc się do powyższego Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej wyjaśnił, że czynności wyjaśniające [REDAKTOWANE] zostały wszczęte w dniu 6.05.2021 r., przez funkcjonariusza wyznaczonego do prowadzenia czynności, który został przeniesiony do dalszego pełnienia służby do KGSG. Czynności zostały następnie przekazane w dniu 26.05.2021 r. do dalszego prowadzenia innemu funkcjonariuszowi referatu, który następnie w okresie 31.05.2021 r. do dnia 14.06.2021 r. przebywał na urlopie wypoczynkowym. Po zakończeniu urlopu wypoczynkowego i zapoznaniu się z aktami sprawy, zostały podjęte dalsze czynności w sprawie, w tym uzyskanie danych o karalności osoby. W dniu 2.07.2021 r. wystąpiono z pomocą prawną do PSG w Lublinie o przesłuchanie osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie (wynikające z miejsca zamieszkania cudzoziemki, której dotyczyły prowadzone czynności) – termin wynikał z konieczności udziału w czynnościach tłumacza j. bengalskiego (termin uzależniony od terminarza tłumacza). Dokumentacja z realizacji czynności przesłuchania z PSG w Lublinie, wpłynęła na adres PSG w Białej Podlaskiej w dniu 16.07.2021 r. (piątek). Wniosek o ukaranie został sporządzony w dniu 19.07.2021 roku (poniedziałek) – ze względu na fakt, iż osoba obwiniona nie posługując się językiem polskim, niezbędne było przetłumaczenie wniosku o ukaranie przed jego skierowaniem do Sądu Rejonowego w Radzynie Podlaskim na język zrozumiały dla cudzoziemki tj. język bengalski. W dniu 19.07.2021 roku, natychmiast po sporządzeniu wniosku o ukaranie, został powołany tłumacz j. bengalskiego, celem dokonania tłumaczenia pisemnego. Tłumaczenie wpłynęło na adres Placówki SG w Białej Podlaskiej w dniu 26.07.2021 r. (zostało to opisane w postanowieniu w przedmiocie kosztów postępowania z dnia 30.07.2021 roku), a następnie w dniu 30.07.2021 roku za pismem przewodnim na NAPSGBP-GOŚ-ZPK.4341.7.2021 akta sprawy z wnioskiem o ukaranie. Kierownik jednostki kontrolowanej jednocześnie dodał, że nowa prowadząca po powrocie z urlopu wypoczynkowego w okresie prowadzenia ww. czynności wyjaśniających [REDAKTOWANE] realizowała inne czynności służbowe w tym m.in. w dniu 17.06.2021 roku wszczęła 4 postępowania przygotowawcze oraz 3 postępowania w sprawie o wykroczenia. Ponadto w dniu 28.06.2021 aktem oskarżenia wydanym przez Prokuratora Prokuratury Okręgowej Ośrodek Zamiejscowy w Białej Podlaskiej, zostało zakończone prowadzone przez ww. osobę śledztwo obejmujące 38 tomów, które było priorytetem w realizowanych czynnościach.⁷⁷ Z uzyskanych na potrzeby kontroli dodatkowych wyjaśnień Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej wynika również, że nie zawsze możliwe jest wykonanie czynności w terminie określony w art. 54 § 1 kpow tj. w ciągu miesiąca od ich podjęcia. W szczególności dotyczy to czynności wyjaśniających obejmujących swoim zakresem cudzoziemców, którzy dopuścili się popełnienia wykroczenia, a ich miejsce pobytu na terytorium RP nie jest znane. W takich przypadkach cudzoziemcy są zastrzegani w systemie Ewidencja Zleceń, celem przeprowadzenia czynności procesowych z ich udziałem. Zastrzeżenia

⁷⁵ [REDAKTOWANE]
⁷⁶ Akta kontroli, dowód nr 22.

⁷⁷ Akta kontroli, dowód nr 40.

są realizowane z uwzględnieniem treści art. 45 § 1 kw (karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok.). Ponadto bez wykonania czynności procesowych z udziałem cudzoziemców w znacznej części nie jest możliwe skierowanie wniosków o ukaranie do Sądu, ze względu na wymogi formalne wynikające z treści art. 57 kpow. Jednakże aby zapewnić skuteczne pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osób, które popełniły wykroczenie, prowadzone czynności ulegają przedłużeniu z uwzględnieniem terminów karalności wykroczenia.⁷⁸

Z uwagi na obowiązujący stan prawny oraz metodykę prowadzenia postępowań poddanych sprawdzeniu, powyższą argumentację zespół kontrolny może przyjąć jedynie częściowo. Przedstawione obiektywne okoliczności przedłużenia terminu czynności, w połączeniu z wystąpieniem różnego rodzaju nieobecności bez wątplenia miały wpływ na zaistniałą sytuację. Należy przy tym wskazać, że za dzień otrzymania wiadomości o wykroczeniu uważa się dzień ujawnienia wykroczenia przez funkcjonariusza, dzień otrzymania informacji o popełnieniu wykroczenia lub otrzymania materiałów postępowania prowadzonego na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Na organie prowadzącym czynności wyjaśniające ciąży zaś obowiązek takiego prowadzenia czynności, aby spełnione zostało kryterium rozsądnego terminu w myśl zasady szybkości procesowej, a jego osiągnięcie zależy od zachowania właściwej dynamiki czynności procesowych, czy ich logicznego wzajemnego następstwa wynikającego z charakteru zdarzenia. W ocenie zespołu kontrolnego w omawianej sytuacji stwierdzona w ramach [REDAKTOWANE] beczynność procesowa tj. brak podejmowania jakichkolwiek czynności w postępowaniu w okresie 15.05.-25.05.2021 r., 27.05.-28.06.2021 r., spowodowała nieuzasadnione wydłużenie terminu prowadzenia czynności wyjaśniających, co przez zespół kontrolerów zostało zakwalifikowane w kategorii nieprawidłowości mającej wpływ na kryteria kontroli. Wskazać przy tym należy, że w związku z podjęciem przez wyznaczoną funkcjonariuszkę intensywnych czynności od 2.07.2021 r., stwierdzona nieprawidłowość ostatecznie nie wywarła negatywnego wpływu na realizowaną procedurę, skutkując skierowaniem wniosku o ukaranie, a w dalszej konsekwencji przyjęciem przez Sąd Rejonowy do dalszego procedowania i wydaniem wyroku. Odpowiedzialność za stwierdzony stan rzeczy z racji sprawowanego nadzoru ponosi Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej (na stanowisku do 01.02.2022 r.) oraz Zastępca Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej i Kierownik Grupy Operacyjno – Śledczej Placówki SG w Białej Podlaskiej.

W zakresie pozostałych spraw potwierdzono, że prowadzący czynności wyjaśniające (objęte próbą badawczą), kierowali się zasadami wynikającymi z art. 2 § 1 pkt 4 kpk w zw. z art. 8 kpow, dążąc do tego aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie, co pozwoliło na skutecznie pociągać do odpowiedzialności sprawców czynów zabronionych. Natomiast potrzeba przedłużenia terminu była wynikiem charakteru i często szeregu czynności jakie podejmowano i dokumentowano w aktach RSoW, co w konsekwencji poczynionych ustaleń i dokonanej analizy i szczegółowej weryfikacji, zostało zaakceptowane przez zespół kontrolerów.⁷⁹

W oparciu o analizę udostępnionej dokumentacji kontroli zespół kontrolerów stwierdził, iż przyjęty sposób realizacji zadań w Grupie Operacyjno – Śledczej spowodował sytuację wydłużania pierwszej czynności technicznej, jaką była rejestracja spraw w systemie CBD EWIDA. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji pod kątem rzetelności czynności w kontrolowanej jednostce ustalono, iż czas liczony od momentu sporządzenia notatki przez Grupę ds. Cudzoziemców do momentu zarejestrowania sprawy w CBD EWIDA, kształtował się w sposób:

- 1) [REDAKTOWANE] – Notatka urzędowa dot. ustaleń z kontroli legalności zatrudnienia z dnia 2.06.2021 r. (przekazana do realizacji w dniu 4.06.2021 r.), rejestracja/podjęcie czynności dopiero w dniu 16.06.2021 r.;⁸⁰

⁷⁸ Akta kontroli, dowód nr 41

⁷⁹ [REDAKTOWANE]

⁸⁰ Akta kontroli, dowód nr 24 str. 266.

- 2) ██████████ – Notatka urzędowa dot. ustaleń z kontroli legalności zatrudnienia z dnia 6.09.2021 r., rejestracja/podjęcie czynności dopiero w dniu 15.09.2021 r.⁸¹

Stwierdzony stan rzeczy kierownik jednostki kontrolowanej w przypadku czynności wyjaśniających ██████████ tłumaczył pobylem na zwolnieniu lekarskim funkcjonariusza, na którego rozpisana została notatka urzędowa z zaleceniem wszczęcia czynności wyjaśniających w sprawie, w okresie od 31.05.2021 r. do dnia 11.06.2021 r., przebywał na zwolnieniu lekarskim. Podczas gdy drugi funkcjonariusz realizujący czynności dochodzeniowo – śledcze przebywał w okresie od 31.05.2021 r. do 14.06.2021 r. na urlopie wypoczynkowym.⁸² W przypadku ██████████ – wszczęcie czynności wyjaśniających w dniu 15.09.2021 r. wynikało z faktu, iż zarówno funkcjonariusz wyznaczony do prowadzenia czynności wyjaśniających, jak i drugi funkcjonariusz realizujący czynności dochodzeniowe – śledcze przebywali na zwolnieniach lekarskich, odpowiednio do 12 i 13.09.2021 r.⁸³

Powyższą kwestię, w okresie objętym sprawdzeniem, regulowały zapisy aktu normatywnego w randze wytycznych Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej nr NA-OŚ-PF-2/W/2021 z dnia 3 marca 2021 r. dot. realizacji czynności operacyjno – śledczych w 2021 r. Zgodnie z rozdziałem XI Ewidencja operacyjna i dochodzeniowo – śledcza § 46 pkt 1 lit. g, f – czynności wyjaśniające w ramach RSoW podlegały rejestracji i zatwierdzeniu w systemie CBD EWIDA w ciągu 7 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających ich dokonanie albo od otrzymania informacji. Wymogi w powyższym zakresie przewiduje również Algorytm CBD EWIDA, w którym w sposób jednoznaczny wskazano, że system posiada czasowe ograniczenie rejestracji nowego postępowania, w tym istnieje możliwość wpisania daty wszczęcia postępowania do 7 dni wstecz. Z jednoczesnym zastrzeżeniem, że aplikacja nie pozwala zarejestrować użytkownikowi sprawy w przypadku starszych dat i podświetli ją na czerwono.

Czynności kontrolne jednocześnie nie wykazały aby powyższe w sposób istotny wpłynęło na niedochowanie terminów przewidzianych do realizacji ww. zadań. Zaznaczyć jednak należy, iż w myśl zasady szybkości procesowej z procesu karnego trzeba wyeliminować wszelkie niepotrzebne zwłoki i opóźnienia oraz postępowania prowadzić szybko i sprawnie. Zespół kontrolerów w omawianym zakresie widzi potrzebę intensyfikacji podejmowanych działań, w tym wdrożenia w ramach realizowanego nadzoru rozwiązań, które niezależnie od panujących okoliczności (w tym niestandardowych), będą uwzględniały potrzebę zapewnienia ciągłości i terminowości realizacji zadań spoczywających na organie.

W wyniku analizy prawidłowości wykonywania czynności w ramach prowadzonych postępowań przez uprawnione osoby (prowadzący/nadzorujący) nie stwierdzono, aby jakiegokolwiek czynności prowadzone były w sprawach nienależących do właściwości Straży Granicznej lub niezgodnie z celem wynikającym z art. 54 § 1 kpow. Potwierdzono, że w zależności od rodzaju sprawy każdorazowo przeprowadzano odpowiedni dowód, który był ukierunkowany na wykrycie sprawcy wykroczenia oraz pociągnięcie do odpowiedzialności. W trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających przeprowadzano dowody z przesłuchań świadków oraz przesłuchania osób co do których istniała uzasadniona podstawa do sporządzenia wniosku o ukaranie, z których sporządzano protokół. W zależności od rodzaju i okoliczności sprawy, w toku postępowań zwracano się do innych jednostek u dzielenie pomocy prawnej, przekazując w tym celu niezbędne materiały i informacje.

Analiza i szczegółowa weryfikacja akt postępowań wykazała następujące uchybienia o charakterze formalnym i proceduralnym:

- 1) omyłkowe wpisy w protokołach - w treści dokumentu wpisano, że do protokołu załączono pouczenie o prawach i obowiązkach obwinionego w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, podczas gdy zgodnie z zawartością akt i obowiązującą praktyką osobie przesłuchiwanej wręczano pisemne pouczenie o prawach i obowiązkach osoby, co do której istniała uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie – RSoW – ██████████

⁸¹ Akta kontroli, dowód nr 33 str. 1110.

⁸² Akta kontroli, dowód nr 40.

⁸³ Akta kontroli, dowód nr 43.

- [REDACTED]⁷⁴
- 2) nieaktualny publikator ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia w stosowanym *Oświadczeniu obwinionego w sprawie wyrażenia zgody w trybie art. 58 § 1 kpow* (zgoda na wymiar kary bez rozprawy) – RSoW – [REDACTED]

- 3) błąd daty w piśmie przesyłającym do Sądu Rejonowego akta postępowania z dnia 19.07.2021 r. (błąd daty w dokumencie jest 19.07.2020 r.). Z pisma dodatkowo wynikało, że czynności w ramach RSoW dotyczyły czynu z art. 120 ust. 1 i in. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i przesyłało wnioski o ukaranie, podczas gdy z akt w sposób jednoznaczny wynika, że czynności obejmowały wniosek o ukaranie wyłącznie za czyn z art. 120 ust. 2 ww. ustawy, co kierownik jednostki kontrolowanej tłumaczył oczywistą omyłką pisarską – [REDACTED]

Odnosząc się do stwierdzonych i opisanych w pkt 1 uchybień Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej wyjaśnił, że w każdym z wymienionych przypadków funkcjonariusze prowadzący czynności wyjaśniające wpisując w protokołach przesłuchania osoby jako załącznik „pouczenie o prawach i obowiązkach obwinionego w postępowaniu w sprawie o wykroczenie” mieli na myśli „pouczenie o prawach i obowiązkach osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie”, tym samym w ocenie ww. doszło do tzw. „oczywistej omyłki pisarskiej”. Jednocześnie zapewnił, że osoby przesłuchiwane otrzymywały do zapoznania i podpisu „pouczenie o prawach i obowiązkach osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie”,⁸⁷ co w sposób bezsprzeczny potwierdziły ustalenia poczynione w trakcie czynności kontrolnych.

W kwestii stosowanego w okresie objętym kontrolą wzoru oświadczenia obwinionego w sprawie wyrażenia zgody w trybie art. 58 § 1 kpow, kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że na podstawie art. 58 § 1 kpow wniosek o skazanie może zostać umieszczony we wniosku o ukaranie „za zgodą obwinionego”. Wymaga to zawarcia porozumienia między oskarżycielem publicznym, a osobą podejrzaną o popełnienie wykroczenia odnośnie rodzaju i wysokości sankcji karnej. Takie porozumienie zawierane było w toku czynności wyjaśniających najczęściej w trakcie przesłuchania. Stąd w protokołach przesłuchania pojawiły się wpisy o przyjęciu przez osobę kary oraz jej wysokości. Nie zmienia to faktu, iż osoba może dołączyć do akt sprawy swoje oświadczenie w powyższym zakresie, co miało miejsce w wymienionych RSoW. Ponadto zaznaczył, iż nie ma wzorów druków powyższego wniosku. Potwierdzając, że wskazana podstawa prawna w dołączanych przez osoby oświadczeniach tj. ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia zawiera nieaktualny Dziennik Ustaw, stwierdził jednocześnie, że pozostaje to bez wpływu na dołączeni do akt sprawy.⁸⁸

Powyższe w ocenie zespołu kontrolerów, z uwagi na stwierdzoną skalę zjawiska, zakwalifikowano w kategorii uchybień o charakterze formalnym, które z uwagi na fakt, iż cel czynności wyjaśniających został osiągnięty, nie wywarły negatywnego wpływu na działalność objętą sprawdzeniem, miały jednak wpływ na przyjęte kryteria kontroli, w szczególności kryterium rzetelności.

Jak wspomniano w treści niniejszego dokumentu, w trakcie czynności wyjaśniających wystąpiły sytuacje występowania do innych jednostek organizacyjnych o przeprowadzenie czynności w ramach pomocy prawnej, jak również zastrzeżenia osób na podstawie wniosku w Ewidencji Zleceń. Czynności w powyższym zakresie realizowane były przez inne terenowe jednostki Straży Granicznej m.in. PSG w Kuźnicy, PSG w Terespolu, PSG w Lublinie.

⁸⁴ Akta kontroli, dowód nr 22 str. 16; nr 23 str. 247; nr 25 str. 368; nr 26 str. 428, nr 27 str. 522; nr 28 str. 637, 642, 648, 654, 660, 666, 672, 678, 742; nr 29 str. 840, nr 31 str. 1022; nr 33 str. 1091; nr 34 str. 1235, 1243, 1270; nr 35 str. 1379, 1385, 1391, 1397; nr 36 str. 1498.

⁸⁵ Akta kontroli, dowód nr 23 str. 249; nr 26 str. 456; nr 28 str. 632, 640, 645, 649, 657, 663, 675, 681, 744; nr 29 str. 842; nr 31 str. 1023; nr 33 str. 1193; nr 34 str. 1236, 1244; nr 35 str. 1398; nr 36 str. 1501.

⁸⁶ Akta kontroli, dowód nr 25 str. 374; nr 40.

⁸⁷ Akta kontroli, dowód nr 43.

⁸⁸ Akta kontroli, dowód nr 43.

W toku realizowanych czynności stwierdzono przesłane do akt RSoW dokumenty w postaci protokołów, w których funkcjonariusz prowadzący czynności wyjaśniające w ramach pomocy prawnej/realizujący zlecenie, podczas czynności wykonywanych na rzecz postępowań, wykorzystywał dwa wzory pouczeń, z których jedno obejmowało pouczenie o uprawnieniach i obowiązkach osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia, a drugie stanowiło pouczenie o uprawnieniach i obowiązkach obwinionego⁸⁹, które przekazywano osobie już w momencie przesłuchania jej w charakterze podejrzanego o popełnienie wykroczenia. Podczas gdy status obwinionego dana osoba uzyskiwała dopiero z chwilą wniesienia przeciwko niej wniosku o ukaranie w sprawie o wykroczenie:

- 1) [REDAKTOWANE] – pomoc prawna Placówki SG w Lublinie;
- 2) [REDAKTOWANE] – realizacja zlecenia przez Placówkę SG w Terespolu.

W związku z tym, że nie każde czynności wyjaśniające kończą się skierowaniem wniosku o ukaranie do sądu, w ocenie zespołu kontrolerów stosowanie wzoru pouczenia obwinionego przed wniesieniem przeciwko osobie wniosku o ukaranie, a więc w chwili gdy nie ma ona jeszcze statusu, o którym mowa w art. 20 § 1 kpow, nie może zostać uznane za prawidłowe.

Powyższe rozbieżności, z uwagi na kryteria kontroli, zespół kontrolerów zakwalifikował w kategoriach uchybień o charakterze formalnym, które nie wywarły wpływu na ocenę działalności Placówki SG w Białej Podlaskiej w badanym zakresie.

Niezależnie od stwierdzonych uchybień czynności kontrolne wykazały, że toku czynności wyjaśniających realizowanych na poziomie jednostki kontrolowanej, prawidłowo dokonywano pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach podczas przesłuchania osoby, co do której istniała uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie.

W okresie podlegającym sprawdzeniu, zgodnie z zaleceniami Wydziału Operacyjno – Śledczego Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej,⁹² w celu wyeliminowania bezpodstawnie tworzonej dokumentacji mającej na celu przedłużenie okresu prowadzenia czynności wyjaśniających rekomendowano aby w uzasadnionych przypadkach przekroczenia terminu, o którym mowa w art. 54 § 1 kpow znalazło odzwierciedlenie w karcie nadzoru lub systemie CBD EWIDA w zakładce *Komentarz do postępowania*, w której przełożony winien nanieść stosowną adnotację.

W związku z tym, iż karty nadzoru akt kontrolnych poddanych sprawdzeniu, w sprawach z przedłużonych terminem tego rodzaju zapisów nie zawierały, pozyskano w przedmiotowym zakresie wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej. Z przekazanych wyjaśnień wynika, że adnotacje dotyczące potrzeby przedłużenia terminu czynności wyjaśniających wynikają z karty nadzoru. Kontrola akt postępowania oraz wpisy w karcie nadzoru wprowadzane są co najmniej raz w danym miesiącu, w przypadku konieczności wydłużenia czynności, w karcie nadzoru wpisywane są czynności do wykonania.

W powyższym zakresie zespół kontrolerów widzi potrzebę wykorzystania służbowego rekomendacji komórki merytorycznej w sprawie, co w istotny sposób może wpłynąć na jakość nadzoru służbowego w ocenianym obszarze.

Karty nadzoru spraw nie zawierały również wpisów obejmujących konieczność dokonania stosownych zastrzeżeń w Ewidencji Zleceń.

Odnosząc się do powyższego Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej wyjaśnił, że jeśli chodzi o brak odnotowania w karcie nadzoru faktu konieczności dokonania zastrzeżenia osoby w Ewidencji Zleceń – Osoba, wynika to z faktu, iż funkcjonariusz otrzymując wpis o konieczności przesłuchania osób, co do których istnieje uzasadniona podstawa do skierowania przeciwko nim wniosku o ukaranie, dopiero po analizie akt spraw i dostępnych baz danych stwierdza taką konieczność. Dokonanie zastrzeżenia konsultowane jest z nadzorującym w formie ustnej.⁹³

⁸⁹ Wzór pouczenia został określony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie określenia wzoru pouczenia o uprawnieniach i obowiązkach obwinionego w postępowaniu w sprawie o wykroczenie (Dz. U. z 2016 r., poz. 511).

⁹⁰ Akta kontroli, dowód nr 22 str. 153-155.

⁹¹ Akta kontroli, dowód nr 34 str. 1247-1254.

⁹² Akta kontroli, dowód nr 21 str. 107.

⁹³ Akta kontroli, dowód nr 43.

Powyższe zostało przyjęte przez zespół kontrolerów.

Odnosząc się do aspektu i stosowanej praktyki pozyskiwania na potrzeby prowadzonych postępowań informacji o osobach, których dane osobowe zgromadzone zostały w Krajowym Rejestrze Karnym, p.o. Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej potwierdził, że w przedmiotowym zakresie korzystano z uprawnień wynikających z art. 6 ust. 1 pkt 6 i 7. Konieczność pozyskiwania danych o karalności wynikała również z art. 213 § 1 kpk i odpowiednio 54 § 8 kpow. Ponadto zgodnie z art. 57 § 3 pkt 7 kpow wniosek o ukaranie powinien zawierać dane dotyczące poprzedniego skazania obwinionego za podobne przestępstwo lub wykroczenie. W związku z powyższym przed skierowaniem wniosku o ukaranie do Sądu Placówka Straży Granicznej w Białej Podlaskiej jako „oskarżyciel” uzyskiwał dane o karalności. Kierownik jednostki kontrolowanej podkreślił jednocześnie, że aktualnie nie ma żadnych wytycznych w zakresie pozyskiwania powyższych danych. W związku z czym okres wystąpienia z zapytaniem o udzielenie informacji o osobie do Krajowego Rejestru Karnego zależy od posiadanych danych dot. osoby, co do której takie zapytanie jest kierowane. W związku z faktem, iż w stosunku do cudzoziemców najczęściej znane są podstawowe dane tj. imię, nazwisko i data urodzenia a brak jest imienia ojca, okres otrzymywania odpowiedzi z Krajowego Rejestru jest długi, dlatego też zapytania kierowane są po przesłuchaniu osób tj. po uzyskaniu pełnych danych. Dane o karalności pozyskiwane są w ten sposób, aby były one w aktach sprawy w momencie kierowania wniosków o ukaranie. Zaznaczył przy tym, iż ważność uzyskanych danych o karalności wynosi 3 miesiące, co ma znaczenie przy czynnościach wyjaśniających, które przedłużają się ze względu na trudności w przesłuchaniu cudzoziemców.⁹⁴

Jak ustalono, każdy przypadek odstąpienia od kierowania wniosku o ukaranie (w sytuacji gdy prowadzone czynności wyjaśniające nie dostarczyły podstaw do wniesienia wniosku o ukaranie) wymagał sporządzenia pisemnego wniosku wraz z uzasadnieniem, do którego podpisania uprawniony był Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej. Powyższe pomimo, iż nie wynika wprost z obowiązujących przepisów, opisano w zaleceniach Zarządu Operacyjno – Śledczego KGSG nr KG-OŚ-625/SSP/AP/18 z dnia 23.03.2018 r., z których wynika, że choć przepisy kpow nie określają formy takiego odstąpienia, za zasadne uznać należy kończenie tego rodzaju postępowań na etapie czynności wyjaśniających, poprzez sporządzenie wniosku o odstąpienie od kierowania wniosku do sądu o ukaranie, bądź poprzez sporządzenie notatki. Koniecznym jest jednak aby dokument kończący takie czynności był zatwierdzany przez organ Straży Granicznej. W przedmiotowym piśmie jednocześnie podkreślono, że w doktrynie i praktyce dominuje pogląd, że skoro uprawnionym do kierowania wniosku o ukaranie do sądu zgodnie z art. 57 kpow jest organ Straży Granicznej lub upoważniony przez niego funkcjonariusz, to także niekierowanie wniosku o ukaranie do sądu powinien zatwierdzać organ Straży Granicznej lub upoważniony przez niego funkcjonariusz.

Jak wynika z ustaleń stanu faktycznego szczegółowo opisanych i ocenionych w obszarze częściowym dotyczącym przyjętych w jednostce organizacyjnej rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych mających wpływ na legalność realizacji zadań objętych tematem kontroli, czynności zatwierdzenia 3 wniosków o odstąpienie od kierowania wniosku o ukaranie zostały dokonane przez Zastępcę Komendanta Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej, który nie posiadał w tym zakresie właściwego umocowania organu.

Jak wcześniej wspomniano 14 postępowań w sprawie o wykroczenie skutkowało skierowaniem wniosków o ukaranie. W toku czynności kontrolnych potwierdzono, że wnioski o ukaranie sporządzano zgodnie z zapisami art. 57 kpow, tj. zawierały niezbędne elementy oraz dołączano do nich właściwy materiał dowodowy. W sytuacji, gdy obwiniony wyraził zgodę na skazanie go za zarzucony czyn bez przeprowadzania rozprawy i wymierzenie mu określonej kary, stosowny wniosek umieszczano we wniosku o ukaranie, co było zgodne z dyspozycją art. 58 § 1 kpow.

Czynności kontrolne potwierdziły, że wszystkie wnioski skierowano do właściwych sądów. Sporządzone wnioski składane były przez Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej,

⁹⁴ Akta kontroli, dowód nr 43.

jako organ uprawniony, o którym mowa w art. 57 § 1 kpow oraz w art. 5 ust. 1 ustawy o SG⁹⁵, a także jak ustalono przez Zastępcę Komendanta Placówki, który w przedmiotowym zakresie, za wyjątkiem braku umocowania wynikającego z art. 17 § 3 i art. 57 § 1 kpow w zw. z art. 120 ust. 10 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, posiadał w przedmiotowym zakresie właściwe umocowanie organu.⁹⁶

W oparciu o informację pozyskaną z jednostki kontrolowanej oraz na podstawie dokumentacji postępowań, których skutkiem było skierowanie wniosku o ukaranie nie stwierdzono uwag Sądu Rejonowego do przesłanych wniosków i sposobu procedowania czynności wyjaśniających.⁹⁷ Wyniki przeprowadzonych czynności, pomimo opisanych w wystąpieniu uwag i nieprawidłowości potwierdzają efektywność podejmowanych w podmiocie kontrolowanym – zarówno kontroli legalności zatrudnienia, jak i czynności wyjaśniających prowadzonych w ramach postępowań w sprawach o wykroczenia.

W kontrolowanych sprawach prawidłowo realizowano czynności udziału tłumacza w trakcie prowadzenia czynności wobec osób niewładających językiem polskim.⁹⁸

Czynności kontrolne wykazały ponadto poprawność procedowania spraw zgodnie z trybem wyrażonym w stanowisku Wydziału Operacyjno - Śledczego NOSG wynikającym z pisma Zastępcy Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 14.11.2019 r. dot. postępowania w sytuacji ujawnienia w trakcie kontroli legalności zatrudnienia przez pracodawcę kilku wykroczeń, o którym mowa w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jednym z aspektów wynikających z ww. zaleceń była kwestia braku uprawnień funkcjonariuszy Straży Granicznej do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego w przypadku ujawnienia wykroczenia z art. 120 ust.1 ww. ustawy, a co za tym idzie konieczności wystąpienia z wnioskiem o ukaranie sprawcy wykroczenia, którego treść powinna objąć również inne wykroczenia popełnione przez tego pracodawcę, ujawnione w trakcie tej samej kontroli legalności zatrudnienia.

W celu zapewnienia prawidłowego przebiegu m.in. postępowań w sprawach o wykroczenia, na poziomie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej wprowadzono ściśle zasady dokumentowania nadzoru sprawowanego nad postępowaniami w sprawach o wykroczenia, które w sposób szczegółowy opisano w treści § 2 ust. 1 w związku z § 1 ust. 1–5 wytycznych Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej nr 7/2017 z dnia 6 czerwca 2017 r. w *sprawie dokumentowania nadzoru sprawowanego nad postępowaniami przygotowawczymi, postępowaniami w sprawach o wykroczenia i postępowaniami sprawdzającymi oraz prowadzenia akt kontrolnych postępowań (ze zm.)*.

Jak ustalono nadzór służbowy nad postępowaniami w sprawach o wykroczenia realizowany w okresie objętym kontrolą w jednostce kontrolowanej sprawowany był poprzez zatwierdzającego daną sprawę w systemie CBD EWIDA i dokumentowany wpisem w karcie nadzoru sprawy w rubryce (*treści uwag, poleceń, wytycznych*). Z zapewnień Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej wynika, że w trakcie tego wpisu omawiana była dalsza procedura, postępowanie z danym wykroczeniem. Jeżeli w trakcie prowadzenia postępowania wynikały sprawy, wcześniej nie ustalone do realizacji, następowała konsultacja z osobą prowadzącą, wymiana spostrzeżeń i metod dalszego prowadzenia sprawy z osobą zatwierdzającą dane postępowanie. Wpisu osoba nadzorująca dokonywał również w karcie kontrolnej akt. Przegląd akt kontrolnych prowadzonych w wersji elektronicznej dokonywany był i każdorazowo odnotowywany w zakładce (akta kontrolne), zgodnie z wytycznymi nr 3 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 16 marca 2018 r. zmieniającymi wytyczne

⁹⁵ Dodatkowo: Zarządzeniem nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 2 grudnia 2016 r. – § 9 ust. 1 pkt 20 W zakresie określonym w § 5 do zadań komendanta placówki w szczególności należy: 20) występowanie z wnioskiem do właściwego sądu rejonowego o ukaranie osób odpowiedzialnych za stwierdzone w toku kontroli naruszenia przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lub ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanowiące wykroczenie.

⁹⁶ Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, wskazuje się, że w sytuacji ogólnego określenia organu np. Policja, Straż, a nie indywidualnie np. inspektor pracy, komendant placówki, wniosek aby był prawnie skuteczny, powinien być podpisany przez organ uprawniony do jego reprezentacji (kierowniczy), albo przez osobę do tego wyraźnie upoważnioną.

⁹⁷ Akta kontroli, dowód nr 43.

⁹⁸ art. 42 § 3 kpow Do tłumacza i specjalistów stosuje się odpowiednio przepisy art. 204-206 Kodeksu postępowania karnego.

w sprawie dokumentowania nadzoru sprawowanego nad postępowaniami przygotowawczymi, postępowaniami w sprawach o wykroczenia i postępowaniami sprawdzającymi oraz prowadzenia akt kontrolnych postępowań.

Na podstawie ustaleń dokonanych w trakcie kontroli stwierdzono, że w jednostce kontrolowanej wprowadzono odpowiednie rozwiązania organizacyjno – funkcjonalne i warunki do sprawnego nadzoru służbowego nad problematyką podlegającą kontroli. Z formalnego punktu widzenia należy uznać, że nadzór nad prowadzonymi postępowaniami był sprawowany, niemniej stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości i uchybienia wskazują, że nie może zostać uznany za wystarczający i skuteczny, w tym nie doprowadził do wykrycia, wyeliminowania czy zapobiegnięcia powstałym nieprawidłowościom.

Na potrzeby kontroli zwrócono się także do Wydział Operacyjno – Śledczego, jako komórki merytorycznej zobligowanej do sprawowania nadzoru nad postępowaniami objętymi sprawdzeniem, o przekazanie informacji o przeprowadzonych w przyjętym okresie nadzorach oraz wskazanie ewentualnych wniosków/uwag lub rekomendacji sformułowanych w trakcie czynności realizowanych przez Wydział.⁹⁹ Z informacji przekazanych przez Wydział Operacyjno – Śledczy wynika, że komórka organizacyjna w okresie objętym sprawdzeniem nie prowadziła czynności koordynacyjnych z zakresu prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia w Placówce SG w Białej Podlaskiej. Niezależnie od powyższego, Naczelnik Wydziału Operacyjno – Śledczego na potrzeby kontroli przesłał rekomendacje, które w latach 2020-2021 wystosował do Placówek SG znajdujących się w zasięgu terytorialnej odpowiedzialności, w zakresie tematyki prowadzenia czynności wyjaśniających.

W oparciu o powyższe, kontrolowany obszar dotyczący legalności, rzetelności, celowości realizacji zapisów obowiązujących aktów prawnych, w tym wewnętrznych, w zakresie procedur związanych z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia oraz sposób sprawowanego nadzoru oceniono **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Wg przyjętych zasad, ocena zastosowana w przedmiotowym obszarze badawczym miała decydujący wpływ na ostateczną ocenę działalności jednostki kontrolowanej, w badanym zakresie działalności.

Wynik poczynionych w trakcie kontroli ustaleń uzasadnia w całym badanym obszarze działalności jednostki kontrolowanej zastosowanie **oceny pozytywnej z nieprawidłowościami**. Zaznaczyć przy tym należy, że czynności kontrolne nie wykazały aby stwierdzone i opisane w niniejszym dokumencie odstępstwa od stanu pożądanego, wpłynęły negatywnie na kontrolowaną działalność, skutkowały nieważnością podjętych czynności lub wpływały na wydane rozstrzygnięcia.

IV. Zalecenia i wnioski pokontrolne:

Treść zaleceń miała stanowić konieczność podjęcia działań naprawczych ze strony kierownika jednostki kontrolowanej, w zakresie wynikającym z poczynionych w trakcie czynności kontrolnych ustaleń, a dotyczących m.in. potrzeby wdrożenia właściwych rozwiązań organizacyjnych w obszarze legalności podejmowania działań w imieniu terenowego organu Straży Granicznej. W dniu 24.03.2022 r. (RPW/26591/2022) Komendant Placówki SG w Białej Podlaskiej, w odpowiedzi na przesłany projekt wystąpienia pokontrolnego poinformował, iż w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości wdrożył niezwłoczne działania naprawcze i usprawniające, które polegają na pełnym zabezpieczeniu Zastępcy Komendanta Placówki SG w Białej Podlaskiej do działania w imieniu organu procesowego¹⁰⁰, a także uzupełnił szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień Kierowników Zmiany o niezbędne umocowania

⁹⁹ Zgodnie z właściwością wynikającą z § 7 pkt 3 regulaminu stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 45 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 14 kwietnia 2014 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK z siedzibą w Chełmie (Dz. Urz. KGSG poz. 63, z późn. zm.) oraz w imieniu organu nadrzędnego w stosunku do prowadzącego czynności wyjaśniające, w trybie art. 56 § 4 kpow.

¹⁰⁰ Umocowanie obejmuje występowanie z wnioskiem o ukaranie/odstąpienia od kierowania wniosku o ukaranie do właściwego Sądu Rejonowego w sprawach o wykroczenia prowadzonych przez funkcjonariuszy Placówki SG w Białej Podlaskiej.

do realizacji czynności w imieniu i na rzecz terenowego organu Straży Granicznej (dotyczy czynności zleconych).

Niezależnie od powyższego, w celu wyeliminowania przyczyn stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości w zakresie prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia oraz zapobieżenia ich powstaniu w przyszłości, polecam:

- 1) W celu zabezpieczenia prawidłowości realizacji zadań terenowego organu Straży Granicznej, wdrożyć rozwiązania organizacyjne, które zapewnią legalność działania w imieniu organu, w szczególności, w zakresie kierowania zapytań o udzielenie informacji o osobie do Krajowego Rejestru Karnego oraz występowania z wnioskiem o zlecenie w Ewidencji Zleceń.
- 2) Przestrzegać terminowości podjęcia, rejestracji i prowadzenia czynności wyjaśniających. Każdy przypadek potrzeby przedłużenia czynności, jako wymagający wiedzy i zgody organu lub osoby uprawnionej do sprawowania nadzoru, dokumentować zgodnie z aktualnymi rekomendacjami Wydziału Operacyjno – Śledczego.
- 3) Wypracować mechanizmy skutecznego nadzoru nad rzetelnością i prawidłowością dokumentacji sporządzanej w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających.
- 4) Ustalenia kontroli zawarte w niniejszym wystąpieniu wykorzystać w bieżącej działalności służbowej w ramach sprawowanego nadzoru nad podległymi funkcjonariuszami.

V. Informację o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.

VI. Zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

VII. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których egzemplarz nr 1 jest przeznaczony dla kierownika jednostki kontrolowanej.

KOMENDANT
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK
gen. brni. Stanisław KZCZACHOR

.....
podpis kierownika jednostki kontrolującej

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant PSG w Białej Podlaskiej

Egz. nr 2 – aa

Sporządził i wykonał: zespół kontrolerów, tel. 6655127

Dnia 29.03.2022 r.

NACZELNIK
Wydziału Kontroli
Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej
im. 27 Wołyńskiej Dywizji AK

ppłk SG Janusz KORKOSZ

*Wydziału 29000 na podstawie w BIP
70 ocenie realizacji. Dołbore 14 ust. 1 Decyzji
KNOSG w 55 z 19.06.2017.*