



NA RPW/64025/2022 P
Data: 2022-09-02

3163

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

Chełm, dnia 02 września 2022 r.

Egz. nr ...2...

Pan ppłk SG Piotr GRZYTCZUK

KOMENDANT
Placówki Straży Granicznej
w Terespolu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

z kontroli nt. *Planowanie, organizowanie i przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom*, zrealizowanej w trybie zwykłym w Placówce Straży Granicznej w Terespolu, ul. Wojska Polskiego 164, 21-550 Terespol, ujętej w Planie Kontroli Wydziału Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej na rok 2022.¹ Kontrolę na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 224)² przeprowadził, w terminie od 20 czerwca 2022 r. do 29 lipca 2022 r., zespół kontrolerów w składzie³:

- 1) **ppor. SG Karolina MARTYNIUK – IWKO**, st. specjalista Wydziału Kontroli – Upoważnienie nr 13/2022 z dnia 14 czerwca 2022 r., kierownik zespołu kontrolerów;⁴
- 2) **st. chor. szt. SG Katarzyna STEĆ**, st. specjalista Wydziału Kontroli – Upoważnienie nr 14/2022 z dnia 14 czerwca 2022 r.
- 3) **st. chor. szt. SG Anna HOŁOWACZ**, specjalista Wydziału Kontroli – Upoważnienie nr 15/2022 z dnia 14 czerwca 2022 r.

Czynności kontrolne wraz z pobraniem dokumentacji na potrzeby kontroli, w siedzibie jednostki kontrolowanej, realizowano w dniu 28.06.2022 r. Pozostałe czynności kontrolne realizowano w wybranych dniach roboczych w siedzibie jednostki kontrolującej, w pomieszczeniach służbowych Wydziału Kontroli oraz Wydziału Kadr i Szkolenia Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej.⁵ Przerwy w realizacji czynności kontrolnych w dniach 21-24 i 30.06.2022 r.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił ppłk SG Piotr GRZYTCZUK – Komendant Placówki Straży Granicznej w Terespolu. Bezpośrednim przełożonym ww. był Komendant Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie, a w ramach nadzoru służbowego Zastępcy Komendanta Oddziału w zakresie ich właściwości.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w Książce kontroli Placówki Straży Granicznej w Terespolu - wg Rdet Nr NA-TR-28/13, poz. 1/2022, str. 5.

¹ „Roczny plan kontroli do realizacji przez Wydział Kontroli Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w 2022 r.”, z dnia 10.11.2021 r. - RPW/76539/2021 (ze zm.) - l.p. 4 planu.

² Zwana dalej ustawą o kontroli w administracji rządowej.

³ Akta kontroli, dowód nr 4-7.

⁴ Z dniem 2.08.2022 r. z urzędu p.o. Kierownik Sekcji Ekonomicznej Wydziału Łączności i Informatyki NOSG.

⁵ Średni czas kontroli oraz przerwy w realizacji czynności kontrolnych zawiera notatka służbowa załączona do akt kontroli.

I. Zakres kontroli i okres objęty kontrolą.

Zakres kontroli związany był z potrzebą weryfikacji poziomu prawidłowości, terminowości i rzetelności realizacji obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów w zakresie związanym z tematem kontroli, w tym kompletności i rzetelności dokumentacji prowadzonej w jednostce kontrolowanej, w zakresie:

- 1) przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych uwzględniających realizację zadań wyszczególnionych w temacie kontroli;
- 2) legalności, rzetelności i celowości planowania, organizowania, przeprowadzania i dokumentowania kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom:
 - a) prowadzenia akt sprawy;
 - b) podstaw faktycznych planowania i przeprowadzania kontroli legalności zatrudnienia (m.in. rozpoznanie migracyjne, sprawy z analizy informacji właściwych urzędów);
 - c) realizacji czynności wynikających z art. 10d ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1061) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom (Dz. U. z 2009 r., Nr 36, poz. 284): planowanie i przygotowanie oraz sposób przeprowadzenia kontroli legalności zatrudnienia, sposób dokumentowania przebiegu i wyników kontroli legalności zatrudnienia, środki prawne stosowane w przypadku nielegalnego zatrudnienia/wykonywania pracy przez cudzoziemca (m.in. grzywna w drodze mandatu karnego; występowanie do właściwego Sądu z wnioskiem o ukaranie, stosowanie środka oddziaływania społecznego, wydawanie decyzji administracyjnych).
- 3) form oraz sposobów sprawowania i dokumentowania nadzoru służbowego nad kontrolowaną działalnością.

Kontrolą objęto okres od 1 lipca 2021 r. do 31 marca 2022 r.

II. Cel kontroli.

Celem kontroli była ocena czy zagadnienia objęte jej zakresem realizowane są zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami, w tym zaleceniami i wytycznymi.

Realizacja powyższego celu ogólnego wymagała dokonania oceny poprawności pod względem prawnym i rzetelności przeprowadzonych procedur kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom. Sprawdzeniu poddano legalność, celowość i rzetelność realizacji zagadnień objętych zakresem kontroli oraz sporządzonych dokumentów – akt poszczególnych kontroli oraz ewidencyjnych. Weryfikacji poddano akta kontroli zakończonych na dzień 31.03.2022 r. W oparciu o kryterium legalności, rzetelności i celowości weryfikacji podlegała dokumentacja organizacyjno – funkcjonalna Placówki Straży Granicznej w Terespolu określająca zadania jednostki kontrolowanej w zakresie wyszczególnionym w temacie kontroli.

Sprawdzeniu, w poszczególnych obszarach badawczych, poddane zostały również przyjęte formy i poziom realizowanego nadzoru służbowego. Celem kontroli było także zebranie informacji przydatnych do formułowania zaleceń i wniosków zmierzających do usprawnienia funkcjonowania kontrolowanego obszaru działalności.

III. Ocena skontrolowanej działalności.

Czynności kontrolne realizowano stosując kryteria legalności, celowości i rzetelności.⁶ Kontrolę przeprowadzono w oparciu o dokumentację udostępnioną kontrolerom przez kierownika jednostki kontrolowanej, dane i informacje pozyskane z Wydziału Kadr i Szkolenia oraz Wydziału ds. Cudzoziemców⁷ Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej, wyjaśnienia oraz sporządzone wykazy i notatki służbowe. W trakcie kontroli wykorzystano również dane [REDAKTOWANE] (raporty) oraz dane statystyczne Zarządu Operacyjno Śledczego – RSOW/postępowania podjęte, zakończone.⁸

Wpływ na tematykę kontroli miała ranga czynności wymienionych w temacie kontroli oraz ich znaczenie dla prawidłowej realizacji ustawowych zadań Straży Granicznej, w tym potrzeba potwierdzenia ich legalności, celowości i rzetelności.

Zespół kontrolerów zapoznał się z dokumentacją sporządzoną w jednostce kontrolowanej w zakresie oraz okresie objętym sprawdzeniem. Dla osiągnięcia zamierzonego celu kontroli sprawdzeniu poddano 100% (tj. całość populacji) dokumentacji w postaci: akt kontroli legalności zatrudnienia przeprowadzonych w okresie 01.07.2021 r. – 31.03.2022 r. (status zakończone na dzień 31.03.2022 r.); dokumentacji efektów kontroli (w tym zastosowane sankcje/pouczenia itp.); ewidencji prowadzonej na potrzeby prowadzonych procedur kontrolnych (rejstry papierowe, [REDAKTOWANE]). Kontrolą objęto również całość dokumentacji przyjętych w jednostce kontrolowanej rozwiązań organizacyjnych dotyczących tematu kontroli w postaci: wewnętrznego podziału zadań, szczegółowych zakresów obowiązków i uprawnień pracowników i funkcjonariuszy kontrolowanej jednostki organizacyjnej, upoważnień, wewnętrznych poleceń. Ocenie podlegały przyjęte formy, metody i sposób sprawowania nadzoru służbowego nad realizacją zadań w zakresie objętym kontrolą (etap planowania, organizacji, realizacji kontroli legalności zatrudnienia).

Powyższe stanowiło podstawę oceny prawidłowości stosowania przepisów oraz procedur wewnętrznych w przedmiotowym zakresie. Do oceny przedmiotu działalności jednostki kontrolowanej przyjęto czterostopniową skalę ocen, tj. ocenę pozytywną, ocenę pozytywną z uchybieniami, pozytywną z nieprawidłowościami i negatywną.⁹

OGÓLNA OCENA (końcowa): na podstawie ustaleń stanu faktycznego dokonanych w ramach poszczególnych obszarów kontrolowanej problematyki i udokumentowanych w aktach kontroli, uwzględniając przyjęte kryteria i mierniki kontroli, realizację zadań objętych zakresem kontroli oceniono **pozytywnie z uchybieniami**.¹⁰ Wyniki kontroli decydowały o potrzebie sformułowania zaleceń i wniosków pokontrolnych.

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

Ustalenia stanu faktycznego zostały dokonane w znajdującej się w terytorialnym zasięgu działania Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej – Placówce Straży Granicznej kat. I

⁶ 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.

⁷ Akta kontroli, dowód nr 48 - W związku z zakresem przedmiotowym kontroli z Wydziału ds. Cudzoziemców pozyskano informacje dotyczące ilości przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą nadzorów merytorycznych nad wykonywaniem przez Komendanta PSG w Terespolu zadań związanych z zakresem przedmiotowym prowadzonej kontroli, ze wskazaniem ewentualnych wniosków/uwag lub rekomendacji sformułowanych w trakcie czynności realizowanych przez podległy Wydział. Niezależnie od powyższego pozyskano również stanowiska/polecenia wydane przez podległą komórkę w przedmiocie problematyki związanej z tematem kontroli (do stosowania w okresie objętym kontrolą).

⁸ Akta kontroli, dowód nr 54 - <http://portal.strazgraniczna.pl/dokumenty-sg/dokumenty-kgsg/dokumenty-zos-kgsg/> - dane statystyczne Wydziału IV Ewidencji i Przetwarzania Danych Zarządu Operacyjno – Śledczego KGSG (lipiec – grudzień 2021 r.; styczeń-marzec 2022).

⁹ Wprowadzenie do kontroli w administracji rządowej – Warszawa, marzec 2012 r., str. 62

¹⁰ W czterostopniowej skali ocen przyjmuje się, że **ocena pozytywna z uchybieniami** ma zastosowanie wówczas gdy w toku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, ale uchybienia mają charakter powtarzalny lub występują w znaczącej liczbie.

w Terespolu¹¹, którą kieruje Komendant Placówki Straży Granicznej w Terespolu, posiadający status terenowego organu Straży Granicznej.¹²

1) Prawidłowość przyjętych rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych uwzględniających realizację zadań wyszczególnionych w temacie kontroli – legalność, celowość, rzetelność.

W ramach realizowanych czynności zespół kontrolerów dokonał weryfikacji przyjętych w jednostce kontrolowanej rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych mających wpływ na przestrzeganie obowiązującego trybu planowania, organizowania i przeprowadzania kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom - umocowania/ podstawy kompetencyjne.

Szczegółowy opis ustaleń w obszarze badawczym został ujęty w treści notatki służbowej z ustaleń kontroli RPW/54845/2022 z dnia 15.07.2022.¹³

Zadania spoczywające na terenowym organie Straży Granicznej wynikające z treści § 5 pkt 7, § 8 ust. 1 pkt 27 i § 9 ust. 1 pkt 19 i 20¹⁴ 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 (Dz. Urz. KGSG z 2016 r., poz. 108, z późn. zm.)¹⁵, zostały określone w załączniku nr 27 do decyzji nr 23 Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 20 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 Zespołu do spraw BHS/P WK, a także osób zajmujących stanowiska w zespole stanowisk samodzielnych – szczegółowy zakres obowiązków i uprawnień Komendanta PSG w Terespolu.¹⁶

W przyjętym okresie kontroli, organizacja (zakres właściwości) oraz zadania poszczególnych komórek występujących w ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej, znalazły odzwierciedlenie w ustalonym przez Komendanta PSG w Terespolu „Wewnętrznym podziale zadań Placówki Straży Granicznej kat. I w Terespolu” z dnia 23.02.2021 r., który został zatwierdzony przez Komendanta NOSG.¹⁷ Dokument w swojej treści odnosił się do struktury organizacyjnej jednostki oraz właściwości osób funkcyjnych. Zgodnie z wpz, PSG w Terespolu jest jednostką organizacyjną Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej

¹¹ Zwana dalej PSG w Terespolu.

¹² § 21 pkt 13 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.).

¹³ Akta kontroli, dowód nr 50.

¹⁴ § 5 Terenowe organy Straży Granicznej planują, organizują, kontrolują i kierują wykonywaniem przez podległych funkcjonariuszy zadań służbowych, w szczególności w zakresie: 7) kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców i powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom;

§ 8 ust. 1 Komendant placówki: 27) sprawuje nadzór nad realizacją obowiązków i uprawnień przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, określonych w ich szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień;

§ 9 ust. 1. W zakresie określonym w § 5 do zadań komendanta placówki w szczególności należy: 19) planowanie, organizowanie i przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom; 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.

¹⁵ Zwane dalej zarządzeniem nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej.

¹⁶ Akta kontroli, dowód nr 13. Zaktualizowany załącznikiem nr 4 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, należało m.in. ust. 2 pkt 11, 12 – prowadzenie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom, współdziałanie w zakresie prowadzenia kontroli wykonywania pracy przez cudzoziemców (...) z organami administracji publicznej, a w szczególności z Policją, Państwową Inspekcją Pracy, KAS, ZUS, PUP oraz związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, w zakresie określonym przepisami prawa oraz zawartymi porozumieniami z poszczególnymi jednostkami administracji państwowej; pkt 67 – nadzór nad realizacją zakresu obowiązków i uprawnień, określonych dla funkcjonariuszy i pracowników; pkt 92 – nadzór nad ujawnianiem wykroczeń oraz ściganiem ich sprawców, w tym nakładaniem grzywien w drodze mandatów karnych; W celu zapewnienia sprawnej realizacji obowiązków określonych w ust. 2 Komendant PSG w Terespolu posiada uprawnienia m.in. upoważnienia na piśmie podległych funkcjonariuszy i pracowników do załatwiania spraw i podejmowania decyzji w jego imieniu w ściśle określonych przez niego sprawach (pkt 6).

¹⁷ Akta Kontroli, dowód nr 2 str. 4-19.

w Chełmie, która wykonuje zadania m.in. w zakresie: prowadzenia działań rozpoznawczych, weryfikacyjnych i kontrolnych wobec cudzoziemców, a także rozpoznawania, zapobiegania, wykrywania przestępstw i wykroczeń, których ściganie pozostaje we właściwości Straży Granicznej. Powyższe zadania realizowane są m.in. poprzez: prowadzenie w terytorialnym zasięgu działania Placówki kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, a także kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, powierzania pracy cudzoziemcom oraz prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców na terytorium; rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców w zakresie właściwości Straży Granicznej.¹⁸ W ustalonym dokumencie wskazano, że funkcjonariusze i pracownicy PSG w Terespolu wykonują obowiązki i korzystają z uprawnień zgodnie ze szczegółowymi zakresami obowiązków i uprawnień na zajmowanych stanowiskach służbowych.¹⁹ W wpz jednostki kontrolowanej w pełnym zakresie uwzględniono realizację zadań związanych z tematem kontroli.

Jak ustalono, komórkami odpowiedzialnymi za realizację zadań związanych z tematem kontroli, w ramach jednostki kontrolowanej, w okresie objętym sprawdzeniem, były:

- 1) Grupa ds. Cudzoziemców²⁰, w skład której wchodzi referat ds. kontroli legalności zatrudnienia;²¹
- 2) Grupa Operacyjno – Śledcza, w skład której wchodzi zespół postępowań karnych i techniki kryminalistycznej.²²

Jak wspomniano wyżej, w okresie objętym kontrolą, nadzór nad wykonywaniem zadań obejmujących przedmiot kontroli z tytułu zajmowanego stanowiska pełnił Komendant PSG w Terespolu. Natomiast w ramach struktury organizacyjnej, do czynności nadzoru wyznaczono:

- 1) Zastępcę Komendanta Placówki SG w Terespolu,²³
- 2) Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców;²⁴
- 3) Specjalistę koordynatora referatu ds. kontroli legalności zatrudnienia Grupy ds. Cudzoziemców, który w okresie objętym kontrolą uczestniczył w czynnościach kontrolnych na podstawie pisemnych upoważnień organu.²⁵

W związku z przyjętymi na poziomie PSG w Terespolu rozwiązaniami w czynnościach kontroli legalności zatrudnienia uczestniczyli również st. kontroler referatu ds. kontroli legalności zatrudnienia²⁶ Grupy ds. Cudzoziemców (od 2.11.2021 r. mianowany na stanowisko specjalisty) oraz st. kontroler zespołu wstępnych procedur uchodźczych Grupy ds. Cudzoziemców uprawniona w szczegółowym zakresie obowiązków i uprawnień do wykonywania innych czynności zleconych przez Komendanta PSG w Terespolu w zakresie niezbędnym dla zapewnienia prawidłowej realizacji zadań służbowych oraz wykonywania innych czynności służbowych zleconych przez Komendanta PSG oraz bezpośrednich przełożonych stosownie do posiadanego upoważnienia

¹⁸ Rozdział 1 § 2 ust. 4-5.

¹⁹ Rozdział 1 § 4 ust. 8.

²⁰ Rozdział 1 § 5 ust. 1 pkt 6 lit. e.

²¹ Rozdział 2 § 6 ust. 1 pkt 5 lit. a,c,d – organizowanie i prowadzenie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom na terytorium RP; współdziałanie w zakresie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom z organami administracji publicznej, a w szczególności z Policją, PIP, KAS, ZUS, PUP oraz związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców; przygotowywanie i przekazywanie do pionu dochodzeniowo – śledczego materiałów stanowiących podstawę skierowania do właściwego sądu wniosku o ukaranie osób odpowiedzialnych za naruszenie przepisów związanych z zatrudnieniem cudzoziemców na terytorium RP lub prowadzenia przez nich działalności gospodarczej na tym terytorium;

²² Rozdział 1 § 5 ust. 1 pkt 5; Rozdział 2 § 5 ust. 2 lit. a, x – zespół postępowań karnych i techniki kryminalistycznej m.in. wykonywanie czynności dochodzeniowo – śledczych w celu skutecznego rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców; 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 wykroczenia.

²³ Odpowiedzialny za pion ds. cudzoziemców i pion operacyjno – śledczy (Rozdział 2 § 3), do którego zadań zgodnie z wpz należało m.in. planowanie, organizowanie, oraz bezpośredni nadzór nad realizacją zadań przez Grupę Operacyjno – Śledczą i Grupę ds. Cudzoziemców, w zakresie: prowadzenia kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy; nadzór nad optymalnym wykorzystaniem metod i form pracy operacyjno – rozpoznawczej i dochodzeniowo - śledczej, w celu skutecznego zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń (§ 3 ust. 1 pkt 1 lit. b i f). Umocowany do zastępowania Komendanta Placówki w czasie jego nieobecności i wykonywania jego obowiązków zgodnie z posiadanymi upoważnieniami (...).

²⁴ Akta kontroli, dowód nr 16.

²⁵ Akta kontroli, dowód nr 17.

²⁶ Akta kontroli, dowód nr 18.

(w tym aneks z 26.03.2021 r.), która z dniem 2.11.2021 r. objęła stanowisko st. kontrolera referatu ds. kontroli legalności zatrudnienia Grupy ds. Cudzoziemców.²⁷

Zakresy obowiązków i uprawnień funkcjonariuszy realizujących zadania objęte sprawdzeniem zawierały zapisy odpowiednie do zakresu kontroli. Dokumenty były aktualne na dzień sprawdzenia i zostały ustalone przez Komendanta PSG w Terespolu, jako właściwego w przedmiotowym zakresie na mocy aktów normatywnych SG.²⁸ Poczynione ustalenia pozwalają na stwierdzenie, że ustalony zakres obowiązków i uprawnień będących przedmiotem kontroli w sposób kompletny odnosił się również do osób odpowiedzialnych za nadzór służbowy. W oparciu o objęte sprawdzeniem akta kontroli oraz prowadzoną ewidencję potwierdzono, że niezależnie od określonych na stanowiskach zakresów obowiązków i uprawnień, i zawartych w ich treści zapisów, funkcjonariusze w randze kontrolerów, każdorazowo posiadali pisemne, imienne upoważnienia organu do realizacji czynności kontrolnych w ramach kontroli legalności zatrudnienia.²⁹

Upoważnienia będące podstawą realizacji czynności w ramach kontroli legalności zatrudnienia były zgodne ze wzorem załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom (Dz. U. 2009 r. Nr 36, poz. 284). Poddane kontroli dokumenty spełniały również wymogi formalne opisane w art. 49 ust. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2021 r., poz. 162 t.j.). Zawarcie elementów wymienionych we wspomnianym artykule było niezwykle istotne pod względem formalnoprawnym i praktycznym, ponieważ brak któregośkolwiek z nich mógłby skutkować niemożnością przeprowadzenia kontroli.³⁰

Czynności kontrolne wykazały, że objęte sprawdzeniem upoważnienia do czynności kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców zostały ujęte w prowadzonej w PSG w Terespolu ewidencji papierowej tj. Rejestrze wydanych upoważnień w zakresie przeprowadzania kontroli legalności zatrudnienia (...) [redacted] oraz Rejestrze upoważnień wydanych przez Komendanta PSG w Terespolu Rtd. [redacted]. Uwag w zakresie kompletności ewidencji, nie stwierdzono. Dane przeprowadzonych kontroli, na dzień sprawdzenia, w sposób rzetelny odzwierciedlała również ewidencja systemu [redacted].³²

W oparciu o pozyskane na potrzeby kontroli kopie upoważnień potwierdzono, że funkcjonariusze jednostki kontrolowanej, którzy w okresie objętym kontrolą w ramach prowadzonych kontroli legalności zatrudnienia nałożyli grzywny w drodze mandatu karnego, posiadali pisemne upoważnienia³³, wydane w trybie § 3 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 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.).³⁴

²⁷ Akta kontroli, dowód nr 19.

²⁸ Zgodnie z zarządzeniem nr 119 Komendanta Głównego Straży Granicznej: § 18.4. 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. 5. Zakresy obowiązków i uprawnień, o których mowa w ust. 2 i 4 odpowiadają zadaniom określonym w regulaminach organizacyjnych komend oddziałów Straży Granicznej.

²⁹ W myśl art. 10d ust. 2 zd. 1 ustawy o SG kontrolę przeprowadzają funkcjonariusze Straży Granicznej pełniący służbę w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej, na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, wystawionego przez właściwego komendanta.

³⁰ Zgodnie z art. 49 ust. 8 ustawy Prawo Przedsiębiorców - dokument, który nie spełnia wymagań, o których mowa w ust. 7, nie stanowi podstawy do przeprowadzenia kontroli.

³¹ Akta kontroli, dowód nr 20-21.

³² Akta kontroli, dowód nr 51.

³³ Akta kontroli, dowód nr 53 str. 298-300.

³⁴ § 3. 1. Upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego wydaje:

1) Komendant Główny Straży Granicznej dla funkcjonariuszy pełniących służbę w Komendzie Głównej Straży Granicznej;

2) komendant oddziału Straży Granicznej dla funkcjonariuszy pełniących służbę w podległych mu jednostkach organizacyjnych;

3) komendant ośrodka Straży Granicznej dla funkcjonariuszy pełniących służbę w ośrodku Straży Granicznej.

2. Upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego zawiera:

1) datę wydania;

2) termin ważności i kolejny numer upoważnienia;

3) oznaczenie organu wydającego upoważnienie;

4) powołanie podstawy prawnej;

5) imię i nazwisko oraz numer ewidencyjny funkcjonariusza określony w legitymacji służbowej;

Z ustaleń kontroli, wynika ponadto, że w okresie objętym sprawdzeniem funkcjonariusze referatu ds. kontroli legalności zatrudnienia Grupy ds. Cudzoziemców PSG w Terespolu uczestniczyli w szkoleniach obejmujących: Studia Podyplomowe we Wrocławiu „Zatrudnienie cudzoziemców na polskim rynku pracy”; kurs doskonalący w OSSSG w Lubaniu „Działalność gospodarcza prowadzona na terytorium RP a kontrola legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemców”.³⁵

Zgodnie z wymogami art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej w Chełmie, jako urzędu obsługującego organ oraz znajdujące się w terytorialnym zasięgu działania terenowe organy Straży Granicznej, został zamieszczony ogólny schemat procedur kontroli legalności/działalności gospodarczej, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.³⁶

Zagadnienia obejmujące przyjęte w jednostce kontrolowanej rozwiązania w zakresie procesu decyzyjnego oraz poziom sprawowanego nadzoru przez kierownictwo jednostki kontrolowanej, zostały przedstawione i ocenione w dalszej części dokumentu.

Biorąc pod uwagę stwierdzony stan faktyczny, badany obszar **oceniono pozytywnie**.

2) Legalność, rzetelność i celowość planowania, organizowania, przeprowadzania i dokumentowania przebiegu i efektów kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 13a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz.1061, z późn. zm.) do zadań Straży Granicznej należy przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom.³⁷ Kontrolę wykonywania ww. zadań uregulowano w:

- 1) ustawie z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*;³⁸
- 2) ustawie z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*;³⁹
- 3) ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 735, ze zm.);⁴⁰
- 4) rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2009 r. *w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom*.⁴¹

W ramach kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców zastosowanie znajdują również inne regulacje prawne, a w szczególności ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 690 z późn. zm.)⁴² oraz ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. *o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1745, z późn. zm.)

6) określenie wykroczeń, za które funkcjonariusz jest upoważniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, poprzez odesłanie do przepisów § 2.

3. Upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego podpisuje i opatruje pieczęcią organ, który wydał to upoważnienie.

³⁵ Akta kontroli, dowód nr 53.

³⁶ Odpowiedzialność za zamieszczanie danych w zakładce, zgodnie z obszarem tematycznym BIP, ponosi Wydział ds. Cudzoziemców NOSG.

³⁷ Zwana dalej kontrolą legalności zatrudnienia cudzoziemców.

³⁸ Zwana dalej ustawą o SG.

³⁹ Zwana dalej ustawą Prawo Przedsiębiorców.

⁴⁰ Zwana dalej kpa. Zgodnie z art. 10d ust. 24 ustawy o SG W zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁴¹ W treści którego określono szczegółowy tryb przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom, a także wzory stosowanych dokumentów, w tym upoważnień, protokołu kontroli i notatki służbowej. Zwane dalej rozporządzeniem z dnia 20 lutego 2009 r.

⁴² Zwana dalej ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

W oparciu o dokumentację udostępnioną kontrolerom ustalono, że w okresie objętym kontrolą PSG w Terespolu zakończyła **9 kontroli** (łącznie liczba osób objętych kontrolą – **94**). Ze zgromadzonej dokumentacji wynika, że podmioty do kontroli, w znacznej mierze, typowane były w oparciu o informacje pozyskiwane w ramach działalności służbowej od innych organów i instytucji. Dokumentacja zgromadzona w każdym z przeprowadzonych postępowań kontrolnych znajdowała się w oddzielnej teczce, zawierającej jej spis oraz kartę nadzoru. Akta poszczególnych spraw na potrzeby kontroli pozyskano w formie oryginalnych teczek.⁴³

W ramach obszaru badawczego dokonano szczegółowych ustaleń stanu faktycznego, który pozwolił na dokonanie oceny prawidłowości realizacji czynności wynikających z art. 10d ustawy o SG oraz obowiązującego rozporządzenia, w zakresie planowania, organizacji, trybu i sposobu przeprowadzania i dokumentowania przebiegu oraz wyników kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców. Weryfikacji i analizie poddano proces (poszczególne etapy) kontroli, na który składały się: doręczenie zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, doręczenie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, czas trwania kontroli, zakończenie kontroli, środki odwoławcze. Weryfikacji podlegała kompletność, rzetelność prowadzenia akt spraw, poprawność zastosowanych podstaw faktycznych planowania i przeprowadzania kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców (m.in. informacje instytucji i urzędów). Z uwagi na zakres przedmiotowy kontroli weryfikacji podlegał także rodzaj środków prawnych zastosowanych przez organ w przypadku stwierdzenia naruszeń, w zakresie legalności zatrudnienia cudzoziemców.

Szczegółowy opis ustaleń w obszarze badawczym został ujęty w treści wykazu z dokonanego sprawdzenia, stanowiącego załącznik do notatki służbowej z ustaleń kontroli RPW/54845/2022 z dnia 15.07.2022.⁴⁴

Na podstawie art. 10d ust. 2 i 5 ustawy o SG kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom przeprowadzają funkcjonariusze Straży Granicznej pełniący służbę w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej, na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, wystawionego przez właściwego komendanta. Kontrolą mogą być objęci pracodawcy, przedsiębiorcy niezatrudniający pracownika i inne instytucje, a także w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia przepisów dotyczących wspomnianego zakresu osoby fizyczne.

Kontrolę działalności przedsiębiorcy (gospodarczej), zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza powinna obejmować identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny.

Z powyższego wynika więc, że element planowania i zawarte w art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców sformułowanie „kontrolę planuje się”, nakazuje podjęcie przez organ kontroli czynności nakierowanych na dobór konkretnych, przyszłych podmiotów kontrolowanych. Ustalenia planu kontroli powinny nastąpić na podstawie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Prawo przedsiębiorców nie wyznacza ram czasowych, jakie plan kontroli powinien obejmować, nie określa formy tego rodzaju planu, czy listy podmiotów, co do których kontrola jest planowana. Przywołany przepis nie określa też szczegółowych zasad i sposobu prowadzenia analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, warunkując wyłącznie cel któremu ma ona przyświecać. Pozwala to więc na realizację powyższego obowiązku w dowolnej formie, uwzględniając indywidualne właściwości i kompetencje organów, specyfiki kontrolowanego obszaru, jak i przyjętej metodologii. Ustawodawca nie określił również ram czasowych, co pozwala na elastyczne dostosowanie potencjału posiadanych sił analitycznych i zakresu formułowanych wniosków. Jedynym istotnym warunkiem jest aby zastosowane kryteria pozwoliły na określenie profilu podmiotów stwarzających prawdopodobieństwo naruszenia prawa. Prowadzona analiza ma być więc dokumentem wyznaczającym kierunek, porządkującym

⁴³ Akta kontroli, dowód nr 15 (wg pozycji protokołu pobrania dokumentów w siedzibie jednostki kontrolowanej).

⁴⁴ Akta kontroli, dowód nr 50.

działania podejmowane przez organ kontrolny, a w szczególności ma z niej wynikać dlaczego kontrolą należy objąć określony sektor lub branżę, nadając im odpowiedni priorytet ważności względem pozostałych. Jednocześnie ograniczając liczbę i zakres kontroli przedsiębiorców, u których występuje niewielkie ryzyko, bądź wcześniej nie stwierdzono naruszeń przepisów. Od powyższego ustawodawca przewidział jednak wyjątki wskazując, iż obowiązek przeprowadzenia prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej tj. opracowania planu kontroli, nie znajduje zastosowania w sytuacjach określonych w art. 47 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców, kiedy to potrzeba przeprowadzenia kontroli wynika z okoliczności szczególnych (szybkość/niezwłoczność/sytuacji niecierpiących zwłoki), które ustawodawca uznał za mogące wymagać natychmiastowego działania tzw. w trybie przyspieszonym (na legitymację).⁴⁵

Czynności kontrolne wykazały, że zalecenia w zakresie planowania działań kontrolnych w obszarze legalności zatrudnienia cudzoziemców przede wszystkim w sektorach działalności gospodarczej, w których identyfikuje się najwięcej naruszeń przepisów prawa lub istnieje ryzyko tych naruszeń, z koniecznością zwrócenia szczególnej uwagi na agencje pracy tymczasowej, w tym prowadzone przez cudzoziemców – zawarto w treści zaleceń Komendanta Głównego Straży Granicznej do realizacji zadań w 2021 i 2022 przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej. Powyższe powtórzono również w treści wytycznych Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej do ochrony granicy państwowej na rok 2021 i 2022.⁴⁶

Analiza akt kontroli podlegających sprawdzeniu nie wykazała aby podstawą przeprowadzonych, w okresie objętym kontrolą, kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców był formalny plan kontroli. W oparciu o udostępnione na potrzeby kontroli wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej ustalono, że na poziomie PSG w Terespolu nie określono sposobu przeprowadzania analizy o której mowa w art. 47 ust. 1 ustawy Prawo Przedsiębiorców. Takie zasady nie zostały ustalone również przez organ nadrzędny. Jak ustalono, kontroli poddawano podmioty, wobec których zachodziły okoliczności art. 47 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy Prawo Przedsiębiorców.⁴⁷

Z poczynionych ustaleń stanu faktycznego wynika, że poddane sprawdzeniu kontrole legalności zatrudnienia, co do zasady, poprzedzone zostały notatkami służbowymi opisującymi przeprowadzoną wstępną ogólną analizę oświadczeń o powierzeniu pracy oraz zezwoleń na pracę wydanych w podlegającym analizie okresie. Informacje w powyższym zakresie w przeważającej skali pozyskiwano z PUP w Białej Podlaskiej, w tym poddawano weryfikacji w ramach baz danych Straży Granicznej.⁴⁸

Uwaga zespołu kontrolerów dotyczyła notatki służbowej z dnia 14.12.2021 r. [REDAKTOWANE] w treści której wskazano potrzebę działań kontrolnych z uwagi na uzasadnione podejrzenie niedopełnienia przez podmiot (wskazany z nazwy) obowiązku, o którym mowa w art. 88z ust. 13 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, co z uwagi na etap czynności kontrolnych, które zostały zakończone grzywną w drodze mandatu karnego, nie znajdowało uzasadnienia – zakończenie kontroli w dniu 30.11.2021 r. [REDAKTOWANE]

Odnosząc się do powyższego Komendant PSG w Terespolu wyjaśnił oraz zapewnił, że podstawą wszczęcia kontroli nr [REDAKTOWANE] była znajdująca się w aktach kontroli notatka urzędowa z dnia [REDAKTOWANE], w której w dniu 12.11.2021 r. zawarto dekretację w ramach sprawowanego nadzoru o zasadności przeprowadzenia kontroli. Z uwagi na datę sporządzenia notatki nr [REDAKTOWANE] dot. analizy oświadczeń

⁴⁵ Przepisu art. 47 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców nie stosuje się m.in. do kontroli: w przypadku gdy organ kontroli powożmie uzasadnione podejrzenie: zagrożenia życia lub zdrowia, popelnienia przestępstwa lub wykroczenia, popelnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku - w wyniku wykonywania działalności gospodarczej objętej kontrolą. W tym kontekście omawiana regulacja pozostaje spójna z regulacjami, które w sytuacjach doraźnych dopuszczają: przeprowadzenie kontroli bez zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 48 ust. 11); wykonywanie czynności kontrolnych bez obecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej (art. 50 ust. 2); równoczesne podejmowanie i prowadzenie więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy (art. 54 ust. 1 pkt 2); – odejście od maksymalnych limitów czasu trwania wszystkich kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym (art. 55 ust. 2).

⁴⁶ 2021 r. – Wytyczne nr 1/2021 z dnia 26.01.2021 r.; 2022 r. – Wytyczne nr 1/2022 z dnia 26.01.2022 r.

⁴⁷ Akta kontroli, dowód nr 53.

⁴⁸ Akta kontroli, dowód nr 40- 47.

⁴⁹ Akta kontroli, dowód nr 45.

o powierzeniu pracy oraz zezwoleń na pracę sezonową wydanych we wrześniu 2021 r. poinformował, że w treści przedmiotowej notatki niewłaściwie wskazano niedopełnienie przez podmiot obowiązku, o którym mowa w art. 88z ust. 13 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Na potrzeby kontroli przesłano również kopię kart Ewidencji Notatek Służbowych (...), zawierających datę ewidencji przedmiotowej notatki.⁵⁰

Szczegółowa weryfikacja zgromadzonej w przedmiotowym zakresie dokumentacji nie wykazała, aby treść notatki służbowej z dnia 14.12.2021 r. [REDAKTION] skutkowałą podjęciem jakichkolwiek czynności służbowych w stosunku do wymienionego w treści notatki przedsiębiorcy, w tym kontrolnych. Stwierdzone odstępstwo zespół kontrolerów zakwalifikował w kategorii uchybienia formalnego, które nie wywarło negatywnego wpływu w obszarze poddanym sprawdzeniu, mając jednak wpływ na kryterium rzetelności, a także na poziom sprawowanego nadzoru służbowego.

Jak wynika z dokonanych ustaleń, kontrole podlegające weryfikacji zostały podjęte w trybie zwykłym z zawiadomieniem. Akta kontroli w każdym przypadku rozpoczynały się notatką urzędową inicjującą czynności kontrolne, w której uzasadniano powód podjęcia czynności kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców. W notatkach urzędowych w znacznej mierze powoływano się na informacje/dane innych organów pozyskane w ramach działalności służbowej.

Znajdujące się w aktach poszczególnych postępowań kontrolnych notatki inicjujące w pełnym zakresie uwzględniały zalecenia Zarządu ds. Cudzoziemców KGSG, powtórzone w poleceniu Zastępcy Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 16.06.2020 r. [REDAKTION] tj. w treści odnosiły wprost do braku obowiązku stosowania art. 47 ust. 1 ustawy Prawo Przedsiębiorców i okoliczności wynikające z ust. 2 ww. przepisu (ustawodawca z konieczności poprzedzenia analizą wyłączył wszystkie kontrole podejmowane w związku z podejrzeniem popełnienia wykroczenia – bez konieczności jednoczesnego przeciwdziałania jego popełnieniu czy zabezpieczenia dowodów).

Dokumenty poszczególnych spraw pozwalają uznać, że czynności kontroli, pomimo stwierdzonej i opisanej uwagi do przeprowadzonej wstępnej analizy uzasadnienia do przeprowadzania kontroli, która wcześniej została zakończona [REDAKTION] można zakwalifikować w kategorii zaplanowanych w ramach bieżącej działalności służbowej.

Konstrukcja art. 47 ustawy Prawo Przedsiębiorców pozwala stwierdzić, iż można wyróżnić kontrole: planowe (art. 47 ust. 1) oraz inne niż planowe (art. 47 ust. 2), w tym m.in. doraźne (w trybie przyspieszonym). Należy przy tym pamiętać, że przeprowadzanie kontroli innych niż planowe jest limitowane do określonych sytuacji, co nie oznacza jednak, iż kontrole inne niż planowe nie mogą stanowić większości przeprowadzanych przez organ kontroli.

Ustalono, że funkcjonariusze PSG w Terespolu, w przyjętym okresie kontroli, przeprowadzali kontrole legalności zatrudnienia cudzoziemców wyłącznie po uprzednim zawiadomieniu przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli (tryb zwykły). W poddanym kontroli okresie nie realizowano czynności kontrolnych w trybie określonym w art. 10d ust. 4 ustawy o Straży Granicznej (na legitymację).

Doręczenie zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli w trybie art. 48 ust. 1 ustawy Prawo Przedsiębiorców, następowało za pokwitowaniem za pośrednictwem operatora pocztowego lub osobiście przez funkcjonariusza Straży Granicznej. Wystawione zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli zawierały elementy wymagane art. 48 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców.⁵¹ Kontrole poprzedzane zawiadomieniem rozpoczynano z zachowaniem terminów określonych w art. 48 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców.⁵² W dwóch kontrolach, [REDAKTION] kontrolowani w trybie art. 48 ust. 4 ustawy Prawo

⁵⁰ Akta kontroli, dowód nr 53, str. 295-296.

⁵¹ Zgodnie z art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli zawiera: oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia, oznaczenie przedsiębiorcy, wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli, imię i nazwisko oraz podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji.

⁵² Art. 48 ust. 2 Kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga ponownego zawiadomienia.

⁵³ Akta kontroli, dowód nr 28 str. 181 (przykład).

przedsiębiorców, złożyli pisemne wnioski o wszczęcie kontroli przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.⁵⁴

Jak wcześniej wspomniano, każda z kontroli legalności zatrudnienia została przeprowadzana na podstawie upoważnień wystawionych przez Komendanta PSG w Terespolu. Czynności kontrolne potwierdziły, iż w związku z zastosowanym trybem kontroli, podmiotom kontrolowanym każdorazowo okazywano imienne upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. W każdej z kontroli brało udział co najmniej dwóch funkcjonariuszy Straży Granicznej.⁵⁵ Upoważnienia będące podstawą kontroli zawierały pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego.

W toku kontroli funkcjonariusze Straży Granicznej są uprawnieni do wzywania podmiotów kontrolowanych do okazania, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia zażądania, dokumentów dotyczących legalności wykonywania pracy przez cudzoziemca, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemca, powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi. Na kontrolowanym spoczywa również obowiązek w wyznaczonym terminie udzielania wszelkich wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli, dostarczania dokumentów, w tym dokumentów żądanych przez kontrolujących funkcjonariuszy.⁵⁶

Z uwagi na fakt, iż w teczkach akt kontroli legalności zatrudnienia nie stwierdzono tego rodzaju dokumentacji, w toku prowadzonej kontroli ustalenia wymagała kwestia przyjętych i stosowanych form wzywania podmiotów kontrolowanych m.in. do czynności okazania dokumentacji kontroli i jej rodzaju. Podobna problematyka dotyczyła ustalenia stosowanych form wzywania do czynności przyjęcia ustnych wyjaśnień czy podpisania protokołu kontroli, jako czynności realizowanych w siedzibie podmiotu kontrolującego.⁵⁷ Ustalenia wymagał również sposób przestrzegania terminowości realizacji obowiązków spoczywających na kontrolowanym, a wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

Odnosząc się do kwestii wzywania podmiotów kontrolowanych do okazania dokumentacji kontroli i jej rodzaju, kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że czynność ta była realizowana poprzez ustne informowanie pracodawcy o obowiązku udzielenia wszelkich wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli oraz ustne wezwanie do okazania dokumentów dotyczących legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom, umożliwienie sporządzania ich kopii przy zachowaniu terminu wskazanego w przepisach prawa. Czynności związane z przyjęciem ustnych wyjaśnień czy podpisania protokołu kontroli w siedzibie podmiotu kontrolującego, zawsze były realizowane za zgodą kontrolowanego, który pisemnie oświadczał, iż wyraża zgodę (w celu usprawnienia prowadzenia kontroli) na przeprowadzenie przedmiotowej kontroli oraz poszczególnych czynności kontrolnych, również w siedzibie organu kontroli. Przedmiotowa zgoda była udzielana w formie pisemnej. Komendant PSG w Terespolu poinformował również, iż kwestia terminowości realizacji obowiązków spoczywających na kontrolowanym, a wynikających z obowiązujących przepisów prawa nigdy nie budziła

⁵⁴ Art. 48 ust. 4 Na wniosek przedsiębiorcy kontrola może być wszczęta przed upływem 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.

⁵⁵ § 2 rozporządzenia z dnia 20 lutego 2009 r. – Kontrola jest przeprowadzana przez co najmniej dwóch funkcjonariuszy Straży Granicznej, zwanych dalej "funkcjonariuszami".

⁵⁶ W szczególności:

10d ust. 9 ustawy o SG - Kontrolowany ma obowiązek w wyznaczonym terminie udzielać wszelkich wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli, dostarczać dokumenty, w tym dokumenty żądane przez kontrolujących funkcjonariuszy, umożliwić sporządzanie ich kopii oraz zapewnić funkcjonariuszom warunki do pracy, w tym w miarę możliwości udostępnić samodzielne pomieszczenie i miejsce do przechowywania dokumentów.

§ 4. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2009 r. w sprawie przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom: 1. W toku kontroli funkcjonariusze wzywają podmiot kontrolowany do okazania, w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia zażądania, dokumentów dotyczących legalności wykonywania pracy przez cudzoziemca, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemca, powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, a w szczególności:

1) zezwolenia na pracę wydanego przez właściwy organ;

2) oświadczenia o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, zarejestrowanego we właściwym powiatowym urzędzie pracy;

3) umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej;

4) dokumentów potwierdzających uzyskanie przez cudzoziemca prowadzącego działalność gospodarczą wpisu do Ewidencji Działalności Gospodarczej.

2. W przypadku kontroli prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemca funkcjonariusze wzywają podmiot kontrolowany do okazania dokumentu podróży wraz z dokumentem uprawniającym do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemca prowadzącego działalność gospodarczą.

⁵⁷ Dotyczy: [REDAKTOWANE]

zastrzeżeń. Obowiązki jakie ciążyły na każdym z pracodawców były przez nich wypełniane w wyznaczonym terminie.⁵⁸

Wprawdzie ani ustawa o Straży Granicznej ani Prawo przedsiębiorców nie odnoszą się wprost do przyjętej formy wezwań podmiotów kontrolowanych, to jednak organ nie ma w tym zakresie dowolności. Brak jest przeszkód aby fakt stosowania ustnych wezwań dokumentować w innej formie, w tym w treści pisemnego wezwania, notatki, czy adnotacji. Ważnym aspektem omawianego zagadnienia jest również przestrzeganie przez podmiot kontrolowany wyznaczonych przez organ terminów i ich właściwe dokumentowanie, co pozwoli na egzekwowanie obowiązków na nim spoczywających, w tym wydaje się być wymagane w kontekście treści art. 10d ust. 9, 12 i 24 ustawy o SG.⁵⁹ W zakresie ostatniego z przywołanych ustępów dot. stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nieuregulowanych w rozdziale dotyczącym zakresu uprawnień Straży Granicznej, w ocenie zespołu kontrolerów, do celów dowodowych, należałoby stosować zasadę pisemności prowadzonych czynności.⁶⁰

Zalecenie w przedmiotowym zakresie zostanie ujęte w końcowej części dokumentu pokontrolnego.

Jak wynika z poczynionych ustaleń, w każdej z przeprowadzonych kontroli legalności zatrudnienia zachowano zasadę pisemności w zakresie czynności powiadamiania o okresie objętym kontrolą. Dokumentacja sporządzona w powyższym zakresie we wszystkich przypadkach została opatrzona podpisami podmiotów kontrolowanych wraz z datą dokonania tej czynności.

Powyższe stanowiło właściwą realizację zapisów polecenia z dnia 19.05.2020 r. [REDAKTION] – pkt IV) Zastępcy Komendanta NOSG – płk. SG Tomasza ZYBIŃSKIEGO o treści: *Informację o okresie objętym kontrolą, jak i ewentualnej zmianie tego okresu, należy przedstawić kontrolowanemu, celem zagwarantowania mu prawa do skorzystania z wynikających z art. 10d ust. 12 ustawy o SG uprawnień do złożenia kompletnego oświadczenia dotyczącego całego zakresu czasowego kontroli (...) Transparentna informacja o okresie objętym kontrolą, a następnie o ewentualnym rozszerzeniu tego okresu, przedstawiona powinna zostać w toku kontroli, a nie być komunikowana dopiero w dokumencie ją kończącym, tj. protokole kontroli lub notatce służbowej.* Dodatkowe zalecenia w powyższym zakresie zostały ujęte w poleceniu Zastępcy Komendanta NOSG z dnia 13.05.2021 r.⁶¹

Osoby upoważnione do reprezentowania kontrolowanego lub prowadzenia jego spraw, pracownicy kontrolowanego, osoby współdziałające z kontrolowanym oraz inne osoby przebywające w miejscu przeprowadzania kontroli zobowiązane były do udzielania wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli, w zakresie wynikającym z wykonywanych czynności lub zadań.⁶² Obowiązujące przepisy nie ograniczają formy składania wyjaśnień, co oznacza, że ww. podmioty mogą składać wyjaśnienia pisemnie lub ustnie. Potwierdzono, że w toku prowadzonych kontroli legalności zatrudnienia przyjmowano zarówno oświadczenia dotyczące przedmiotu kontroli od cudzoziemców przebywających w miejscu przeprowadzania kontroli, jak i ustne wyjaśnienia do protokołu. O przekazanie informacji na potrzeby kontroli zwracano się również do podmiotów współdziałających.⁶³

Treść znajdujących się w aktach poszczególnych kontroli oświadczeń i protokołów została sporządzona i przyjęta na potrzeby prowadzonych czynności w języku polskim. Sporządzane dokumenty znajdowały się w aktach kontroli, w tym były uwzględniane w wykazie zawartości teczeki akt.

⁵⁸ Akta kontroli, dowód nr 52.

⁵⁹ Art. 10d ustawy o SG (9;12;24):

ust. 9 Kontrolowany ma obowiązek w wyznaczonym terminie udzielać wszelkich wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli, dostarczać dokumenty, w tym dokumenty żądane przez kontrolujących funkcjonariuszy, umożliwić sporządzanie ich kopii oraz zapewnić funkcjonariuszom warunki do pracy, w tym w miarę możliwości udostępnić samodzielne pomieszczenie i miejsce do przechowywania dokumentów.

12. Kontrolowany lub osoby, o których mowa w ust. 10, mogą złożyć funkcjonariuszom kontrolującym ustne lub pisemne oświadczenia dotyczące przedmiotu kontroli, które załącza się do protokołu kontroli.

24. W zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

⁶⁰ Art. 72 § 1 kpa - Czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

§ 2. Adnotacja może być sporządzona w formie dokumentu elektronicznego.

⁶¹ Akta kontroli, dowód nr 49, str. 257-259.

⁶² Art. 10d ust. 10 ustawy o SG.

⁶³ Akta kontroli, dowód nr 26 str. 166 [REDAKTION]

W toku czynności kontrolnych potwierdzono, że czynności kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców realizowano w bezpośrednim kontakcie z obecnym podczas czynności podmiotem kontrolowanym, jak również z osobami upoważnionymi przez przedsiębiorcę.⁶⁴ Osoba upoważniona, zastępowała niejako kontrolowanego przedsiębiorcę i gwarantowała skuteczność przeprowadzenia kontroli – również wówczas, gdy przedsiębiorca kontrolowany był nieobecny. Powyższe zapewniało bieżące prowadzenie działań kontrolnych. Przyjmuje się, że stosowana zasada leży w interesie zarówno kontrolowanego, jak i organu kontrolującego. Pomimo, iż w obowiązującym stanie prawnym wskazanie osoby upoważnionej nie wymaga formy pisemnej zastrzeżonej pod rygorem nieważności, a jedynie *ad probationem* (dla czynności dowodowych), to w każdym przypadku wskazanie takiej osoby nastąpiło na piśmie.⁶⁵

Kontrole przeprowadzano w siedzibie kontrolowanego lub w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej. Podczas wykonywania kontroli funkcjonariusze byli uprawnieni również do korzystania z pomieszczeń do pracy kontrolowanego. W obowiązującym stanie prawnym, w sytuacji, w której przeprowadzenie czynności kontrolnych tego wymagało, czynności mogły być przeprowadzone także w jednostce organizacyjnej Straży Granicznej.⁶⁶ Rozwiązania w powyższym zakresie zawarto w treści art. 10d ust. 7 ustawy o SG i art. 51 ust. 2 i 3 ustawy Prawo Przedsiębiorców. Tym samym podkreślić należy, że wykonywanie czynności kontrolnych w innym miejscu, niż wskazane w art. 51 ust. 1 ustawy Prawo Przedsiębiorców, było dopuszczalne pod warunkiem łącznego spełnienia, że: przedsiębiorca kontrolowany wyraził zgodę na zmianę (lub nawet wystąpił z wnioskiem o nią) oraz zmiana miejsca mogła usprawnić przeprowadzenie kontroli. Prawo Przedsiębiorców z dnia 24.06.2020 r. wprowadziło ponadto rozwiązanie wynikające z art. 51 ust. 3a⁶⁷, zgodnie z którym za zgodą przedsiębiorcy kontrola lub poszczególne czynności kontrolne mogły być przeprowadzone w sposób zdalny za pośrednictwem operatora pocztowego lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej jeżeli mogło to usprawnić prowadzenie kontroli lub przemawiał za tym charakter prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej.⁶⁸

Z akt kontroli legalności zatrudnienia poddanych sprawdzeniu wynika, że pisemne zgody podmiotów kontrolowanych, w pełnym zakresie znajdowały się aktach kontroli legalności zatrudnienia. Dokumenty w formie pisemnych oświadczeń w sposób wyraźny i wskazujący na zgodę przeprowadzenia czynności kontrolnych poza siedzibą firmy tj. w pomieszczeniach PSG w Terespolu znajdowały się w aktach kontroli. Inne oświadczenia obejmowały zgodę przedsiębiorców na możliwość dostarczania dokumentacji z wykorzystaniem rozwiązań elektronicznych, czego uzasadnieniem było usprawnienie prowadzenia kontroli.

⁶⁴ Zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy Prawo Przedsiębiorców obowiązkiem przedsiębiorcy jest wskazanie tzw. osoby upoważnionej. Obecność kontrolowanego lub osoby upoważnionej przez kontrolowanego pozwala sprawniej przeprowadzić czynności kontrolne, co ma wpływ na czas prowadzenia kontroli, a tym samym również na prowadzenie działalności przez danego przedsiębiorcę. Należy przy tym zaznaczyć, że z uwagi na obligatoryjność wskazania osoby upoważnionej nie można zasadnie tłumaczyć jej braku tym, że przedsiębiorca nie ma osoby, której by ufał i która byłaby w pełni zorientowana w sprawach przedsiębiorstwa.

⁶⁵ Akta kontroli, dowód nr 50 (wg danych wykazu).

⁶⁶ Art. 10d ust. 6 i 7 ustawy o SG:

6. Kontrolę przeprowadza się w siedzibie kontrolowanego oraz w innych miejscach wykonywania pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej, a także w miejscu przechowywania wszelkich dokumentów związanych z zatrudnieniem, powierzeniem pracy lub prowadzeniem działalności gospodarczej.

7. Podczas wykonywania kontroli funkcjonariusze mogą korzystać z pomieszczeń do pracy kontrolowanego. Jeżeli przeprowadzenie czynności kontrolnych tego wymaga, mogą one być przeprowadzone także w jednostce organizacyjnej Straży Granicznej.

art. 51 ust. 1-3 ustawy Prawo Przedsiębiorców 1. Kontrolę przeprowadza się w siedzibie przedsiębiorcy lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę.

2. Za zgodą lub na wniosek przedsiębiorcy kontrolę przeprowadza się w miejscu przechowywania dokumentacji, w tym ksiąg podatkowych, innym niż siedziba lub miejsce wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli.

3. Za zgodą przedsiębiorcy kontrola lub poszczególne czynności kontrolne mogą być przeprowadzane również w siedzibie organu kontroli, jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli.

⁶⁷ Art. 51 ust. 3a. Za zgodą przedsiębiorcy kontrola lub poszczególne czynności kontrolne mogą być przeprowadzone w sposób zdalny za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2020 r. poz. 1041) lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344), jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli lub przemawia za tym charakter prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej.

⁶⁸ Rozwiązanie w powyższym zakresie zostały następnie doregulowane poleceniem Naczelnika Wydziału ds. Cudzoziemców

Przyjęte i opisane powyżej rozwiązania pozwalały na zabezpieczenie działań kontrolnych, przed ewentualnymi konsekwencjami w przypadku skorzystania przez kontrolowanego z uprawnienia wynikającego z art. 51 ust. 4 ustawy Prawo Przedsiębiorców, zgodnie z którym, jeżeli organ kontroli zebrał materiał dowodowy z naruszeniem ust. 2 – 3a, tj. w szczególności nie uzyskał zgody przedsiębiorcy na przeprowadzenie czynności kontrolnych poza siedzibą i miejscem prowadzenia faktycznej działalności, takie dane nie mogłyby stanowić dowodu w postępowaniu kontrolnym.

Czynności kontrolne wykazały dodatkowo, że informacje pozyskiwane na potrzeby realizowanych przez PSG w Terespolu procedur legalności zatrudnienia cudzoziemców od LUW lub PUP, swoim zakresem obejmowały okresy jakie zostały przewidziane do sprawdzenia w ramach prowadzonej kontroli.

Ustalono, że wszystkie kontrole zakończyły się stwierdzeniem naruszenia przepisów w zakresie legalności zatrudnienia cudzoziemców, co skutkowało sporządzeniem protokołów kontroli.⁶⁹ Protokoły zawierały elementy wymagane art. 10d ust. 15 ustawy o SG oraz wzoru określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia z dnia 20 lutego 2009 r.

Przeprowadzona analiza dokumentacji akt kontroli, wykazała następujące uchybienia protokołów kontroli:

- str. 6 błędnie wskazano ilość osób, które podlegały weryfikacji tj. z danych dokumentu wynikało, że „w czasie kontroli zweryfikowano 8 cudzoziemców [redacted]”, podczas gdy z danych protokołu, akt kontroli, raportu [redacted] wynikało, że kontroli podlegało 8 osób łącznie z pracodawcą [redacted]

- str. 7 wyniki kontroli, wpisano niewłaściwy okres powierzenia nielegalnego wykonywania pracy oraz nielegalnego wykonywania pracy [redacted]

Komendant PSG w Terespolu wyjaśnił, że stwierdzone nieścisłości zostały spowodowane omyłką pisarską.⁷¹

Stwierdzone w powyższym zakresie rozbieżności zakwalifikowano w kategorii uchybień o charakterze formalnym bez negatywnych następstw w poddanym sprawdzeniu obszarze działalności.

2) [redacted] Protokół kontroli nr [redacted]
Z ustaleń kontroli wynikało, że dokument został sporządzony w siedzibie podmiotu kontrolowanego, bezpośrednio po czynności przyjęcia ustnych wyjaśnień (w ostatnim dniu terminu kontroli, który został oznaczony w upoważnieniu).⁷² W następstwie wyników kontroli została sporządzona notatka urzędowa z dnia 9.09.2021 r. [redacted] w zakresie daty 27.07.2021 r. (data niezgodna z ustaleniami kontroli, winno być 27.07.2020 r.) oraz notatka urzędowa z dnia 30.09.2021 r. [redacted] zawierająca opis stwierdzonych nieprawidłowości po przeprowadzeniu kontroli legalności zatrudnienia, w której wskazano informację co do niezgodności stanu faktycznego opisanego w protokole kontroli [redacted] w tym bezzasadnie dokonanej kwalifikacji prawnej w zakresie naruszenia przez podmiot kontrolowany art. 120 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Wyjaśniając powyższe Komendant PSG w Terespolu przekazał, że protokół kontroli sporządzono w siedzibie podmiotu kontrolowanego, bezpośrednio po czynności przyjęcia ustnych wyjaśnień, z uwagi konieczność zachowania terminu zakończenia kontroli, który został oznaczony w upoważnieniach do kontroli. Sporządzona dokumentacja w sprawie przedmiotowej kontroli została objęta nadzorem służbowym przez Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców PSG w Terespolu, po zakończonej kontroli. Odnosząc do niezgodności stanu faktycznego opisanego w protokole kontroli str. 18-19, w tym bezzasadnie dokonanej kwalifikacji prawnej w zakresie naruszenia przez podmiot kontrolowany art. 120 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r.

⁶⁹ Zgodnie z art. 10d ust. 14 pkt 1 ustawy o SG.

⁷⁰ Akta kontroli, dowód nr 22 str. 96-97. Omyłka ujawniona w trakcie nadzoru służbowego, notatka urzędowa z dnia 30.09.2021 r. nr 6700/GG/21.

⁷¹ Akta kontroli, dowód nr 53.

⁷² Akta kontroli, dowód nr 23 str. 115 (verte)-119.

o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, powyższe jak wynika z wyjaśnień było spowodowane niewłaściwą interpretacją przez kontrolujących przepisów art. 88 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, co zostało szczegółowo opisane w notatce urzędowej z dnia 30 września 2021 r. [REDAKCYJA] zawierającej opis stwierdzonych nieprawidłowości po przeprowadzeniu kontroli legalności zatrudnienia. [REDAKCYJA]

[REDAKCYJA] W związku z przeprowadzonym nadzorem służbowym [REDAKCYJA]

[REDAKCYJA] w wyniku którego stwierdzono nieprawidłową kwalifikację prawną w zakresie naruszenia przepisów art. 120 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, podjęto decyzję o sporządzeniu notatki urzędowej [REDAKCYJA]

Niezależnie od przesłanych wyjaśnień, kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, że w dotychczasowej praktyce w PSG w Terespolu nie korzystano z możliwości sprostowania protokołu kontroli oraz nie przesyłano pism informujących o zmianie ustaleń dokonanych w trakcie kontroli.

Ustalono dodatkowo, że rezultatem czynności było wszczęcie [REDAKCYJA]

[REDAKCYJA] Pozyskany na potrzeby kontroli wniosek o ukaranie z RSoW [REDAKCYJA] w pełnym zakresie, potwierdził zastosowanie poprawnej kwalifikacji prawnej stwierdzonego naruszenia.⁷⁴

Działania korygujących wymagały dodatkowo dane [REDAKCYJA] w zakresie przyjętej kwalifikacji prawnej czynu z art. 120 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Powyższe skutkowało podjęciem przez kierownika jednostki kontrolowanej niezwłocznych działań naprawczych i korygujących, jeszcze w trakcie trwania kontroli.⁷⁵

W związku z tym, iż przeprowadzone czynności służbowe, podjęte zarówno z poziomu nadzoru służbowego, jak również w toku postępowania w sprawie o wykroczenie⁷⁶ skutkowały brakiem negatywnych konsekwencji dla podmiotu, który podlegał czynnościom kontroli legalności zatrudnienia, stwierdzone odstępstwa z uwagi na przyjęte kryteria i mierniki kontroli zakwalifikowano w kategorii uchybień mających wpływ na przyjęte kryteria kontroli.

W ocenie zespołu kontrolerów zauważono potrzebę rozważenia przez Komendanta PSG w Terespolu (jako kontrolującego), podjęcia działań które pozwolą na zaspokojenie obowiązku informacyjnego w kwestii istotnych zmian stanu faktycznego, opisanych w protokole z przeprowadzonej kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców. Powyższe powinno stanowić zabezpieczenie przestrzegania zasady prowadzenia postępowań w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 kpa), jak i sprzyjać realizacji zasady prawdy obiektywnej i legalizmu (art. 7 kpa).

3) Brak informacji o okresie objętym kontrolą stwierdzono w treści protokołu: [REDAKCYJA]

⁷³ Akta kontroli, dowód nr 53.

⁷⁴ Akta kontroli, dowód nr 53 str. 297.

⁷⁵ Akta kontroli, dowód nr 54.

⁷⁶ Art. 54. § 1. Kpow W celu ustalenia, czy istnieją podstawy do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie oraz zebrania danych niezbędnych do sporządzenia takiego wniosku, Policja z urzędu przeprowadza czynności wyjaśniające. Czynności te w miarę możliwości należy podjąć w miejscu popełnienia czynu bezpośrednio po jego ujawnieniu. Powinny one być zakończone w ciągu miesiąca od ich podjęcia.

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.

⁷⁷ Akta kontroli, dowód nr 24 str. 133-136.

Jak wynika z wyjaśnień kierownika jednostki kontrolowanej, informacja o okresie objętym kontrolą nie została wskazana w protokole kontroli, z uwagi na fakt, iż kontrolowany został ustnie poinformowany o okresie objętym kontrolą w dniu 05.07.2021 r. Powyższe zostało udokumentowane w notatce urzędowej [REDAKTOWANE], zawierającej adnotacje osoby upoważnionej do reprezentowania kontrolowanego o powyższym fakcie.⁷⁸

Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że informacja o okresie objętym kontrolą nie została wskazana w protokole kontroli, z uwagi na fakt, iż kontrolowany został ustnie poinformowany o okresie objętym kontrolą w dniu 31.08.2021 r. Powyższe zostało udokumentowane w notatce urzędowej [REDAKTOWANE] zawierającej adnotacje kontrolowanego o powyższym fakcie.⁸⁰

4) [REDAKTOWANE] Protokół kontroli nr [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] rozbieżność treści dokumentu - str. 7/12 wskazano, że kontrolę wszczęto w dniu [REDAKTOWANE] co potwierdziła dokumentacja akt kontroli, w tym dane SOC. Z dalszych treści wynika natomiast, że kontrola przewidywana była na okres [REDAKTOWANE]

Na powyższe jak ustalono wpływ miała data wydanych w dniu 07.10.2021 r. upoważnień do kontroli, w których wskazano taką datę rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli. Rozpoczęcie kontroli zostało zaplanowane na dzień [REDAKTOWANE], natomiast z przyczyn niezależnych od kontrolujących (nieobecność kontrolowanego w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej), kontrola została wszczęta w dniu [REDAKTOWANE]

Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej, przedstawione w powyższym zakresie, zostały przyjęte przez zespół kontrolerów.

5) [REDAKTOWANE] Protokół kontroli nr [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] w treści dokumentu str. 8 istnieje rozbieżność w zakresie daty nielegalnego wykonywania pracy i powierzenia nielegalnego wykonywania pracy cudzoziemcowi [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE]). Stwierdzono również brak podpisu kontrolera realizującego czynności na podstawie up. nr [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] funkcjonariusz złożył podpis w prawym dolnym rogu [REDAKTOWANE] protokołu kontroli.⁸²

W kwestii powyższego, Komendant PSG w Terespolu wyjaśnił, że w treści protokołu str. 8, rozbieżność dot. okresu nielegalnego wykonywania pracy oraz powierzenia nielegalnego wykonywania pracy została spowodowana oczywistą omyłką pisarską. Brak podpisu kontrolera realizującego czynności na podstawie upoważnienie [REDAKTOWANE], został spowodowany jego przeoczeniem. Mając na uwadze fakt, że protokół kontroli został podpisany przez funkcjonariusza sporządzającego protokół kontroli oraz drugiego funkcjonariusza biorącego udział w kontroli, brak podpisu w protokole kontroli jednego z funkcjonariuszy biorących udział w kontroli, jest brakiem formalnym, który nie ma wpływu na rezultat zakończonej kontroli. Powyższe zostało szczegółowo opisane w notatce służbowej [REDAKTOWANE]

Stwierdzone w powyższym zakresie rozbieżności zakwalifikowano w kategorii uchybień o charakterze formalnym bez negatywnych następstw w poddanym sprawdzeniu obszarze działalności.

W zakresie stwierdzonych i opisanych wyżej uchybień zarówno o charakterze formalnym, jak i mających wpływ na kryteria kontroli, wskazać należy, że protokół kontroli jako dokument sporządzany po zakończeniu każdej kontroli – podsumowuje jej ustalenia i wskazuje jej przebieg. Celem protokołu jest przede wszystkim zapewnienie kontrolowanemu ochrony w zakresie ewentualnych nadużyć ze strony podmiotu kontrolującego – spisanie protokołu ma więc w swoim założeniu gwarantować rzetelność czynności kontrolnych, w tym utrzymywać na piśmie przebieg czynności podejmowanych w toku kontroli i materiału dowodowego gromadzonego w toku kontroli.

⁷⁸ Akta kontroli, dowód nr 52.

⁷⁹ Akta kontroli, dowód nr 25 str. 143-147.

⁸⁰ Akta kontroli, dowód nr 53.

⁸¹ Akta kontroli, dowód nr 26 str. 172.

⁸² Akta kontroli, dowód nr 29 str. 201 (verte), 203.

⁸³ Akta kontroli, dowód nr 53.

Czynności kontrolne wykazały, że poza wskazanymi wyżej uchybieniami, funkcjonariusze PSG w Terespolu właściwie dokumentowali przeprowadzone kontrole legalności zatrudnienia cudzoziemców. Materiał dowodowy odzwierciedlał opisany w protokole stan faktyczny i uzasadniał zawarte w tym dokumencie ustalenia dotyczące legalności zatrudnienia cudzoziemców bądź wykonywania pracy wbrew obowiązującym przepisom. Poddane sprawdzeniu kontrole zostały zakończone w przewidzianym w upoważnieniu terminie kontroli, w tym mieściły się w czasie trwania kontroli, o którym mowa w art. 55 ust. 1 ustawy Prawo Przedsiębiorców.⁸⁴ Wpływ na czas prowadzonej kontroli w dużej mierze miała ilość dokumentacji uzyskanej od podmiotu kontrolowanego. Prowadzone czynności, pomimo opisanych wyżej uwag potwierdziły, że przeprowadzone kontrole legalności zatrudnienia realizowano w sposób sprawny.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków wniesienia przez podmioty kontrolowane zastrzeżeń do wyników zawartych w protokołach kontroli.

Ustalenia poczynione w obszarze badawczym, pomimo wykazanych i opisanych uchybień, pozwalają na sformułowanie stwierdzenia o optymalnej realizacji, w okresie podlegającym sprawdzeniu, zadania spoczywającego na terenowym organie Straży Granicznej wynikającego wprost z § 9 ust. 1 pkt 19⁸⁵ 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.

Poddane sprawdzeniu kontrole zakończyły się ujawnieniem w trakcie kontroli naruszenia przepisów dotyczących zatrudnienia cudzoziemców (efektywność kontroli). Czynności kontrolne potwierdziły, że funkcjonariusze PSG w Terespolu, w ramach posiadanych uprawnień, w sposób właściwy reagowali na stwierdzone w trakcie czynności kontrolnych naruszenia przepisów w zakresie promocji zatrudnienia. Rodzaj zastosowanych środków był uwarunkowany m.in. typem wykroczenia, skalą naruszeń czy okolicznościami towarzyszącymi wykroczeniu. Wśród podjętych działań pokontrolnych (rezultatów kontroli) wymienić należy nałożenie grzywien w drodze mandatu karnego⁸⁶, brak sankcji po uwzględnieniu uzasadnionych stanem faktycznym sprawy okoliczności z art. 120a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,⁸⁷ niezwłoczne wszczęcie czynności wyjaśniających w ramach RSoW, zakończonych skierowaniem wniosków o ukaranie do właściwego sądu.⁸⁸ W jednej kontroli, pomimo stwierdzenia naruszeń w zakresie art. 120 ust.1 i 10 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, z uwagi na stwierdzony stan faktyczny, zastosowano art. 45 § 1 kw (Przedawnienie karalności i wykonania kary).⁸⁹

⁸⁴ Art. 55 ust. 1. Czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać w odniesieniu do:

- 1) mikroprzedsiębiorców - 12 dni roboczych;
- 2) małych przedsiębiorców - 18 dni roboczych;
- 3) średnich przedsiębiorców - 24 dni roboczych;
- 4) pozostałych przedsiębiorców - 48 dni roboczych.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli:

- 1) ratyfikowane umowy międzynarodowe albo bezpośrednio stosowane przepisy prawa Unii Europejskiej stanowią inaczej;
- 2) przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia;
- 3) przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska; (...)

3. Przedłużenie czasu trwania kontroli jest możliwe jedynie z przyczyn niezależnych od organu kontroli i wymaga uzasadnienia na piśmie. Uzasadnienie doręcza się przedsiębiorcy. Przedłużenie czasu trwania kontroli nie może naruszać terminów, o których mowa w ust. 1.

⁸⁵ § 9 ust. 1. W zakresie określonym w § 5 do zadań komendanta placówki w szczególności należy: 19) planowanie, organizowanie i przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom;

⁸⁶ Grzywny w drodze mandatu karnego:

⁸⁷ [Wyłączenie kary w przypadku nielegalnej pracy cudzoziemca] Nie podlega karze za wykroczenie określone w art. 120 ust. 1, polegające na powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi nieposiadającemu ważnej wizy lub innego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kto powierzając wykonywanie pracy cudzoziemcowi, spełnił łącznie następujące warunki: 1) wypełnił obowiązki, o których mowa w art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1745), chyba że wiedział, że przedstawiony dokument uprawniający do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej został sfałszowany; 2) zgłosił cudzoziemca, któremu powierzył wykonywanie pracy, do ubezpieczeń społecznych, o ile obowiązek taki wynika z obowiązujących przepisów.

⁸⁸ (wyrok nakazowy); (wniosek w trakcie rozpatrywania).

⁸⁹ Akta kontroli, dowód nr 30 str. 234-235.

Zgodnie z art. 45. § 1. Karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu.

Uwaga zespołu dotyczyła wyników kontroli

- powierzenie nielegalnego wykonywania pracy w okresie w treści której sformułowano brak zastosowania art. 120 ust. 10 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dotyczy nowego brzmienia art. 88z ust. 13 pkt 1), w odniesieniu do wystawionego dla kontrolowanego mandatu karnego, w kontekście zmian prawnych jakie nastąpiły w dniu 29.01.2022 r.⁹⁰

Komendant PSG w Terespolu odnosząc się do treści Notatki urzędowej wyjaśnił, że dokument zawiera informację, iż od dnia 29.01.2022 r. obowiązują nowe brzmienie art. 88z ust. 13 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, którego oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi zostało wpisane do ewidencji oświadczeń, pisemnie powiadamia właściwy powiatowy urząd pracy o podjęciu pracy przez cudzoziemca w terminie 7 dni od dnia rozpoczęcia pracy określonego w ewidencji oświadczeń. Zgodnie z art. 2 Kodeksu wykroczeń oraz mając na uwadze zapisy pisma z 23.02.2022 r. Zastępcy Komendanta NOSG dot. nowelizacji ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wystawienie mandatu z art. 120 ust. 10 w związku z art. 88z ust. 13 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, nie było zasadne, gdyż wykroczenie popełniono przed 29.01.2022 r., a kontrole zakończono w dniu 28.02.2022 r., po dacie wejścia w życie nowych przepisów w tym zakresie. Mandat został wystawiony z uwagi na to, iż podmiot przekazał nieprawdziwe informacje o zakończeniu pracy przez cudzoziemca. Z treścią dokumentu zapoznano Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców (adnotacja w karcie kontrolnej akt sprawy).⁹¹

Powyższe po przeprowadzonej analizie zostało przyjęte przez zespół kontrolerów.

Zastosowany tryb kwalifikacji i procedowania spraw był zgodny ze stanowiskiem Wydziału Operacyjno - Śledczego NOSG wynikającym z pisma Zastępcy Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej z dnia 14.11.2019 r. dot. trybu 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 grzywien w drodze mandatu karnego w przypadku ujawnienia wykroczenia z art. 120 ust.1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, 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.

Jak zostało wspomniane w obszarze badawczym dot. przyjętych w podmiocie kontrolowanym rozwiązań organizacyjno – funkcjonalnych, czynności kontrolne potwierdziły, że funkcjonariusze PSG w Terespolu⁹² w trakcie realizowanych kontroli legalności zatrudnienia posiadali niezbędne umocowania, co było zgodne z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 kwietnia 2014 r. w sprawie wykroczeń, za które funkcjonariusze Straży Granicznej są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, tj. legitymowali się imiennymi upoważnieniami do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Z akt kontroli wynika, że przy doborze środków za popełnione wykroczenie uwzględniano zasadę celowości oraz zasadę preferencji środków poza karnych. Co znajdowało opis w znajdujących się w aktach notatkach urzędowych obejmujących wyniki przeprowadzonych kontroli. Prowadzone czynności kontrolne wykazały, że w sytuacji, gdy w trakcie kontroli legalności zatrudnienia ujawniono, że pracodawca popełnił kilka wykroczeń z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy stwierdzających naruszenie obowiązków wynikających

⁹⁰ Akta kontroli, dowód nr 29 str. 273.

⁹¹ Akta kontroli, dowód nr 53.

⁹² Art. 11 ust. 1 pkt 6a ustawy o SG - Funkcjonariusze, wykonując zadania, o których mowa w art. 1 ust. 2, mają prawo:6a) nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia.

z art. 120 ust. 2, 6 i 8-11 w sposób właściwy wystawiano mandaty karne różnicowane ramami popełnionych wykroczeń.

Wyniki czynności kontroli legalności zatrudnienia nie skutkowały wszczęciem procedur administracyjnych i wydaniem decyzji. W okresie objętym kontrolą, nie wystąpiły również przesłanki potrzeby przesyłania do właściwych urzędów lub instytucji informacji o naruszeniu przepisów, w trybie art. 10d ust. 23 ustawy o SG.

Zgodnie z przyjętym miernikiem badany obszar z uwagi na stwierdzone uchybienia oceniono **pozytywnie z uchybieniami**. Wg przyjętych zasad, ocena zastosowana w przedmiotowym obszarze badawczym miała decydujący wpływ na ostateczną ocenę działalności jednostki kontrolowanej, w badanym zakresie działalności.

3) Formy oraz sposób sprawowania i dokumentowania nadzoru służbowego nad kontrolowaną działalnością.

Jak wcześniej wspomniano, w jednostce kontrolowanej dokonano podziału kompetencyjnego pomiędzy osobami funkcyjnymi w zakresie nadzoru służbowego nad badanym obszarem działalności planowania, koordynowania i nadzorowania wykonywania zadań objętych sprawdzeniem. Powyższe zostało ustalone w *wpz* PSG w Terespolu oraz określone w szczegółowych zakresach obowiązków i uprawnień osób funkcyjnych (opis str. 4-6).

W obszarze badawczym sprawdzeniu poddano całość dokumentacji zgromadzonej w teczkach prowadzonych kontroli. Szczególną uwagę zwrócono na zapisy widniejące w kartach kontrolnych poszczególnych teczek oraz na adnotacje i dekretacje świadczące o sprawowaniu nadzoru służbowego przez osoby funkcyjne. Dokonana analiza potwierdza, że nadzór służbowy dokumentowano w kartach nadzoru, w postaci wpisów kadry kierowniczej uprawnionej do realizacji nadzoru.

Z informacji przekazanej na potrzeby kontroli od Komendanta PSG w Terespolu dotyczącej przyjętych w podległym podmiocie form i rozwiązań w zakresie sprawowania nadzoru służbowego nad prawidłowością sporządzania dokumentacji objętej sprawdzeniem, wynika że bieżący i merytoryczny nadzór służbowy w zakresie prowadzenia czynności związanych z kontrolą legalności zatrudnienia był realizowany przez Kierownika Grupy ds. Cudzoziemców PSG w Terespolu oraz specjalistę – koordynatora referatu ds. kontroli legalności zatrudnienia. Przedmiotowy nadzór polegał na analizie akt kontrolnych, zastosowania odpowiednich sankcji karnych, weryfikacji właściwego dokonania zaewidencjonowania czynności kontrolnych w systemach informatycznych. Powyższe czynności dokumentowane były w formie notatki służbowej oraz dokonanie wpisu w karcie kontroli (teczka akt). Ponadto na notatkach służbowych sporządzanych przez specjalistę – koordynatora referatu ds. kontroli legalności zatrudnienia, Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców dokonywał stosownych dekretacji, w ramach sprawowanego nadzoru służbowego.⁹³

Ustalenia stanu faktycznego poczynione w obszarze badawczym potwierdziły, że w PSG w Terespolu nadzór służbowy w zakresie prowadzenia czynności związanych z kontrolą legalności zatrudnienia cudzoziemców był realizowany wielopłaszczyznowo. Uczestnikami tego procesu byli funkcjonariusze realizujących wskazane zadania w ramach swojej właściwości i posiadanych umocowań oraz Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców i Zastępcę Komendanta PSG w Terespolu wg właściwości poprzez bieżący i merytoryczny nadzór nad realizacją zadań przez swoich podwładnych. Powyższe czynności były szczegółowo dokumentowane w formie notatek służbowych, z treścią których zapoznawano właściwych funkcjonariuszy.⁹⁴

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 dokumentacją i prowadzoną ewidencją był sprawowany, niemniej stwierdzone w toku kontroli uchybienia wskazują, że wymaga zintensyfikowania i wzmocnienia w celu wyeliminowania czy zapobieżenia powstaniu podobnych uchybień w przyszłości.

⁹³ Akta kontroli, dowód nr 53.

⁹⁴ Akta kontroli, dowód nr 31 – 39.

Poczynione ustalenia wykazały, że okresie objętym kontrolą oraz bezpośrednio w okresach przed podjęciem kontroli przez komórkę ds. kontroli, Zastępca Komendanta Nadbużańskiego Oddziału Straży Granicznej właściwy ds. granicznych, jako odpowiedzialny za pion w zakresie spraw cudzoziemców, przy udziale Wydziału ds. Cudzoziemców w sposób bieżący przekazywał zalecenia w tematyce kontroli legalności zatrudnienia, których celem było w szczególności usprawnienie i standaryzacja postępowania w przedmiotowym zakresie.

W oparciu o informacje uzyskane na potrzeby kontroli ustalono, że w okresie objętym sprawdzeniem nadzór merytoryczny dotyczący obszaru objętego zakresem przedmiotowym kontroli, na podstawie 8 pkt 46 ppkt u zarządzenia nr 45 Komendanta Głównego SG 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 Chelmie (Dz. Urz. KGSG z 2014 r., poz. 63 ze zm.), sprawował Wydział ds. Cudzoziemców. W ramach powyższych czynności służbowych w latach 2021 — 2022 podejmowano działania służące koordynacji i nadzorowi nad sposobem realizacji przez graniczne jednostki organizacyjne zadań dot. prowadzonych kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom. W powyższym zakresie w ślad za przeprowadzaną w jednej z jednostek organizacyjnych NOSG kontrolą Wydziału Kontroli i stwierdzonymi w tym zakresie nieprawidłowościami, przesłano do placówek SG pismo (z dnia 13 maja 2021 r.) przypominające o bezwzględny stosowaniu podczas realizacji ww. czynności służbowych poleceń, stanowisk, wytycznych i opinii sporządzanych przez merytoryczne komórki tj. Wydział ds. Cudzoziemców NOSG oraz Zarząd do Spraw Cudzoziemców KGSG. Jednocześnie polecono objąć sprawdzeniem i nadzorem zagadania będące przedmiotem rozstrzygnięć pokontrolnych oraz wdrożenie czynności naprawczych w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości bądź uchybień. Powyższe zalecenie dotyczyło również PSG w Terespolu. Dokumentację w powyższym zakresie przekazano do akt kontroli.⁹⁵

W wyniku podjętych działań w dniu 13 lipca 2021 r. do Komendantów PSG przesłano ponadto zbiorczą informację, dotyczącą wyników przeprowadzonej samokontroli realizacji czynności z zakresu KLZ. Wraz z początkiem roku 2022, nastąpiły zmiany w ustawie o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, w tym ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W związku z powyższym, ze strony wydziału podjęto działania informujące kierowników granicznych jednostek organizacyjnych o nowelizacji ww. ustaw, a także podjęto próbę wyjaśnienia wątpliwości związanych ze stosowaniem ww. przepisów. (pismo z dnia 17 stycznia 2022 r., oraz 23 lutego 2022 r.). Ponadto, w ramach sprawowanego nadzoru merytorycznego przeprowadzono analizę czynności służbowych realizowanych przez funkcjonariuszy pionu ds. cudzoziemców, w ramach której wykazano powtarzające się nieprawidłowości i uchybienia w obszarze prowadzonych kontroli legalności zatrudnienia (pismo z dnia 16 lutego 2022 r.). Nadzór merytoryczny poza wyżej wskazaną formą był sprawowany poprzez analizę danych zawartych w systemie [REDAKTOWANE] a także akt kontroli w uzasadnionych przypadkach. W przypadku kontroli legalności zatrudnienia prowadzonych w PSG w Terespolu w doniesieniu do nadzoru nad modułem [REDAKTOWANE], w dwóch kontrolach stwierdzono przypadki nieuzupełnienia załączek dot. wyniku prowadzonych kontroli, Powyższe udokumentowano notatką służbową nr [REDAKTOWANE]

Działania nadzoru merytorycznego opisane w powyższym zakresie, realizowane z poziomu Wydziału ds. Cudzoziemców należy uznać w kategorii kompleksowych.

Jak wynika z treści niniejszego dokumentu pokontrolnego, stosowanie zaleceń komórki merytorycznej w PSG w Terespolu, w okresie objętym sprawdzeniem, co do zasady, znalazło odzwierciedlenie w aktach poszczególnych kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców.

Badany obszar częściowo oceniono **pozytywnie z uchybieniami**.

Wynik poczynionych w trakcie kontroli ustaleń uzasadnia w całym badanym obszarze zastosowanie **oceny pozytywnej z uchybieniami**. Stwierdzone w toku czynności kontrolnych uchybienia wynikały głównie z braku rzetelności i staranności, podczas dokumentowania

⁹⁵ Akta kontroli, dowód nr 49.

⁹⁶ Akta kontroli, dowód nr 49.

przeprowadzonej przez funkcjonariuszy kontroli legalności zatrudnienia. Zaznaczyć należy, że stwierdzone odstępstwa od stanu pożądanego nie wpłynęły negatywnie na kontrolowaną działalność, nie skutkowały nieważnością przeprowadzonych kontroli i nie wpływały na wydane rozstrzygnięcia.

IV. Zalecenia/wnioski pokontrolne:

Mając na uwadze ustalenia kontroli, w celu usprawnienia działalności jednostki kontrolowanej, polecam:

- 1) Uwzględniając potrzebę zabezpieczenia skutecznego egzekwowania obowiązków spoczywających na podmiotach kontrolowanych, wypracować rozwiązania, które pozwolą na dokumentowanie lub odnotowywanie w aktach kontroli (w celach dowodowych) m.in. czynności wezwania do okazania dokumentacji na potrzeby kontroli w wyznaczonym terminie; wyznaczenia terminu udzielenia wyjaśnień dotyczących kontroli; czy wezwania do czynności niezbędnych do realizacji w siedzibie organu.
- 2) W zakresie kontroli [REDAKCYJNA] podjąć działania które pozwolą na zaspokojenie obowiązku informacyjnego w kwestii istotnych zmian stanu faktycznego, opisanych w protokole z przeprowadzonej kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców.
- 3) Ustalenia kontroli zawarte w niniejszym wystąpieniu wykorzystać w bieżącej działalności służbowej w ramach sprawowanego nadzoru służbowego, w celu zapobieżenia powstania podobnych uchybień w przyszłości.

V. Termin złożenia informacji o wykonaniu zaleceń lub wykorzystaniu wniosków, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia – informację należy przedłożyć w terminie do dnia 2.10.2022 r., 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

.....
[Podpis]

.....
podpis kierownika jednostki kontrolującej

Wykonano w 2 egzemplarzach

Egz. nr 1 – Komendant PSG w Terespolu

Egz. nr 2 – aa

Sporządził i wykonał: zespół kontrolerów, tel. 6655313

Dnia 2.09.2022 r.

[REDACTED]