



KA-NK.0910.8.2021 PC

Egz. pojedynczy

**pplk SG Daniel Wojtaszkiewicz**

**KOMENDANT**  
**Placówki Straży Granicznej**  
**w Kielcach**

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Zgodnie z „Planem kontroli przewidzianym do realizacji przez Wydział Kontroli Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w 2021 r.”, w Placówce SG w Kielcach została przeprowadzona kontrola w trybie zwykłym, na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, na temat: „Prowadzenie postępowań w sprawach o wykroczenia”.

#### **I. Nazwa i adres jednostki kontrolowanej:**

Placówka Straży Granicznej w Kielcach  
Adres: ul. Kusocińskiego 51, 25-045 Kielce<sup>1</sup>

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą pełnił:

- pplk SG Daniel Wojtaszkiewicz

#### **II. Kontrolę przeprowadził zespół w składzie:**

Kierownik zespołu kontrolnego:

- kpt. SG Piotr Ciesielka – starszy specjalista Wydziału Kontroli,  
upoważnienie nr 608/Z/21 z dnia 29 listopada 2021 r.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Zwana dalej PSG w Kielcach.

<sup>2</sup> Akta kontroli str. 12-13.

Członek zespołu kontrolnego:

- st. chor. szt. SG Marek Olipra – starszy specjalista Wydziału Kontroli,  
upoważnienie nr 609/Z/21 z dnia 29 listopada 2021 r.<sup>3</sup>

### **III. Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych**

Czynności kontrolne prowadzono w okresie od 30 listopada 2021 r. do 23 grudnia 2021 r.

### **IV. Zakres kontroli (przedmiot i okres objęty kontrolą):**

Kontrolą objęto okres od dnia 01 stycznia 2021 r. do dnia 30 września 2021 r.

Przedmiotem kontroli były przeprowadzone czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia, w ramach których ocenie poddano następujące obszary:

- a) podstawy prawne i faktyczne wszczynania, prowadzenia i sposobów zakończenia czynności wyjaśniających w postępowaniach w sprawach o wykroczenia, w tym umocowania funkcjonariuszy do działania w imieniu organu;
- b) sposób sprawowania i dokumentowania nadzoru nad prowadzonymi czynnościami wyjaśniającymi w sprawach o wykroczenia.

### **V. Cel kontroli**

Celem kontroli była ocena zgodności z prawem wykonywanych czynności przez Komendanta PSG w Kielcach i podległych mu funkcjonariuszy w zakresie wszczynania, prowadzenia i sposobów zakończenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia.

### **VI. Ocena skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta**

Ocenę skontrolowanej działalności dokonano na podstawie ustalonego stanu faktycznego przy zastosowaniu kryteriów legalności, rzetelności oraz celowości. Dokonano jej na podstawie ustaleń wynikających z materiałów źródłowych i danych ewidencyjnych

---

<sup>3</sup> Akta kontroli str. 14-15.

zamieszczonych w Centralnej Bazie Danych Ewida<sup>4</sup>, dokumentacji organizacyjno-funkcjonalnej oraz na podstawie złożonych wyjaśnień przez kierownika kontrolowanej jednostki oraz podległych mu funkcjonariuszy. Ponadto w sprawie prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia wzięto pod uwagę stanowiska wyrażone przez Wydział Operacyjno-Śledczy i Wydział do spraw Cudzoziemców Karpackiego Oddziału Straży Granicznej w Nowym Sączu.

W okresie objętym kontrolą w PSG w Kielcach zakończono czterdzieści dwa zarejestrowane w CBD Ewida czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia<sup>5</sup>, w tym siedem przesłano do Archiwum SG. Z uwagi na przesłanie materiałów do Archiwum SG w CBD Ewida nie było możliwości dokonania kontroli dokumentów z tych czynności wyjaśniających.

**Pozytywnie oceniono:**

- podejmowanie czynności wyjaśniających wobec osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia bezpośrednio po ujawnieniu wykroczenia;
- zakończenie czynności wyjaśniających w ciągu miesiąca od ich podjęcia, a w przypadku przekroczenia tego terminu miało to uzasadnienie w zgromadzonych dokumentach;
- przeprowadzenie i udokumentowanie czynności „Protokołem przesłuchania osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie”, w którym w sposób właściwy odnotowywano wszystkie wymagane elementy, w tym pouczenia;
- utrwalanie czynności w aktach, z których nie sporządza się protokołu, a także inne zdarzenia, które mają znaczenie dla postępowania, w formie notatki urzędowej podpisanej przez osobę, która dokonała tych czynności;
- odstępowanie od przesłuchania osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, w przypadkach występujących znacznych trudności, dokumentując tą czynność w wymaganej formie i stosując właściwe pouczenia;
- przeprowadzenie i udokumentowanie czynności z przesłuchania świadka właściwym protokołem odnotowując w nim pouczenia dla świadka;
- umieszczanie we wniosku o ukaranie wniosku o skazanie obwinionego za zarzucany mu czyn bez przeprowadzania rozprawy i wymierzenie mu określonej kary, za zgodą obwinionego, przesłuchanego uprzednio w toku czynności wyjaśniających;

---

<sup>4</sup> Zwana dalej CBD Ewida.

<sup>5</sup> Akta kontroli str. 5-7.

- złożenie wniosku o ukaranie do sądu na podstawie zebranych materiałów czynności wyjaśniających, zgodnie z art. 57 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (skrót: k.p.w. lub kpow).

**Za nieprawidłowości uznano:**

- naruszenie art. 2 § 2 Kodeksu postępowania karnego (skrót: k.p.k.) (zasada prawdy materialnej) w zw. z art. 8 k.p.w., poprzez podejmowanie decyzji o poprzestaniu na zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia bez uprzedniego poinformowania osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia o treści zarzutu i umożliwienia jej złożenia wyjaśnień;
- zakończenie czynności wyjaśniających poprzez zamieszczanie informacji w zakładce CBD Ewida „powiązania” w rubryce „zakończenie osoby w sprawie” wpisu: „zastosowanie pouczenia z art. 41 kw”, dokonanego na podstawie sporządzonego wniosku o rejestrację zlecenia pomimo, iż to zlecenie nie zostało zrealizowane;

**Za uchybienia uznano:**

- brak zarejestrowania w CBD Ewida sprawcy wykroczenia;
- przesłanie materiałów do Archiwum SG pomimo nieuzupełnienia w CBD Ewida wymaganych danych;
- niewłaściwą podstawę prawną lub jej brak na nadanych upoważnieniach do działania w imieniu organu;
- dokonywanie ogólnych szablonowych komputerowych zapisów przez osoby funkcyjne w „Karcie nadzoru” bez wpisania poleceń, uwag lub wytycznych odnoszących się do wykonania bieżących, konkretnych czynności dla prowadzących lub innych wyznaczonych osób.

Odnosząc się do całości kontrolowanego obszaru, zgodnie z przyjętymi kryteriami i miernikami, realizację zadań PSG w Kielcach objętych zakresem kontroli **oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.**

**Ocenę sformułowano na podstawie następujących ustaleń:**

1. Podstawy prawne i faktyczne wszczynania, prowadzenia i sposobów zakończenia czynności wyjaśniających w postępowaniach w sprawach o wykroczenia, w tym umocowania funkcjonariuszy do działania w imieniu organu.

Czynności wyjaśniające, na podstawie działu VII k.p.w., przeprowadzali wyznaczeni funkcjonariusze Grupy Operacyjno-Śledczej PSG w Kielcach (zwanej dalej GOŚ). Czynności wyjaśniające przede wszystkim były prowadzone o naruszenie przepisów wynikających z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Funkcjonariusze, którzy w wyniku realizacji zadań ustawowych, w szczególności w wyniku przeprowadzenia kontroli legalności zatrudnienia, ujawniali wykroczenia, dokumentowali ten fakt sporządzając notatki urzędowe, które były przekazywane do GOŚ. W wyniku dokonanego przeglądu dokumentów zamieszczonych w CBD Ewida stwierdzono, iż tylko w RSoW 11/2021/17 podjęto czynności wyjaśniające w terminie przekraczającym miesiąc od daty sporządzenia notatki urzędowej zawierającej informację o możliwości popełnienia wykroczenia. O wyjaśnienie tego przypadku zwrócono się do Komendanta PSG w Kielcach, który wyjaśnił, iż: *„zwłoka w zarejestrowaniu czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie w systemie CBD EWIDA i dalsze prowadzenie czynności po przekazaniu materiałów powstała z powodu absencji w służbie funkcjonariusza, który został wyznaczony do dalszego ich prowadzenia. Nie mniej jednak zwłoka nie doprowadziła do nieuzasadnionej przewlekłości i czynności udało zakończyć się w rozsądnym terminie, a cel prowadzonych czynności został osiągnięty.”*. Fakt ten potwierdzają wyjaśnienia funkcjonariusza wyznaczonego do prowadzenia czynności wyjaśniających. W pozostałych skontrolowanych dokumentach zamieszczonych w CBD Ewida, w ramach zarejestrowanych RSoW, przez funkcjonariuszy GOŚ wynika, że czynności wyjaśniające podejmowano bezpośrednio po otrzymaniu informacji o ujawnieniu wykroczenia, jak również, iż niezwłocznie dokonywano ewidencji sprawy w CBD Ewida. Czynności te zakańczane były w ciągu miesiąca, a w przypadku przekroczenia miesięcznego terminu do zakończenia prowadzonych czynności miało to uzasadnienie w zgromadzonej dokumentacji w aktach. Działania te (pomimo ujawnienia jednego incydentalnego powyżej opisanego przypadku przekroczenia miesięcznego terminu) były zgodne z art. 54 § 1 k.p.w., co oceniono pozytywnie.

Czynności dowodowe mające istotne znaczenie dla sprawy winny być utrwalane w formie protokołu. Stwierdzono, iż w stosunku do pracodawcy zatrudniającego cudzoziemców, jak również wobec niektórych zatrudnionych pracowników-cudzoziemców, którzy naruszyli przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, gdy istniała uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie, dokonywano niezwłocznego ich przesłuchania dokumentując tą czynność „Protokołem przesłuchania osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie”, co było zgodne z art. 54 § 6 k.p.w. W protokole tym właściwie odnotowywano dane osobopoznawcze i dane o karalności, co

było zgodne z art. 213 § 1 k.p.k. w zw. z art. 54 § 8 k.p.w. Również zgodnie z art. 41 § 1 k.p.w. przeprowadzano i dokumentowano czynności z przesłuchania świadka. Powyższe działania oceniono pozytywnie.

Funkcjonariusze GOŚ w toku prowadzenia czynności wyjaśniających w ramach RSoW stosowali wobec osób, w szczególności zatrudnionych pracowników-cudzoziemców, podejrzanych o popełnienie wykroczenia (ujawnienie wykroczenia w wyniku przeprowadzonej kontroli legalności zatrudnienia) środek oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia, działając na podstawie art. 41 Kodeksu Wykroczeń (skrót: k.w.), dokumentując ten fakt notatką urzędową (adnotacją)<sup>6</sup> lub korzystając z pomocy prawnej innej jednostki. W jednym przypadku, tj. RSoW 147/2021/17, jak wynika z notatki urzędowej, sprawca został pouczony na podstawie art. 41 k.w. przez funkcjonariusza Grupy ds. Cudzoziemców. Ponadto występowali do Dyrektora Zarządu Granicznego KGSG z „Wnioskiem o rejestrację zlecenia w Ewidencji Zleceń 2 – osoba z dyspozycją pouczenia na podstawie art. 41 k.w.”<sup>7</sup> określając we wniosku termin realizacji zlecenia wynikający z art. 45 § 1 k.w. o przedawnieniu karalności, tj. karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok. W tych sprawach RSoW w CBD Ewida nie zamieszczono dokumentów świadczących o uprzednim przesłuchaniu osób, co do których istniała uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie. W związku z powyższymi ustaleniami zwrócono się do Komendanta PSG w Kielcach o wyjaśnienie:

1. dlaczego po przekazaniu GOŚ notatki urzędowej zawierającej informację o możliwości popełnienia wykroczenia i podjęciu czynności w ramach RSoW 147/2021/17, funkcjonariusz Grupy do spraw Cudzoziemców zastosował, wobec ustalonego cudzoziemca, tj. osoby, co do której istniała uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, na podstawie art. 41 k.w. środek oddziaływania wychowawczego, uprzednio nie przeprowadzając czynności wyjaśniających wynikającej z art. 54 § 6 k.p.w.;

2. dlaczego funkcjonariusze GOŚ wyznaczeni do prowadzenia czynności wyjaśniających stosowali, wobec ustalonych osób, co do których istniała uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie, na podstawie art. 41 k.w. środki oddziaływania wychowawczego (udokumentowane notatkami urzędowymi, adnotacją na notatce lub w piśmie o pomoc prawną), uprzednio nie przeprowadzając czynności wyjaśniającej wynikającej z art. 54 § 6 k.p.w. lub po otrzymaniu wyjaśnień w przypadku odstąpienia od przesłuchania (art. 54 § 7 k.p.w.);

---

<sup>6</sup> RSoW 2/2021/17, RSoW 71/2021/17, RSoW 304/2020/17, RSoW 171/2021/17.

<sup>7</sup> RSoW 71/2021/17, RSoW 293/2020/17, RSoW 84/2021/17, RSoW 126/2021/17.

3. dlaczego uprzednio nie przeprowadzając czynności wyjaśniających wynikających z art. 54 § 6 k.p.w. lub po otrzymaniu wyjaśnień w przypadku odstąpienia od przesłuchania (art. 54 § 7 k.p.w.) występowało z wnioskiem o rejestrację zlecenia w ewidencji zleceń 2 – osoba z dyspozycją pouczenia na podstawie art. 41 Kodeksu Wykroczeń.

Jak również zwrócono się do Naczelnika WOŚ KaOSG w Nowym Sączu o zajęcie stanowiska na zagadnienie: czy wyznaczony funkcjonariusz Grupy Operacyjno-Śledczej PSG w Kielcach do prowadzenia czynności wyjaśniających w ramach RSoW, w toku tych czynności może zastosować wobec osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, środek oddziaływania wychowawczego działając na podstawie art. 41 k.w., dokumentując ten fakt notatką urzędową (adnotacją) lub przesyłając do Dyrektora Zarządu Granicznego KGSG „Wniosek o rejestrację zlecenia w Ewidencji Zleceń 2 – osoba z dyspozycją pouczenia na podstawie art. 41 k.w.”, uprzednio nie przeprowadzając i właściwie dokumentując czynności wyjaśniającej wynikającej z art. 54 § 6 w zw. z art. 39 § 4 k.p.w. lub w wyniku otrzymania wyjaśnień w przypadku odstąpienia od przesłuchania (art. 54 § 7 k.p.w.).

Komendant PSG w Kielcach wyjaśnił:

odnośnie pkt. 1: *„cudzoziemiec (...) został pouczony w dniu 23.06.2021 r. przez funkcjonariusza Zespołu Kontroli Legalności Zatrudnienia Grupy ds. Cudzoziemców, który ujawnił w dniu 15.06.2021 r. wykroczenie i podjął czynności wyjaśniające w niezbędnym zakresie. Decyzję o pouczeniu cudzoziemca podjął kierownik grupy operacyjno – śledczej wraz z kierownikiem zespołu klz i funkcjonariuszem prowadzącym czynności wyjaśniające w trybie art. 54 k.p.w. Uznano, że w tej konkretnej sprawie zastosowanie środka wychowawczego w postaci pouczenia będzie wystarczającą reakcją na popełnione wykroczenie. Pouczenie zostało zrealizowane przez funkcjonariusza SG działającego w imieniu organu. Fakt wykonania czynności został udokumentowany notatką urzędową. Z notatką zapoznał się poprzez system EZD komendant Placówki SG w Kielcach. Zachowując drogę służbową notatka przekazana została funkcjonariuszowi prowadzącemu czynności wyjaśniające z poleceniem zakończenia rejestracji osoby w systemie CBD SG EWIDA pouczeniem – podstawa art. 41 k.w. Uprawnienie wynikające z art. 41 k.w. jest dopuszczalne na etapie czynności wyjaśniających. Wchodzi w rachubę zarówno po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających na podstawie art. 54 k.p.w., jak i art. 97 § 1 k.p.w. W toku czynności wyjaśniających prowadzonych na podstawie art. 54 k.p.w. przesłuchanie o którym mowa w art. 54 § 6 k.p.w. jest obligatoryjne, ale obowiązek ten zachodzi tylko wtedy, gdy istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko osobie wniosku o ukaranie. Jeżeli nie ma tego uzasadnienia, nie ma również podstawy do tego przesłuchania. Zgodnie*

*z przepisem art. 54 § 3 k.p.w. utrwalenie czynności wyjaśniających można ograniczyć do sporządzenia notatki urzędowej, jeżeli okoliczności czynu nie budzą wątpliwości.”*

*odnośnie pkt. 2: „w czynnościach wyjaśniających zarejestrowanych pod sygn. RSOW-2/2021/17; RSOW-71/2021/17; RSOW-304/2020/17; RSOW-171/2021/17 poszczególni prowadzący nie przeprowadzali czynności opisanych w art. 54 § 6 k.p.w. bowiem nie zaistniały przesłanki uzasadniające wykonanie tych czynności. Przesłuchanie o którym mowa w art. 54 § 6 k.p.w. jest obligatoryjne, ale obowiązek ten zachodzi tylko wtedy, gdy istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko osobie wniosku o ukaranie. Prowadzący czynności wyjaśniające ograniczyli się do stwierdzenia, że czyn stanowi wykroczenie, a osoba podejrzana jest jego sprawcą. Podjęcie decyzji o zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia, wykonanie czynności pouczenia przez funkcjonariuszy Straży Granicznej i udokumentowanie tych czynności było wystarczającą reakcją w stosunku do sprawców wykroczeń.”*

*odnośnie pkt. 3: „czynności realizowane przez zespół KLZ opierają się głównie na materiałach uzyskanych od pracodawców i dotyczącą czasu przeszłego. W znacznej liczbie cudzoziemcy, którzy zostali objęci czynnościami nie przebywali już na terytorium RP. Przekazywane do GOŚ materiały z przeprowadzonych w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających stwierdzających popełnienie czynów zabronionych przez cudzoziemców, nie pozwalały w większości przypadków na wykonanie z nimi czynności lub też podejmowane czynności ustalenia miejsca pobytu i skontaktowania się ze sprawcą było nie możliwe. Tu należy zaznaczyć, że możliwość bezpośredniego kontaktu z cudzoziemcem nie wpłynęłaby na proponowaną karę tj. zastosowania środka oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia. Duża liczba spraw, ich specyfika i wielowątkowość, z przyczyn niezależnych od funkcjonariuszy prowadzących powodowało to niepotrzebną zwłokę i opóźnienia w prowadzonych sprawach lub generowało niepotrzebne koszty związane z wyłączeniem do odrębnych czynności poszczególnych sprawców w stosunku do których nie było możliwe zakończenie czynności wyjaśniających w rozsądnym terminie. W związku z powyższym w celu zapewnienia szybkiego i sprawnego końca czynności wyjaśniających wypracowano praktykę, która nie jest sprzeczna z przepisami k.p.w. polegającą na przekazywaniu decyzji o zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia innemu organowi uprawnionemu do stosowania tego środka. Odbywało się to między innymi poprzez rejestrację zlecenia w EZ2SG.”*

*Powyższe okoliczności potwierdzają wyjaśnienia funkcjonariuszy wykonujący poszczególne czynności wyjaśniające.*



Natomiast WOŚ KaOSG w Nowym Sączu zajął stanowisko: „Wyznaczony funkcjonariusz GOŚ, w toku wszczętych już czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie, powinien, zgodnie z art. 54 § 6 kpow., niezwłocznie przesłuchać osobę, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie. Organ prowadzący czynności wyjaśniające - biorąc pod uwagę art. 54 § 7 kpow - może odstąpić od przesłuchania osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku, gdy byłoby ono połączone ze znacznymi trudnościami. Odstąpienie od przesłuchania wymaga udokumentowania w drodze notatki urzędowej. W jej treści należy też zawrzeć oświadczenie, że osoba ta została pouczone, że może nadesłać swoje wyjaśnienia do właściwego organu w terminie 7 dni od odstąpienia od przesłuchania. Dopiero wówczas podjęta może być decyzja o odstąpieniu kierowania wniosku o ukaranie do Sądu ze względu na zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego. Nieprzeprowadzenie tych czynności i ich właściwe udokumentowanie, a poprzestanie na samym sporządzeniu notatki urzędowej lub „Wniosku o rejestrację zlecenia w EZ – 2 – osoba z dyspozycją pouczenia na podstawie art. 41 kw.” jest w naszej ocenie postępowaniem niewłaściwym.”

Wyjaśnienia Komendanta PSG w Kielcach co do zastosowania środków oddziaływania wychowawczego, po przekazaniu GOŚ notatki urzędowej zawierającej informację o możliwości popełnienia wykroczenia, przez funkcjonariusza Grupy do spraw Cudzoziemców zasługują na uwzględnienie.

Z wyjaśnień Komendanta PSG w Kielcach wynika, iż czynności realizowane przez zespół KLZ opierają się na materiałach uzyskanych od pracodawców i dotyczą czasu przeszłego, a przeprowadzenie czynności przez funkcjonariuszy GOŚ nie pozwalały w większości przypadków na wykonanie z nimi czynności z uwagi na niemożliwe ustalenie miejsca ich pobytu i skontaktowania się z nimi. Ponadto wyjaśnił, iż duża liczba spraw, ich specyfika i wielowątkowość, z przyczyn niezależnych od funkcjonariuszy prowadzących sprawy, powodowało niepotrzebną zwłokę i opóźnienia w prowadzonych sprawach lub generował niepotrzebne koszty związane z wyłączeniem do odrębnych czynności wyjaśniających poszczególnych sprawców w stosunku, do których nie było możliwe zakończenie czynności wyjaśniających w rozsądnym terminie. Przepisy k.p.w. w sposób niebudzący wątpliwości wskazują terminy odnośnie zakańczania prowadzonych czynności wyjaśniających: art. 54 § 1, który wskazuje, iż powinny być one zakończone w ciągu miesiąca od ich podjęcia, art. 97 § 1, iż nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 60 dni od dnia ustalenia sprawcy wykroczenia i art. 5 § 1 pkt 4 jako ostateczny termin do zakończenia prowadzonych czynności wyjaśniających z uwagi na przedawnienie orzekania. W związku z powyższym wyjaśnienia Komendanta, co do

przedstawionej praktyki działania, odnośnie zakańczania tego rodzaju czynności w „rozsądnym terminie” nie zasługują na uwzględnienie.

Biorąc pod uwagę złożone wyjaśnienia przez Komendanta PSG w Kielcach, jak również skontrolowane dokumenty zamieszczone w CBD Ewida w ramach zakończonych czynności wyjaśniających RSoW w okresie objętym kontrolą, odnośnie stosowania środków oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia działając na podstawie art. 41 k.w., dokumentując ten fakt notatką urzędową (adnotacją) lub korzystając z pomocy prawnej innej jednostki, uprzednio nie przeprowadzając czynności wyjaśniającej wynikającej z art. 54 § 6 k.p.w. lub po otrzymaniu wyjaśnień w przypadku odstąpienia od przesłuchania stwierdzono, iż w tych przypadkach wykonywano czynności na podstawie rozdziału 17 – postępowanie mandatowe k.p.w. W wyniku skontrolowania dokumentów (notatki urzędowe, adnotacje o zastosowaniu pouczenia wobec sprawców wykroczeń) ustalono, iż czynności te były wykonywane na podstawie art. 97 § 1 k.p.w. po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia z zachowaniem terminu wskazanego w tym przepisie. Postępowanie mandatowe nie było objęte zakresem kontroli i z tego powodu działania te nie podlegają ocenie.

Komendant PSG w Kielcach występował do Dyrektora Zarządu Granicznego KGSG z „Wnioskiem o rejestrację zlecenia w Ewidencji Zleceń 2 – osoba z dyspozycją pouczenia na podstawie art. 41 k.w.” określając we wniosku termin realizacji zlecenia wynikający z art. 45 § 1 k.w. o przedawnieniu karalności, tj. karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok, co świadczy, iż w tych przypadkach winny być stosowane przepisy działu VII – czynności wyjaśniające k.p.w., ponieważ wykonywanie czynności na podstawie rozdziału 17 – postępowanie mandatowe k.p.w jest ograniczone czasowo tj. nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego lub poprzestaniu na zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego nie może nastąpić po upływie 60 dni od dnia ustalenia sprawcy wykroczenia.

Biorąc pod uwagę fakt, iż wiele z przeprowadzonych kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców opierały się wyłącznie na materiałach przekazanych przez pracodawcę pod nieobecność zatrudnionych cudzoziemców i dotyczyły czasu przeszłego należy podejmować czynności wyjaśniające zmierzające do zapewnienia czynnego udziału tych osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia z zachowaniem ich praw w szczególności informacji o treści zarzutu, jak również praw do złożenia lub odmowy złożenia wyjaśnień, ponieważ może się okazać, iż osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia polegającego na nielegalnym wykonywaniu pracy u danego pracodawcy, który przedstawił w ramach kontroli legalności zatrudnienia jej dokumenty, nigdy nie świadczyła na jego rzecz pracy lub

ujawnione zostaną inne przyczyny mające wpływ na prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy. W tym miejscu należy przytoczyć przepisy: art. 97 k.p.w. w zakresie obowiązków funkcjonariuszy przed podjęciem decyzji o nałożeniu mandatu karnego w przypadku, kiedy stwierdzono popełnienie wykroczenia przez pracownika - cudzoziemca, opierając się jedynie na materiałach przekazanych przez pracodawcę bez jego fizycznego udziału, art. 54 § 6 k.p.w., który nakazuje niezwłoczne przesłuchanie osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, art. 54 § 7 k.p.w., iż od przesłuchania osoby, o której mowa w § 6, można odstąpić, jeżeli byłoby ono połączone ze znacznymi trudnościami; osoba ta może nadesłać wyjaśnienia do właściwego organu w terminie 7 dni od odstąpienia od przesłuchania, o czym należy ją pouczyć oraz art. 64 § 3 k.p.w., który wskazuje, iż w przypadku kiedy obwiniony nie był przesłuchany w toku czynności wyjaśniających, sąd przesłuchuje go na posiedzeniu, chyba że obwiniony bez usprawiedliwienia nie stawił się na posiedzenie albo nadesłał swoje wyjaśnienia na piśmie w trybie określonym w art. 67 § 3. Z uwagi na powyższe przepisy k.p.w. wyjaśnienia Komendanta PSG w Kielcach, iż przyjęta praktyka w celu zapewnienia szybkiego i sprawnego kończenia czynności wyjaśniających polegająca na zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego bez uprzedniego poinformowania o treści zarzutu i umożliwienia złożenia wyjaśnień osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia (cudzoziemca, wobec którego zarzuty sformułowano na podstawie materiałów przekazanych przez pracodawcę, w ramach przeprowadzonych kontroli legalności zatrudnienia, pod jego nieobecność) nie była sprzeczna z przepisami k.p.w. nie zasługuje na uwzględnienie. WOŚ KaOSG zajmując stanowisko w tej sprawie uznał te działania za niewłaściwe. Stosowanie powyższej praktyki przez funkcjonariuszy PSG w Kielcach stanowi naruszenie art. 2 § 2 k.p.k. (zasada prawdy materialnej) w zw. z art. 8 k.p.w., który stanowi, że podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne, która również obowiązuje w toku czynności wyjaśniających podejmowanych na podstawie przepisów k.p.w., zobowiązując organ do podejmowania wszelkich starań w celu dokonania ustaleń zgodnych z prawdą, w tym przypadku w szczególności poinformowanie osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia o treści zarzutu i umożliwienie jej złożenia wyjaśnień. Dopiero na podstawie przeprowadzonych w ten sposób czynności wyjaśniających można wydać rozstrzygnięcie polegające na nałożeniu mandatu karnego, przestaniu na zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego, skierowaniu wniosku o ukaranie do Sądu lub sporządzeniu wniosku o odstąpienie od kierowania wniosku o ukaranie do Sądu. Stosowaną powyższą praktykę przez funkcjonariuszy PSG w Kielcach oceniono negatywnie, ponieważ stanowiła ona nieprawidłowości w zakresie naruszenia zasady prawdy materialnej i miała

zdecydowany wpływ na kontrolowaną działalność. Przyczyną powstania tych nieprawidłowości było podejmowanie decyzji o przestaniu na zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia bez uprzedniego poinformowania osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia o treści zarzutu i umożliwienia jej złożenia wyjaśnień. Stosowana praktyka stanowiła naruszenie praw osób podejrzanych o wykroczenia. Odpowiedzialnymi za te nieprawidłowości były osoby wyznaczone do przeprowadzenia czynności wyjaśniających, jak również osoby nadzorujące.

W wyniku przeglądu zamieszczonych dokumentów w sprawach RSoW w CBD Ewida stwierdzono, iż czynności, z których nie sporządza się protokołu, a także inne zdarzenia, które mają znaczenie dla postępowania, funkcjonariusze utrwalali w aktach w formie notatki urzędowej podpisanej przez funkcjonariusza, który dokonał tych czynności, co było zgodne z art. 37 § 12 k.p.w. Dokumentowali również notatkami urzędowymi odstępnie od przesłuchania osoby, co do której istniała uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie, w przypadkach występujących znacznych trudności, co było zgodne z art. 54 § 7 k.p.w. Działania te oceniono pozytywnie.

Ustalono, iż w ramach zakończonych czynności<sup>8</sup>, w zakładce CBD Ewida „powiązania” w rubryce „zakończenie osoby w sprawie” odnotowano wpis: „zastosowanie pouczenia z art. 41 kw” z tożsamą datą, która widnieje na „Wniosku o rejestrację zlecenia w Ewidencji Zleceń 2 – osoba z dyspozycją pouczenia na podstawie art. 41 k.w.” skierowanego do Dyrektora Zarządu Granicznego KGSG, natomiast w tym systemie nie zamieszczono dokumentów świadczących o zrealizowaniu przedmiotowego zlecenia. W związku z powyższymi ustaleniami zwrócono się do Komendanta PSG w Kielcach, który wyjaśnił, iż: *„zlecone do wykonania decyzje o zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego w czynnościach wyjaśniających w stosunku do poszczególnych sprawców zarejestrowanych pod sygn. RSoW-293/2020/17, RSoW-84/2021/17, RSoW-71/2021/17, RSoW-126/2021/17 nie zostały zrealizowane. Każdy z poszczególnych prowadzących czynności wyjaśniające, ewidencyjnie zakończył w CBD EWIDA czynności wobec sprawców wpisem „zastosowaniem pouczenia z art. 41 k.w.” zgodnie z datą, która widnieje na wniosku zlecenia do EZ2. Przyjęta praktyka nie powoduje przewlekłości prowadzonych czynności spełniając kryterium rozsądnego terminu osiągając jednocześnie zamierzony cel prowadzonych czynności i zachowania ekonomiki procesowej”*.

Ponadto zwrócono się do Naczelnika Wydziału do spraw Cudzoziemców KaOSG o udzielenie informacji: „Czy dane zawarte w CBD Ewida odnośnie zarejestrowania w RSoW cudzoziemca - sprawcy wykroczenia, takie jak: podjęcie wobec niego czynności

---

<sup>8</sup> RSoW 293/2020/17, RSoW 84/2021/17, RSoW 71/2021/17, RSoW 126/2021/17

wyjaśniających w sprawie o wykroczenie, sposób zakończenia tych czynności: skierowanie wniosku o ukaranie, odstąpienia od kierowania wniosku o ukaranie, nałożenia grzywny w postaci mandatu karnego, czy też zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego są wykorzystywane w działalności służbowej Pani komórki i czy te dane zawarte w CBD Ewida mogą mieć znaczenie prawne w stosunku do tego cudzoziemca? Na powyższe zagadnienie Naczelnik Wydziału do spraw Cudzoziemców KaOSG udzieliła następującej informacji: „dane w CBD EWIDA, rejestrowane w RSoW wobec cudzoziemców jako sprawców wykroczeń, są wykorzystywane w Wydziale ds. Cudzoziemców w zakresie o którym mowa w art. 88j ust. 4 i art. 88z ust. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U.2021.1100 j.t.) Na wniosek właściwego starosty, prezydenta miasta lub wojewody, dotyczący udzielenia informacji na temat karalności cudzoziemca za czyny określone w art. 88j ust.1 pkt 3-7 i art. 88z ust. 5 pkt 1-6 przywołanej powyżej ustawy, Straż Graniczna, po uprzednim dokonaniu sprawdzeń w ZSE6 SPiI EWIDA, udziela wnioskodawcy takich informacji. Zapytania dotyczą oczywiście pracodawców, lub osoby działające w imieniu podmiotów wnioskujących o wydanie zezwolenia na pracę, na pracę sezonową lub zamierzających zarejestrować oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi. Informacje zawarte w systemie dotyczące etapu, na jakim jest prowadzone postępowanie lub też sposobu jego zakończenia, mają więc wpływ na udzieloną odpowiedź. Realizowanie opisanego wyżej obowiązku ustawowego w oparciu o dane zawarte w CBD EWIDA, może mieć zatem wpływ na sytuację prawną cudzoziemca, którego dotyczy zapytanie. W naszej opinii nie jest to jednak bezpośredni wpływ, a informacja przekazana na podstawie sprawdzeń w CBD EWIDA nie jest arbitralną opinią, a jedynie informacją do pogłębienia przez organ prowadzący dana procedurę. Podobny algorytm ma miejsce w przedmiocie udzielania Wojewodzie Małopolskiemu Wojewodzie Świętokrzyskiemu i Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców informacji czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przed wydaniem decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zezwolenia m.in. na pobyt czasowy, na pobyt stały, wydania decyzji w sprawie uznania cudzoziemca za obywatela polskiego lub w przypadku złożenia wniosku cudzoziemca o udzielenie ochrony międzynarodowej, Wojewoda czy też Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców zwracają się do Komendanta Oddziału Straży Granicznej z wnioskiem o przekazanie informacji w przytoczonym powyżej zakresie. Wydział ds. Cudzoziemców w ramach opiniowania pobytu cudzoziemców na terytorium RP dokonuje sprawdzenia w oparciu o "schemat dokonywania sprawdzeń w bazach danych", ustalony przez KGSG dla konkretnego rodzaju postępowań. W przypadku gdy dane cudzoziemca widnieją w CSI SPiI

*Ewida wówczas kierowane jest pismo do właściwego WOS o uszczegółowienie informacji nt. prowadzonego postępowania tj. w jakim celu cudzoziemiec był rejestrowany do przedmiotowej sprawy, czy został skierowany wniosek o ukaranie do sądu, oraz czy w przedmiotowej sprawie zapadł wyrok, jeżeli tak czy jest prawomocny i innych, mogących mieć wpływ na prowadzone przez wnioskodawcę postępowanie. Po otrzymaniu informacji zwrotnej z WOS przekazywana jest właściwym organom informacja która może mieć wpływ na rozstrzygnięcie postępowania prowadzonego przez urzędy”.*

Dokonanie wpisu w CBD Ewida musi być dokonane na podstawie źródłowych dokumentów świadczących o zrealizowaniu podjętej decyzji. Samo podjęcie przez prowadzących czynności wyjaśniające decyzji o poprzestaniu na zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego, opierając się na materiale zgromadzonym w wyniku kontroli legalności zatrudnienia pod nieobecność sprawcy wykroczenia, które udokumentowano wnioskiem o realizację zlecenia nie może być podstawą do dokonania wpisu ewidencyjnego w CBD Ewida w zakresie zakończenia prowadzenia czynności. Jako przykład można podać, iż sporządzenie wniosku o ukaranie do Sądu czy wniosku o odstąpieniu od kierowania wniosku o ukaranie do Sądu nie spełnia przesłanek do zaewidencjonowania w CBD Ewida, a dopiero skierowanie wniosku o ukaranie do Sądu, czy też zatwierdzenie przez właściwego przełożonego wniosku o odstąpieniu od kierowania wniosku o ukaranie do Sądu stanowi podstawę do ewidencyjnego zakończenia czynności wyjaśniających wobec sprawcy wykroczenia. Ponadto, co wynika z informacji przekazanej przez Naczelnika Wydziału do spraw Cudzoziemców KaOSG zamieszczone dane ewidencyjne są wykorzystywane w działalności służbowej i w sposób pośredni mogą mieć wpływ na decyzje innych organów w prowadzonych postępowaniach. Mając na uwadze informacje przekazane przez Naczelnika Wydziału do spraw Cudzoziemców, jak również złożone wyjaśnienia stosowaną powyższą praktykę przez funkcjonariuszy PSG w Kielcach oceniono negatywnie. Te działania stanowiły nieprawidłowości w zakresie zakończenia ewidencyjnego wpisem na podstawie dokumentów, które nie stanowiły zrealizowani wnioskowanych czynności. Przyczyną powstania tych nieprawidłowości było dokonanie wpisu na podstawie podjętej decyzji przez prowadzących czynności wyjaśniające udokumentowane wnioskiem o realizację zlecenia zgodnie z datą sporządzenia przedmiotowego wniosku, bez otrzymania dokumentów świadczących o realizacji wnioskowanego zlecenia. W oparciu o te zaewidencjonowane dane w CBD Ewida mogą być udzielane odpowiedzi przez uprawnione podmioty, a faktycznie osoby wymienione jako sprawcy wykroczenia mogły nie być świadome, iż wobec nich były prowadzone i zakończone decyzją prowadzącego czynności wyjaśniające, które powyżej

w treści wystąpienia zostały opisane. Odpowiedzialnymi za te nieprawidłowości były osoby dokonujące ewidencyjnego wpisu w CBD Ewida, jak również osoby zatwierdzające te dane.

Ustalono, iż w zakończonym i przesłanym do archiwum RSoW 106/2021/17 nie uzupełniono w CBD Ewida w zakładce „powiązania” rubryki „zakończenie osoby w sprawie” wobec 68 sprawców oraz w RSoW 126/2021/17 nie zarejestrowano w CBD Ewida jednego sprawcy wykroczenia, pomimo wykonywania wobec niego czynności. Komendant PSG w Kielcach wyjaśnił, iż zaległości te spowodowane były przeoczeniem funkcjonariusza prowadzącego czynności oraz na dzień złożenia wyjaśnień dokonano uzupełnienia danych. Funkcjonariusze prowadzący te czynności w swoich wyjaśnieniach potwierdzili wyjaśnienia Komendanta. Powyższe działania oceniono jako uchybienia, ponieważ stanowią odstępstwa od stanu pożądanego wyłącznie o charakterze formalnym.

W ramach RSoW 71/2021/17 wobec jednego sprawcy wykroczenia ujętego w notatce urzędowej informującej o możliwości popełnienia wykroczenia oraz w ramach RSoW 302/2020/17 wobec jednego sprawcy w CBD Ewida nie ma dokumentów o wykonanych wobec nich czynnościach. Komendant PSG w Kielcach wyjaśnił, iż wymienione osoby nie były objęte czynnościami wyjaśniającymi w sprawie o wykroczenie, chociaż ci cudzoziemcy przechodzili w materiałach przekazanych przez funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców nie mniej jednak nie byli sprawcami czynów podlegających ściganiu. Funkcjonariusze prowadzący te czynności w swoich wyjaśnieniach potwierdzili wyjaśnienia Komendanta. Wyjaśnienia te zasługują na uwzględnienie, ponieważ zgodnie z art. 5 § 1 pkt 1 k.p.w. nie wszczyna się postępowania w przypadku, gdy czynu nie popełniono.

Zgodnie z art. 54 § 6 k.p.w. należy niezwłocznie przesłuchać osobę, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie. Osoba taka ma prawo odmówić złożenia wyjaśnień oraz zgłosić wnioski dowodowe, o czym należy ją pouczyć. Zgodnie z art. 54 § 6a k.p.w. osoba przesłuchana w trybie określonym w § 6 ma obowiązek informowania organu prowadzącego czynności wyjaśniające o każdej zmianie miejsca swego zamieszkania lub pobytu trwającego dłużej niż 7 dni oraz stawienia się na wezwanie tego organu pod rygorem zatrzymania i przymusowego doprowadzenia, o czym należy ją pouczyć przy przesłuchaniu, odnotowując to w protokole tej czynności. W wyniku skontrolowania dokumentów zamieszczonych w CBD Ewida stwierdzono, iż funkcjonariusze przeprowadzający czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia właściwie i zgodnie z powyższymi przepisami pouczali osoby, co do których istniały uzasadnione podstawy do sporządzenia przeciwko nim wniosku o ukaranie o ich uprawnieniach i ciężących na nich obowiązkach odnotowując te pouczenia w protokole. Ponadto osobom podejrzanym o popełnienie wykroczenia wręczano za ich podpisem „Pouczenie o prawach i obowiązkach

osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie”. W przypadku wykonania czynności na podstawie art. 54 § 7 k.p.w., tj. odstąpienia od przesłuchania osobie podejrzanej o popełnienie wykroczenia przesłano „Pouczenie o prawach i obowiązkach osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie” oraz pouczano ją o możliwości nadesłania wyjaśnień do właściwego organu w terminie 7 dni od odstąpienia od przesłuchania. Przy przeprowadzaniu dowodu z zeznań świadka właściwie i zgodnie z art. 41 § 1 k.p.w. dokumentowano w protokole przesłuchania pouczenia świadka, który potwierdzał ten fakt własnoręcznym podpisem. Działania te oceniono pozytywnie.

Wyniku skontrolowania dokumentów zamieszczanych w CBD Ewida ustalono, iż przeprowadzone czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia kończono skierowaniem wniosku o ukaranie do Sądu, odstąpieniem od kierowania wniosku o ukaranie do Sądu (RSoW 287/2020/17), zastosowaniem środka oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia (RSoW 2/2021/17, RSoW 71/2021/17, RSoW 304/2020/17, RSoW 147/2021/17, RSoW 171/2021/17) lub przesyłając do Dyrektora Zarządu Granicznego KGSG „Wniosek o rejestrację zlecenia w Ewidencji Zleceń 2 – osoba z dyspozycją pouczenia na podstawie art. 41 k.w.” (RSoW 71/2021/17, RSoW 293/2020/17, RSoW 84/2021/17, RSoW 126/2021/17, RSoW 155/2021/17). W skazanych powyższych sprawach (za wyjątkiem RSoW 287/2020/17) czynności wyjaśniające podejmowano wobec kilku osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia rejestrując je w CBD Ewida pod jednym numerem RSoW. Ponadto dokonywano wyłączenia materiałów czynności wyjaśniających do odrębnego prowadzenia wobec osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia w przypadkach, kiedy czynności prowadzone wobec niektórych osób zakańczano w oparciu o ustalony stan prawny i faktyczny wynikający ze zgromadzonego materiału w aktach postępowania (RSoW 62/2021/17, RSoW 89/2021/17, RSoW 97/2021/17, RSoW 131/2021/17, RSoW 180/2021/17).

Wnioski o ukaranie złożone były przez organ uprawniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w danej sprawie, zawierały wszystkie wymagane elementy wskazane w art. 57 § 1 i 2 k.p.w., jak również do wniosku o ukaranie, zgodnie z art. 57 § 4 k.p.w., dołączane były materiały czynności wyjaśniających, a także, do wiadomości sądu adresy świadków. Ponadto, gdy w świetle zebranych dowodów wyjaśnienia obwinionego oraz okoliczności popełnienia wykroczenia nie budziły wątpliwości, a cele postępowania miały zostać osiągnięte mimo nieprzeprowadzenia rozprawy, we wnioskach o ukaranie za zgodą obwinionego, przesłuchanego uprzednio w toku czynności wyjaśniających w trybie art. 54 § 6 k.p.w. umieszczano wnioski o skazanie obwinionego za



zarzucane czyny bez przeprowadzenia rozprawy i wymierzenia mu określonej kary. Czynności te zgodne były z art. 58 § 1 k.p.w.

W CBD Ewida brak jest zamieszczonych dokumentów, z których wynikałoby, iż w przypadku zakończenia prowadzenia czynności wobec ustalonych osób, wobec których zastosowano na podstawie art. 41 k.w. środki oddziaływania wychowawczego, funkcjonariusze GOŚ prowadzący czynności wyjaśniające sporządzali dokumenty w postaci wniosków o odstąpieniu od kierowania wniosku o ukaranie lub notatek urzędowych, które winny być przedłożone do zatwierdzenia organowi lub funkcjonariuszowi upoważnionemu przez organ do takiej czynności. W związku z powyższymi ustaleniami zwrócono się do Komendanta PSG w Kielcach o wyjaśnienie: dlaczego w przypadku zakończenia prowadzenia czynności wobec ustalonych osób, wobec których zastosowano na podstawie art. 41 Kodeksu wykroczeń środki oddziaływania wychowawczego, funkcjonariusze GOŚ prowadzący czynności wyjaśniające nie sporządzali wniosków o odstąpieniu od kierowania wniosku o ukaranie lub notatek urzędowych, które winny być przedłożone do zatwierdzenia organowi lub funkcjonariuszowi upoważnionemu przez organ do takiej czynności. Komendanta PSG w Kielcach wyjaśnił, iż: *„w przypadku zakończenia czynności wobec osób w stosunku do których zastosowano art. 41 k.w. przechodzących w zarejestrowanych czynnościach wyjaśniających pod sygn. RSOW-2/2021/17, RSOW-304/2020/17, RSOW-171/2021/17 sporządzone notatki urzędowe nie zostały zatwierdzone przez komendanta Placówki SG w Kielcach lub uprawnionego funkcjonariusza, a następnie dodatkowo nie sporządzano wniosków o odstąpienie od kierowania wniosku o ukaranie do sądu, ponieważ w Straży Granicznej brak jest wewnętrznych normatywnych aktów prawnych w sprawie organizacji i nadzorowania prowadzonych czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia wskazujących taki obowiązek. Należy tutaj podkreślić, że ustawa z dnia 24.08.2001 r. kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia również nie reguluje kwestii w jaki sposób z punktu formalnego należy kończyć czynności wyjaśniające w przypadku nie kierowania wniosku o ukaranie do sądu”*.

Jak również zwrócono się do Naczelnika WOŚ KaOSG w Nowym Sączu o zajęcie stanowiska na zagadnienie: czy za prawidłowe działania można uznać zakończenie wykonywania czynności w sprawach o wykroczenia wobec ustalonych osób, wobec których zastosowano na podstawie art. 41 Kodeksu wykroczeń środki oddziaływania wychowawczego, dokumentując ten fakt notatką urzędową podpisaną przez funkcjonariusza, który pouczenie zastosował, bez sporządzania dodatkowych dokumentów o odstąpieniu od kierowania wniosku o ukaranie. W odpowiedzi WOŚ KaOSG w Nowym Sączu zajął stanowisko: *„Uwzględniając przepisy art. 54 § 2 kpow., po wykonaniu czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie, należy*

*sporządzić Wniosek o odstąpieniu od kierowania wniosku o ukaranie do Sądu. Wskazać należy, że przepisy Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, nie wskazują wprost sporządzenia takiego dokumentu (czy zastosowanie takiego nazewnictwa). Należy w tym miejscu uwzględnić zalecenia Inspektoratu Kontroli i Audytu Wewnętrzznego Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 14.11.2014 r., które odnosiły się m.in. do stosowanych rozstrzygnięć, w prowadzonych w SG czynnościach wyjaśniających w sprawach o wykroczenia. Wskazano w nich, że właściwym dokumentem kończącym czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia jest stosowny „Wniosek o odstąpieniu (...)”. Dokument ten, podlega zatwierdzeniu przez organ lub funkcjonariusza upoważnionego przez organ do takiej czynności. Stanowisko dotyczące sporządzania „Wniosku o odstąpieniu (...)”, dopuszczające także zakończenie czynności „Notatką urzędową” zostało wskazane w piśmie Dyrektora Zarządu Operacyjno – Śledczego z dnia 23 marca 2018 r. do Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej, gdzie zakończenie czynności wyjaśniających możliwe jest „(...) poprzez sporządzenie wniosku o odstąpienie od kierowania wniosku do Sądu o ukaranie bądź poprzez sporządzenie notatki (przepisy nie określają formy takie odstąpienia, jednak w praktyce występują dwie wskazane formy). Koniecznym jest jednak aby dokument kończący takie czynności był zatwierdzony przez organ Straży Granicznej (...)”. Jeżeli po przeprowadzonych czynnościach (np. przesłuchanie osoby podejrzanej o popełnienie wykroczenia) sporządzona została notatka urzędowa, to jest to działanie prawidłowe. Jeżeli natomiast w toku czynności zastosowano pouczenie, dokumentując ten fakt notatką urzędową, bez przeprowadzania innych czynności i bez sporządzania dodatkowych dokumentów o odstąpieniu od kierowania wniosku o ukaranie, to takie postępowanie jest w naszej ocenie postępowaniem niewłaściwym”.*

Przedstawione stanowisko przez WOŚ KaOSG dotyczy podejmowanych czynności wyjaśniających w trybie przepisów działu VII – czynności wyjaśniające k.p.w. Komendant PSG w Kielcach odniósł się do zakończenia czynności wobec osób, w stosunku do których zastosowano art. 41 k.w., przechodzących w zarejestrowanych czynnościach wyjaśniających pod sygn. RSOW-2/2021/17, RSOW-304/2020/17, RSOW-171/2021/17, w których poprzestano na zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego w trybie postępowania mandatowego. Natomiast wskazał, iż czynności wyjaśniające RSoW 293/2020/17, RSoW 84/2021/17, RSoW 71/2021/17, RSoW 126/2021/17 zostały zakończone (pismo Komendanta PSG w Kielcach z dnia 09.11.2021 r. dot. planowanej kontroli). Również w swoich wyjaśnieniach stwierdził, iż prowadzący zakończyli te czynności ewidencyjnie w CBD Ewida, pomimo iż nie zostały one zrealizowane (wniosek o rejestrację zlecenia w EZ2). W tych wnioskach o realizację zlecenia określano termin realizacji zlecenia wynikający

z art. 45 § 1 k.w. o przedawnieniu karalności, tj. karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok. Wobec osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia przechodzących w powyższych materiałach RSoW, czynności wyjaśniające powinny być prowadzone ostatecznie do przedawnienia karalności (z ewentualnym bieżącym wyłączeniem materiałów do odrębnego postępowania w wyniku ujawnienia okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia). Pomimo, iż przepisy k.p.w. nie regulują sposobu zakończenia czynności wyjaśniających, w których wystąpiły przesłanki wynikające z art. 5 k.p.w. lub zastosowaniu na podstawie art. 41 k.w. środka oddziaływania wychowawczego to w Straży Granicznej wypracowano praktykę, kończenia tych czynności w sposób wskazany w stanowisku WOŚ. W wyniku skontrolowania dokumentów zakończonych czynności wyjaśniających (RSoW 287/2020/17) stwierdzono, iż ta praktyka była realizowana przez funkcjonariuszy PSG w Kielcach w przypadku ujawnienia okoliczności z art. 5 k.p.w. W przypadku przesłania wniosku o realizację zlecenia o zastosowanie na podstawie art. 41 k.w. środka oddziaływania wychowawczego prowadzący czynności dokonywali ewidencyjnego zakończenia w CBD Ewida czynności wobec sprawców, pomimo iż te czynności powinny być w dalszym ciągu prowadzone, a wpis w CBD Ewida powinien być dokonany dopiero w wyniku sporządzenia i skierowania wniosku o ukaranie do Sądu, sporządzenia i zatwierdzenia notatki służbowej lub wniosku o odstąpieniu od kierowania wniosku o ukaranie do Sądu.

W wyniku dokonanego przeglądu dokumentów zamieszczonych w CBD Ewida stwierdzono, iż funkcjonariusze PSG w Kielcach wykonywali czynności w sprawach o wykroczenia w imieniu organu poprzez podpisanie wniosku o ukaranie, wniosku o rejestrację zlecenia oraz zapytania o udzielenie informacji o osobie w Krajowym Rejestrze Karnym. Jak również zatwierdzenia wniosku o odstąpieniu od kierowania wniosku o ukaranie do Sądu.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 6 Ustawy z dnia 24 maja 2000 o Krajowym Rejestrze Karnym prawo do uzyskania informacji o osobach (karta karna), których dane osobowe zgromadzone zostały w Rejestrze, przysługuje: organom uprawnionym do prowadzenia czynności sprawdzających w sprawach o wykroczenia, w związku z prowadzonym postępowaniem. Zgodnie z Zarządzeniem nr 49 Komendanta Głównego SG z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania przez Straż Graniczną czynności zleconych przez właściwe organy państwowe zlecenie zawiera co najmniej następujące dane: nazwę organu zlecającego oraz imię, nazwisko i stanowisko osoby upoważnionej do wydania polecenia wykonania czynności zleconych (§ 3 ust. 1 pkt 2 lit. a) (wniosek EZ). Zgodnie z art. 57 § 1 k.p.w. podstawę do wszczęcia postępowania stanowi wniosek o ukaranie złożony przez

organ uprawniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w danej sprawie. Stwierdzono, iż w okresie objętym kontrolą w stosunku do zakończonych czynności w ramach RSoW funkcjonariusze GOŚ PSG w Kielcach posiadali stosowne upoważnienia do wykonywania czynności w imieniu organu. W niektórych nadanych upoważnieniach wskazano jako podstawę prawną art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (skrót: k.p.a) lub nie wskazano żadnej podstawy prawnej. W związku z powyższym wystąpiono do Naczelnika WOŚ KaOSG o uzyskanie informacji jaką należy zastosować podstawę prawną w upoważnieniach dla funkcjonariuszy wykonujących czynności w sprawach o wykroczenie w imieniu organu. W odpowiedzi wskazano, iż: „w upoważnieniach dla funkcjonariuszy wykonujących czynności w sprawach o wykroczenia w imieniu organu, winny być ujęte art. 17 § 1 Ustawy z dnia z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia w związku z art. 1 ust. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 12 października 1990 roku o Straży Granicznej i art. 57 § 1 Ustawy z dnia z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia”. Działania te oceniono pozytywnie z uchybieniami.

### **Obszar oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami.**

#### **2. Sposób sprawowania i dokumentowania nadzoru nad prowadzonymi czynnościami wyjaśniającymi w sprawach o wykroczenie.**

Nadzór służbowy nad realizacją zadań obejmujących czynności wyjaśniające w sprawie o wykroczenia sprawowany był przez osoby funkcyjne poprzez dokonywanie wpisów w „Karcie nadzoru”, jak również zatwierdzanie czynności w CBD Ewida. Stwierdzono, iż w „Karcie nadzoru” w większości przeprowadzonych czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia stosowano ogólny szablonowy komputerowy zapis, bez wpisania poleceń, uwag lub wytycznych wynikających z bieżącego prowadzenia czynności dla wykonania konkretnych czynności dla prowadzących. O wyjaśnienie tego zjawiska zwrócono się do Komendanta PSG w Kielcach, który wyjaśnił: „w kartach nadzoru zamieszczano ogólne polecenie wyznaczające możliwe w poszczególnych stanach faktycznych czynności do wykonania. Poprowadzenie większości spraw dot. naruszeń przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ogranicza się do wykonania stałych i tych samych czynności dowodowych. W przypadkach zawitych spraw wszelkie niejasności i zawilości były omawiane na co tygodniowych odprawach z osobami nadzorującymi. Ponadto wytyczne i polecenia były przekazywane przy wykorzystaniu systemu EZD”.

Stwierdzono, iż nadzór nad wykonywanymi czynnościami wyjaśniającymi był sprawowany, ponieważ wyznaczeni prowadzący przeprowadzali czynności wyjaśniające o podobnym charakterze pod względem podmiotowym i przedmiotowym w sposób analogiczny. W żadnej „Karcie nadzoru” nie stwierdzono wpisów odnośnie objęcia konkretnych osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia postępowaniem mandatowym, chociaż co wynika z dokonanych ustaleń takie czynności podejmowano. Ponadto, jak twierdzi w swoich wyjaśnieniach Komendant, że w sprawach zawiłych wszelkie niejasności omawiane były na odprawach, to w „Kartach nadzoru”, nie ma udokumentowanych poleceń, wytycznych i uwag wynikających z bieżących ustaleń dokonanych na tych odprawach. Również w przypadku ustalenia, iż cudzoziemiec nie był sprawcą czynu podlegającemu ściganiu, chociaż przechodził w materiałach przekazanych przez funkcjonariuszy Grupy ds. Cudzoziemców, to ten fakt należało przynajmniej odnotować „w Karcie nadzoru”. Mając powyższe na uwadze działania te oceniono pozytywnie z uchybieniami.

#### **Obszar oceniono pozytywnie z uchybieniami.**

**VII.** Wystąpienie pokontrolne sporządzono w egzemplarzu pojedynczym, które kierownikowi jednostki kontrolowanej zostanie udostępnione poprzez EZD.

**VIII.** Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli PSG w Kielcach zarejestrowanej pod numerem RWD 4/KA-KI-4/18, na stronie 4, poz. 2.

**IX.** Zalecenia i wnioski pokontrolne.

Zalecenia:

**1.** Przeprowadzić odprawę z funkcjonariuszami prowadzącymi czynności wyjaśniające, na której omówić opisane w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości i uchybienia;

**2.** Podjąć działania mające na celu anulowanie zleceń w Ewidencji Zleceń 2 – osoba z dyspozycją pouczenia na podstawie art. 41 k.w. z jednoczesnym złożeniem zleceń mającym na celu przesłuchanie osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia. Zaleceniem tym objąć również czynności wyjaśniające, które nie były kontrolowane, a do których ten mechanizm postępowania zastosowano, biorąc pod uwagę okres przedawnienia karalności wynikający z art. 45 § 1 k.w.;

3. Podjąć działania mające na celu anulowanie zamieszczonych informacji w zakładce CBD Ewida „powiązania” w rubryce „zakończenie osoby w sprawie” wpisu: „zastosowanie pouczenia z art. 41 kw”, dokonanego na podstawie sporządzonego wniosku o rejestrację zlecenia pomimo, iż to zlecenie nie zostało zrealizowane i te czynności wyjaśniające w dalszym ciągu prowadzi do osiągnięcia celu (mając na uwadze pkt 2) lub do czasu przedawnienia karalności. Zaleceniem tym objąć również czynności wyjaśniające, które nie były kontrolowane, a do których ten mechanizm postępowania zastosowano, biorąc pod uwagę okres przedawnienia karalności wynikający z art. 45 § 1 k.w.;

4. Nadać uprawnienia do wykonywania czynności w imieniu organu dla funkcjonariuszy nadzorujących, prowadzących postępowania w sprawach o wykroczenia, podając w nich podstawę prawną wskazaną przez Naczelnika WOŚ KaOSG w Nowym Sączu;

5. Na bieżąco dokumentować polecenia, wytyczne, uwagi w ramach sprawowanego przez osoby funkcyjne nadzoru nad prowadzonymi czynnościami wyjaśniającymi.

X. Informację o wykonaniu zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia należy przedłożyć zarządzającemu kontrolę w terminie do 18 marca 2022 r. za pośrednictwem Naczelnika Wydziału Kontroli.

***Z poważaniem***

***K O M E N D A N T***

*Karpackiego Oddziału Straży Granicznej  
w Nowym Sączu*

*gen. bryg. SG Stanisław Laciuga*  
podpisano elektronicznie certyfikatem PKI SG

Wykonano w egzemplarzu pojedynczym:  
- po udostępnieniu adresatowi poprzez system EZD – ad acta  
Wykonał: Piotr Ciesielka 📞 IP 665 3309  
Data: 16.02.2022 r.  
848396.1862543.905102