



KPB-4101-003-00/2014
Nr ewid. 5/2015/P/14/042/KPB

Informacja o wynikach kontroli

POSZUKIWANIE OSÓB ZAGINIONYCH

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

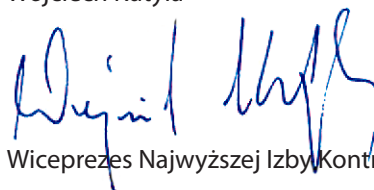
Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:

Marek Bieńkowski



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 6.02.2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE.....	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza wyników kontroli.....	9
2.3. Uwagi i wnioski.....	13
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	15
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Powołanie Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych	16
3.2.2. System Child Alert	17
3.2.3. Współpraca Policji z pozapolicyjnymi podmiotami, które mogą włączyć się do poszukiwań osób zaginionych	19
3.2.4. Współpraca Policji z podmiotami, których działalność wiąże się pośrednio z poszukiwaniami osób zaginionych	22
3.2.5. Działania na rzecz uregulowania kwestii poszukiwań osób zaginionych w akcie prawnym rangi ustawowej	22
3.2.6. Współpraca Policji i Prokuratury przy czynnościach związanych z identyfikacją NN zwłok	24
3.2.7. Procedura regulująca zasady prowadzenia poszukiwań osób zaginionych i identyfikacji NN zwłok oraz jej przestrzeganie przez funkcjonariuszy Policji	25
3.2.7.1. Nadawanie kategorii osobom zaginionym	25
3.2.7.2. Pobieranie materiału biologicznego pochodzącego od osób zaginionych lub osób z nimi spokrewnionych oraz z ujawnionych NN zwłok w celu oznaczenia DNA	26
3.2.7.3. Rejestrowanie osób zaginionych oraz NN zwłok w systemach policyjnych	27
3.2.7.4. Prowadzenie poszukiwań osób zaginionych poza granicami RP	29
3.2.7.5. Postępowanie Policji w przypadku zawiadomienia o tzw. porwaniu rodzicielskim	29
3.2.7.6. Przestrzeganie przez funkcjonariuszy Policji procedury poszukiwania osób zaginionych oraz identyfikacji NN zwłok.....	30
3.2.8. Sprawowanie w ramach struktur Policji nadzoru nad poszukiwaniami osób zaginionych.....	31
3.2.9. Wyszkolenie funkcjonariuszy Policji w zakresie poszukiwań osób zaginionych oraz identyfikacji NN zwłok	31

4. INFORMACJE DODATKOWE	33
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	33
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	33
5. ZAŁĄCZNIKI.....	35

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Baza GENOM	elektroniczna baza danych prowadzona przez Komendanta Głównego Policji, w której rejestruje się, gromadzi oraz przetwarza dane dotyczące DNA, w tym DNA NN zwłok;
CLKP	Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji;
CPOZ	Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych – komórka organizacyjna w Biurze Służby Kryminalnej Komendy Głównej Policji;
Decyzja nr 125 Komendanta Głównego Policji	Decyzja Nr 125 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (Dz. Urz. KGP. poz. 28 ze zm.);
Decyzja nr 147 Komendanta Głównego Policji	Decyzja Nr 147 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 kwietnia 2013 r. w sprawie Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP poz. 36);
DNA	nośnik informacji genetycznej organizmów żywych, umożliwiającą m.in. identyfikację NN zwłok;
Fundacja ITAKA	Fundacja ITAKA Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych – organizacja zajmująca się poszukiwaniem osób zaginionych;
GOPR	Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe;
IMEI	indywidualny numer identyfikacyjny telefonu komórkowego;
KGP	Komenda Główna Policji;
KSIP	Krajowy System Informacyjny Policji – informatyczna baza danych, w której przetwarzane są określone przepisami dane dotyczące m.in. osób zaginionych oraz NN zwłok;
KSRG	Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy;
MCWP	Mobilne Centrum Wsparcia Poszukiwań – pojazd z napędem na cztery koła, skomputeryzowany, z własnym agregatem prądotwórczym, wyposażony w system obserwacji terenu z powietrza „Octoper” – dron mogący przenosić kamery, aparaty fotograficzne, komputerowy system wspomagający penetrację terenu;
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia;
NN zwłoki	niezidentyfikowane zwłoki ludzkie;
Raport	sporządzony na zlecenie NIK przez Fundację ITAKA Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych dokument, dotyczący funkcjonowania systemu poszukiwań osób zaginionych;
Ustawa o Policji	Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687);
WOPR	Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe;
Zaginięcie	zdarzenie uniemożliwiające ustalenie miejsca pobytu osoby zaginionej i zapewnienie ochrony jej życia, zdrowia lub wolności, wymagające jej odnalezienia albo udzielenia pomocy;
Zarządzenie nr 124 Komendanta Głównego Policji	zarządzenie nr 124 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwania osoby zaginionej oraz postępowania w przypadku ujawnienia osoby o nieustalonej tożsamości lub znalezienia nieznanymi zwłok oraz szczątków ludzkich (Dz. Urz. KGP poz. 29 ze zm.);
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Przez zaginięcie rozumie się zdarzenie uniemożliwiające ustalenie miejsca pobytu osoby zaginionej i zapewnienie ochrony jej życia, zdrowia lub wolności, wymagające jej odnalezienia albo udzielenia pomocy¹. Wiodącą rolę przy poszukiwaniu osób zaginionych sprawuje w Polsce Policja. Instytucja ta przyjmuje zawiadomienia o zaginięciu oraz prowadzi czynności poszukiwawcze. Ze statystyk policyjnych wynika, że każdego roku Policja otrzymuje ok. 17 tys. zawiadomień o zaginięciach, z czego nie odnajduje się ok. 2 tys. osób. Ludzie giną bez względu na wiek i płeć. Problem zaginięć jest przedmiotem ożywionej debaty publicznej, zarówno ze względu na skalę jak i wrażliwy charakter zjawiska. Szczególnie istotną kwestią z punktu widzenia wrażliwości tematu są zaginięcia dzieci (w ciągu roku Policja odnotowuje ok. 300 zaginięć dzieci do szóstego roku życia). Z jednej strony skutki zaginięcia osoby są niemierzalne (psychologiczne), z drugiej skutki te są bardzo wymierne (np. sprawy majątkowe). Jest to zatem istotny problem społeczny będący przedmiotem zainteresowania obywateli.

Kontrola została poprzedzona głęboką analizą obszarów mających związek z zaginięciami ludzi (przeprowadzono kontrole rozpoznawcze, zorganizowano panel ekspertów, przeanalizowano szczegółowo statystyki KGP dotyczące zaginięć, tak aby rzetelnie dobrać jednostki organizacyjne Policji do kontroli). W trakcie planowania oraz prowadzenia tej kontroli, NIK nawiązała współpracę z ekspertami zewnętrznymi, m.in. z Fundacją ITAKA. Wiedza i doświadczenie Fundacji zostały pomocniczo wykorzystane przy tworzeniu niektórych wyznaczników kontrolowanej działalności.

Ustalenia kontroli wykazały nieprawidłowości o charakterze systemowym i w związku z tym NIK sformułowała wnioski mające na celu poprawę funkcjonowania systemu poszukiwań osób zaginionych w Polsce. Najwyższa Izba Kontroli wyraża nadzieję, że ustalenia zawarte w informacji o wynikach kontroli zostaną wykorzystane przez właściwe organy Państwa i przyczynią się do zwiększenia skuteczności poszukiwań osób zaginionych.

¹ Za stroną internetową zaginieni.pl

Tytuł i numer kontroli

Kontrola planowa nr P/14/042 – *Poszukiwanie osób zaginionych* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena, czy został zorganizowany i wdrożony przez właściwe organy i instytucje spójny i skuteczny system poszukiwań osób zaginionych.

Cele cząstkowe

Celami cząstkowymi kontroli było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy przestrzegano procedur regulujących postępowanie w przypadku zaginięcia osoby oraz identyfikacji NN zwłok i czy procedura ta kompleksowo i prawidłowo regulowała obszar poszukiwań?
2. Czy wypracowano metody i formy współpracy pomiędzy Policją, a innymi podmiotami biorącymi udział w czynnościach poszukiwawczych i czy jednostki organizacyjne Policji podejmowały współpracę z innymi podmiotami mogącymi wziąć udział w czynnościach poszukiwawczych?
3. Czy obowiązujące w okresie objętym kontrolą przepisy ustawy o Policji umożliwiały skuteczne prowadzenie poszukiwań i czy podejmowano działania zmierzające do wprowadzenia zmian w ustawie o Policji umożliwiających efektywne prowadzenie działań poszukiwawczych?
4. Czy Komendant Główny Policji sprawował wystarczający i skuteczny nadzór nad jednostkami podległymi w zakresie poszukiwań osób zaginionych?
5. Czy KGP wywiązywała się z nałożonych obowiązków w zakresie poszukiwań osób zaginionych?

Podstawa prawna, kryteria

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK², zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto przestrzeganie przez funkcjonariuszy Policji procedury regulującej postępowanie w przypadku zaginięcia osoby oraz identyfikacji NN zwłok, podejmowanie przez Policję współpracy z innymi podmiotami mogącymi wziąć udział w czynnościach poszukiwawczych, działania KGP w celu określenia ustawowych kompetencji Policji przy poszukiwaniu osób zaginionych, działania KGP związane z wypracowaniem metod i form współpracy pomiędzy Policją, a innymi podmiotami biorącymi udział w czynnościach poszukiwawczych, nadzór Komendanta Głównego Policji nad jednostkami podległymi w zakresie poszukiwań osób zaginionych, zmiany organizacyjne w KGP związane z problematyką poszukiwań osób zaginionych, a także wykonywanie obowiązków dotyczących udziału KGP w poszukiwaniu osób. Ogółem kontroli poddano 421 postępowań poszukiwawczych, co stanowiło ok. 8% wszystkich poszukiwań prowadzonych przez jednostki objęte kontrolą w badanym okresie. W obszarze działań związanych z identyfikacją NN zwłok, kontroli poddano 62 sprawy, tj. 48% identyfikacji prowadzonych przez kontrolowane jednostki.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), dalej: „ustawa o NIK”.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto łącznie 30 jednostek organizacyjnych Policji, tj. Komendę Główną Policji, Komendę Stołeczną Policji, Komendę Wojewódzką Policji w Gdańsku, 7 komend miejskich, dziesięć komend powiatowych oraz dziesięć komisariatów (w tym kontrole rozpoznawcze przeprowadzone przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w Komendzie Stołecznej Policji, Komendzie Rejonowej Policji Warszawa VI oraz Komisariacie Policji Warszawa-Targówek). W trakcie kontroli zasięgnięto również informacji oraz uzyskiwano wyjaśnienia od podmiotów niekontrolowanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Czynności kontrolne przeprowadzono od 9 czerwca do 21 listopada 2014 r.

Okres objęty kontrolą

Kontrola obejmowała okres od 1 lipca 2012 r. do 21 listopada 2014 r.³ W trakcie kontroli pojawiła się konieczność analizy dokumentacji wytworzonej przed 1 lipca 2012 r., związanej ze zmianami organizacyjnymi w KGP, wdrożeniem systemu Child Alert oraz poszukiwaniami osób zaginionych i identyfikacji NN zwłok, o ile były one kontynuowane po 1 lipca 2012 r.

³ Data wysłania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W Polsce stworzono system poszukiwań osób zaginionych. Zadbano o ustawowe uporządkowanie działań podejmowanych w celu odnalezienia osób zaginionych. W Policji wypracowano procedury postępowania w przypadku otrzymania zawiadomienia o zaginięciu osoby i prowadzenia czynności poszukiwawczych, zwłaszcza w stosunku do dzieci. W KGP zbudowano komórkę odpowiedzialną za ogólnopolską koordynację poszukiwań, określono również strukturę nadzoru nad poszukiwaniami osób zaginionych, zadania związane z poszukiwaniami zostały uwzględnione w regulaminach organizacyjnych jednostek Policji oraz w kartach opisu stanowisk pracy funkcjonariuszy. Równocześnie precyzyjnie wskazano jednostki organizacyjne Policji odpowiedzialne za prowadzenie poszukiwań, określając właściwość miejscową tych jednostek w zakresie poszukiwań osób zaginionych.

Wprowadzone rozwiązania systemowe nie zapewniały jednak w pełni spójnych oraz zawsze adekwatnych działań przy prowadzeniu poszukiwań osób zaginionych, ponieważ w stworzonym systemie poszukiwań wciąż występowały nieprawidłowości, z których najważniejsze to:

- błędy w kwalifikowaniu osób zaginionych, mające wpływ na zakres podejmowanych działań;
- niepodejmowanie czynności wynikających z przyjętych procedur: nieprzyjmowanie zawiadomień, niepublikowanie wizerunków zaginionych, nieprzeprowadzanie sprawdzeń w szpitalach i innych miejscach, niepobierania materiału biologicznego itp.;
- problemy we współpracy Policji z podmiotami, których działalność ma wpływ na skuteczność poszukiwań, w szczególności ze strażami miejskimi i gminnymi oraz z ochotniczymi grupami ratowniczo-poszukiwawczymi;
- braki w nadzorze nad prowadzonymi czynnościami poszukiwawczymi;
- problemy we współpracy Policji z Prokuraturą przy identyfikacji NN zwłok;
- braki w wyszkoleniu funkcjonariuszy Policji w zakresie poszukiwań osób zaginionych.

Wskazane nieprawidłowości wpływały na skuteczność prowadzonych poszukiwań zaginionych osób.

2.2 Synteza wyników kontroli

- I. **Komendant Główny Policji podejmował skuteczne działania na rzecz uregulowania kwestii poszukiwań osób zaginionych w akcie prawnym rangi ustawowej.** W wyniku inicjatywy Komendanta Głównego Policji w znowelizowanej ustawie o Policji, która weszła w życie 9 października 2014 r., wskazano m.in., iż w ramach swych zadań Policja prowadzi poszukiwania osób zaginionych, zdefiniowano tę kategorię osób, wskazano, iż w ramach poszukiwania osób zaginionych Policja może korzystać z pełni swych uprawnień, tj. prowadzić czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe; usankcjonowano uprawnienia Policji do pobierania od osób odcisków linii papilarnych oraz wymazu ze słówki policzków w celu identyfikacji osób lub zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości; poszerzono o osoby zaginione katalog osób, których dane osobowe Policja może pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać i wykorzystywać. Policja uzyskała, w celu poszukiwań osób zaginionych,

uprawnienie do pozyskiwania danych, o których mowa w art. 180d Prawa telekomunikacyjnego⁴ oraz ich przetwarzania, jak również do ujawniania danych dotyczących osób korzystających z usług pocztowych oraz danych dotyczących faktu i okoliczności świadczenia lub korzystania z tych usług oraz przetwarzania tych danych. **W ocenie NIK, uregulowanie w ustawie o Policji kwestii poszukiwań osób zaginionych powinno przyczynić się do zwiększenia skuteczności takich poszukiwań. W szczególności istotną kwestią jest uprawnienie Policji do utworzenia bazy danych, w której gromadzone i przetwarzane będą informacje o kodzie DNA osób zaginionych. Brak takiej bazy utrudnił bowiem ustalenie, iż odnaleziono ciało osoby poszukiwanej.** Poza brakiem bazy danych, o której mowa powyżej, kontrola nie wykazała przypadków, w których brak uregulowań ustawowych wpłynął negatywnie na proces poszukiwań. Jednakże wyniki ankiet przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy oraz wyjaśnienia składane w trakcie kontroli wskazywały, że policjanci mieli świadomość działania w niektórych przypadkach w stanie wyższej konieczności „na granicy prawa”, oraz że istniała potrzeba uregulowania tych kwestii na poziomie ustawy. NIK zwróciła również uwagę, że działania Komendanta Głównego Policji w celu uregulowania kwestii poszukiwań osób zaginionych na poziomie ustawy powinny zostać rozpoczęte kilka lat wcześniej (szerzej strony 22–24 Informacji).

- II. **Uruchomiono oraz wdrożono, zgodnie z zakładaną koncepcją i harmonogramem, system Child Alert**, tj. system alarmowy, który w momencie zaginięcia dziecka uruchamia natychmiastową akcję poszukiwawczą, wspieraną zaangażowaniem w poszukiwanie zaginionych dzieci wszelkich dostępnych kanałów informacyjnych (wiadomość o zaginionym dziecku jest natychmiast rozpowszechniana). **Komendant Główny Policji podejmował skuteczne działania w celu rozwoju tego systemu, podpisując porozumienia z partnerami medialnymi, którzy zgodzili się nie pobierać opłat za komunikaty o zaginięciu dzieci.** Organizowano również szkolenia policjantów dotyczące wykorzystywania systemu Child Alert. Kontrola wykazała jednakże jeden przypadek, w którym pomimo zaistnienia wszystkich przesłanek system ten nie został uruchomiony. W ocenie NIK, przyczyną nieuruchomienia systemu Child Alert było niewystarczające wyszkolenie policjantów i związana z tym nieuzasadniona obawa przed pierwszym w historii użyciem tego systemu (szerzej strony 17–19 Informacji).
- III. **Komendant Główny Policji powołał w 2013 r. Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych**, tj. komórkę organizacyjną odpowiedzialną za koordynację, analizę i bezpośrednio wykonywanie czynności w sprawach zaginięć osób, obejmujące swym zasięgiem obszar całego kraju.
- IV. **Komendant Główny Policji rozpoczął współpracę z pozapolicyjnymi podmiotami przy poszukiwaniu osób zaginionych.** W KGP utworzono bazę danych zawierającą informacje na temat grup ratowniczo-poszukiwawczych oraz organizacji ratowniczych, w których funkcjonują przewodnicy psów ratowniczych posiadający specjalność terenową, rozpoznano specjalizacje oraz sposoby prowadzenia poszukiwań przez poszczególne organizacje ratownicze. Nawiązano stałą współpracę z tymi grupami, organizując wspólne szkolenia i ćwiczenia. Jednakże, w ocenie NIK, powyżej opisane **działania nie były wystarczające do skutecznego wykorzystania w poszukiwaniach osób zaginionych podmiotów pozapolicyjnych**, w tym straży miejskich, czy grup poszukiwawczo-ratowniczych. W szczególności nie ustalono zasad regulujących włączanie

⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014 r. poz. 243). Art. 180d ustawy odwołuje się do przepisów art. 159 ust. 1 pkt 1 i 3–5, art. 161 oraz do art. 179 ust. 9 ustawy, które mówią o następujących danych: dane identyfikacyjne użytkownika, dane transmisyjne, dane o lokalizacji, dane o próbach uzyskania połączeń, wykaz abonentów.

do akcji poszukiwawczych podmiotów, które dysponowały zasobami umożliwiającymi zwiększenie efektywności prowadzonych poszukiwań. Niepełne wykorzystanie grup poszukiwawczo-ratowniczych diagnozuje również Fundacja ITAKA. W ocenie Fundacji, w ciągu ostatnich lat wzrosła wprawdzie świadomość policjantów co do istnienia takich grup i częściej są one wykorzystywane do poszukiwań, jednakże wyniki ankiety przeprowadzonej wśród dowódców grup (badanie własne ITAKI) wskazują, że możliwość wykorzystania grup do pomocy w poszukiwaniach w terenie mogła być większa, niż miało to miejsce w rzeczywistości. Kontrola wykazała, że funkcjonariusze Policji mają w dalszym ciągu niewystarczającą wiedzę na temat możliwości wykorzystania potencjału grup ratowniczo-poszukiwawczych. W efekcie grupa zostaje zadysponowana po wielu godzinach od zdarzenia. Taką sytuację wykazała również kontrola NIK. Ustalono bowiem, że w sprawie poszukiwania sześciolatniego chłopca chorego na autyzm nastąpiło kilkugodzinne opóźnienie we włączeniu się grupy poszukiwawczej, dysponującej psami szkolonymi do poszukiwań ludzi żywych (szerzej strony 19–21 Informacji).

- V. **Współpraca Policji z innymi podmiotami, których działalność wiąże się z poszukiwaniami osób zaginionych, takimi jak szpitale, noclegownie, NFZ czy ZUS przebiegała na ogół sprawnie.** Jednakże w przypadku trzech kontrolowanych jednostek występowały problemy z uzyskaniem od niektórych podmiotów informacji dotyczących osoby zaginionej⁵. W polskim systemie poszukiwań osób zaginionych utrudniony jest dostęp do informacji o osobach hospitalizowanych, których tożsamość nie jest znana, co w niektórych przypadkach znacznie wydłuża poszukiwania. Szpitale nie mają również obowiązku automatycznego informowania Policji o osobach przyjmowanych, np. z utratą przytomności, które mają ze sobą dokumenty, a zatem ich tożsamość jest znana, ale oczywiste jest, że nie mają one możliwości poinformowania innych osób o miejscu swojego przebywania. NIK zauważa, że system powiadamiania przez placówki zdrowia właściwych organów władzy publicznej funkcjonuje np. przy przeprowadzaniu wyborów, kiedy to placówki ochrony zdrowia mają obowiązek przekazywania do właściwych urzędów gmin informacji o pacjentach przyjętych do tych placówek, w celu aktualizacji spisu wyborców (szerzej strona 22 Informacji).
- VI. **Niewystarczająca była współpraca Policji z Prokuraturą przy czynnościach związanych z identyfikacją NN zwłok.** W czterech kontrolowanych podmiotach stwierdzono, iż jednostki organizacyjne prokuratury nie przekazywały na bieżąco Policji informacji dotyczących m.in. oznaczonego kodu DNA ujawnionych NN zwłok, a Policja nie występowała do Prokuratury o udzielenie takich informacji. Powodowało to opóźnienia we wprowadzaniu do policyjnej bazy danych informacji o kodzie biologicznym NN zwłok i utrudniało skojarzenie osoby zaginionej z NN zwłokami (szerzej strona 24 Informacji).
- VII. **Wprowadzone w Policji procedury dotyczące poszukiwań osób zaginionych umożliwiają skuteczne prowadzenie poszukiwań, a Policja na ogół prowadziła te poszukiwania oraz identyfikacje NN zwłok zgodnie z procedurą, rzetelnie i adekwatnie do okoliczności sprawy. Kontrole jednostkowe wykazały wprawdzie nieprawidłowości, które miały w ocenie NIK negatywny wpływ na skuteczność prowadzonych poszukiwań, jednakże, za wyjątkiem trzech jednostek organizacyjnych Policji⁶, ich skala oraz zakres nie zmieniły pozytywnej**

⁵ Stwierdzony przez NIK stan faktyczny potwierdza również w swym raporcie Fundacja ITAKA.

⁶ Komisariat Policji w Chęcinach, Komenda Miejska Policji w Sopocie (w zakresie zaginięcia I.W.), Komenda Rejonowa Warszawa VI (w zakresie identyfikacji NN zwłok).

oceny kontrolowanej działalności. Nieprawidłowości te miały miejsce zarówno na etapie przyjmowania zawiadomień o zaginięciach, prowadzenia czynności poszukiwawczych, jak i identyfikacji NN zwłok.

Najczęściej występującymi nieprawidłowościami było:

- a) **błędne kwalifikowanie osób zaginionych do jednej z trzech kategorii, które wyznaczają zakres podejmowanych działań oraz niedokonywanie zmian kategorii w sytuacji, w której obowiązek taki wynika z zarządzenia nr 124 powodując zaniechania w realnych działaniach poszukiwawczych (szerzej strony 25–26 Informacji);**
- b) **niepobieranie lub pobieranie z przekroczeniem obowiązujących terminów materiału biologicznego osób zaginionych lub z nimi spokrewnionych w celu oznaczenia profilu DNA i porównania go z bazą danych, w której gromadzone są profile DNA NN zwłok. Stwierdzono również przypadki, w których nie pobierano materiału biologicznego na miejscu ujawnienia NN zwłok ani na sekcji zwłok, pomimo obowiązku wynikającego z zarządzenia nr 124.** W konsekwencji Policja nie dysponowała materiałem biologicznym w celu oznaczenia kodu DNA NN zwłok. W takim przypadku, kiedy już po dokonaniu pochówku wyjdą na jaw dodatkowe okoliczności dotyczące identyfikacji, Policja nie będzie miała możliwości ich pełnego zweryfikowania bez konieczności dokonania ekshumacji. **Fundacja ITAKA zwróciła również uwagę na problem podejmowania przez prokuratorów przedwczesnych decyzji dotyczących pochowania zwłok w trakcie badania DNA, co powodowało konieczność dokonywania ekshumacji zwłok** (szerzej strony 26–27 Informacji).
Ponadto w obszarze identyfikacji NN zwłok NIK stwierdziła m.in., że porównywanie (typowanie) informacji o zwłokach z informacjami znajdującymi się w ewidencji policyjnej następowało z naruszeniem terminu wyznaczonego przez zarządzenie nr 124, tj. rzadziej niż raz na trzy miesiące (11% spraw objętych kontrolą) oraz nierzetelnie wprowadzano informacje dotyczące NN zwłok do systemu KSIP,
- c) **nierzetelne rejestrowanie informacji o zaginięciu oraz osobie zaginionej w systemie KSIP.** Z raportu Fundacji ITAKA wynika również, że w dalszym ciągu istnieje problem odmowy przyjęcia zawiadomienia o zaginięciu osoby przez funkcjonariuszy Policji (szerzej strony 27–29 Informacji);
- d) **zaniechanie niektórych czynności,** takich jak publikowanie wizerunku osoby zaginionej na portalu KGP lub w środkach masowego przekazu, sprawdzenie szpitali, pogotowia ratunkowego lub opiekuńczego, sprawdzenie nagrań z monitoringu, a także przypadki nieuzasadnionej zwłoki w prowadzeniu poszukiwań oraz identyfikacji (szerzej strona 28 Informacji);
- e) **niewszczywanie procedury poszukiwania osób za granicą lub wszczynanie jej z opóźnieniem.** Jedną z przyczyn nieprawidłowości był długotrwały obieg informacji dotyczących zaginięć poza granicami RP (szerzej strona 29 Informacji);
- f) **niepowiadamianie właściwego sądu rodzinnego i opiekuńczego o wszczęciu poszukiwań osoby małoletniej w wyniku tzw. porwania rodzicielskiego** (szerzej strony 29–30 Informacji).

- VIII. **Funkcjonariusze Policji nie zostali odpowiednio przeszkoleni w obszarze poszukiwań osób zaginionych.** Ocena ta wynika z analizy przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości, gdzie jedną z głównych przyczyn był brak lub niepełna wiedza na temat metod, form oraz sposobów prowadzenia poszukiwań osób zaginionych, a także identyfikacji NN zwłok. Potwierdziły to również anonimowe ankiety przeprowadzone wśród funkcjonariuszy, którzy zajmowali się kontrolowanym obszarem. Ankietowani wskazywali na braki w systemie szkoleń z zakresu poszukiwań osób zaginionych i identyfikacji NN zwłok (szerzej strony 31–32 Informacji).
- IX. **Sprawowany, w ramach struktur Policji, nadzór nad poszukiwaniami osób zaginionych nie był wystarczający,** a także skuteczny w eliminowaniu nieprawidłowości w prowadzonych poszukiwaniach osób zaginionych oraz identyfikacji NN zwłok. W 11 na 29 jednostek organizacyjnych policji objętych kontrolą stwierdzono nieprawidłowości dotyczące sprawowania nadzoru nad prowadzonymi poszukiwaniami. Nieprawidłowo sprawowany nadzór był jedną z głównych przyczyn powstania nieprawidłowości opisanych w punkcie VII niniejszego rozdziału informacji o wynikach kontroli (szerzej strona 31 Informacji).
- X. **Rozpoczęto proces wdrażania nowoczesnych rozwiązań technicznych oddając do użytkowania MCWP,** tzn. pojazd z napędem na cztery koła, skomputeryzowany, z własnym agregatem prądotwórczym, wyposażony w system obserwacji terenu z powietrza „Octoper” – dron mogący przenosić kamery, aparaty fotograficzne, komputerowy system wspomagający penetrację terenu. W ocenie NIK działania te przyczyniły się do zwiększenia skuteczności poszukiwań osób zaginionych (szerzej strony 16–17 Informacji).

2.3 Uwagi i wnioski

W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

1. Ministra Spraw Wewnętrznych o:

- ♦ wprowadzenie, we współpracy z właściwymi podmiotami, obowiązku informowania Policji przez placówki medyczne o przebywaniu osób o nieustalonej tożsamości, osób, które nie ukończyły 16 lat, nieprzytomnych bądź niezdolnych do zrozumienia znaczenia informacji. Podjęcie takich działań pozwoli na ustanowienie systemu komunikacji pomiędzy placówkami opieki zdrowotnej i Policją i ułatwi prowadzenie działań poszukiwawczych.

2. Komendanta Głównego Policji o:

- ♦ zintensyfikowanie oraz odpowiednie określenie bezpośredniej współpracy CPOZ z grupami poszukiwawczo-ratowniczymi, a w szczególności zaś ustanowienie procedur wzajemnego informowania się o potrzebie, bądź o braku potrzeby włączania się takich grup do prowadzonych poszukiwań tak, aby ich potencjał mógł być w pełni wykorzystany;
- ♦ podjęcie działań w celu pozyskania do współpracy nowych grup, aby zasięgiem ich funkcjonowania objąć obszar wszystkich województw i w ten sposób zapewnić dodatkowe wsparcie ewentualnych poszukiwań prowadzonych przez Policję;
- ♦ usprawnienie współpracy Policji z Prokuraturą przy prowadzeniu identyfikacji NN zwłok poprzez udrożnienie kanałów informacji w prowadzonych sprawach;

- ♦ zintensyfikowanie szkoleń funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych Policji, którzy zajmują się poszukiwaniami osób zaginionych oraz identyfikacją NN zwłok, w szczególności w zakresie nadawania kategorii osobom zaginionym⁷, wykorzystywania badań genetycznych w celu odnalezienia osoby zaginionej oraz funkcjonowania systemu Child Alert;
- ♦ usprawnienie obiegu informacji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Policji dotyczącymi zaginięć poza granicami RP, poprzez upowszechnienie elektronicznej wymiany informacji.

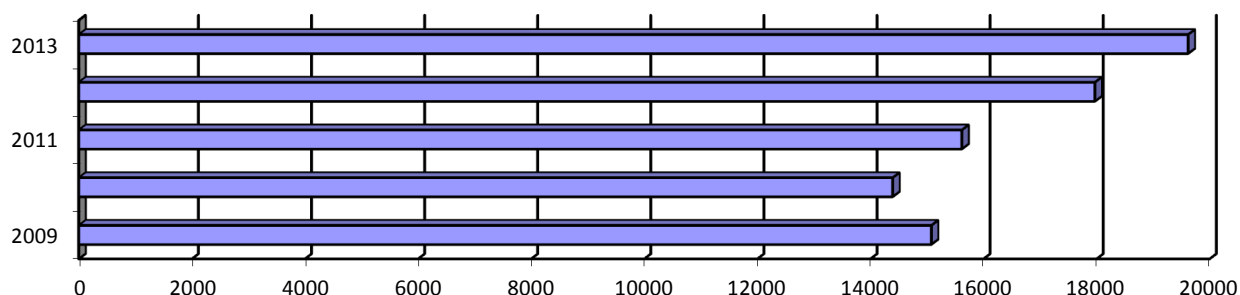
⁷ Stosownie do postanowień zarządzenia nr 124 Komendanta Głównego Policji, osoby zaginione klasyfikuje się wg trzech kategorii, od których zależy zakres podejmowanych działań poszukiwawczych.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Na podstawie statystyk policyjnych można zauważyć, że przez ostatnie trzy lata Policja odnotowuje intensywny wzrost liczby zgłaszanych zaginięć. W tym okresie co roku było zgłaszanych o dwa tysiące więcej osób zaginionych w stosunku do roku poprzedniego. Jedynie rok 2010 wykazał zmniejszenie tej liczby w porównaniu do roku 2009 r. Poniższy wykres ilustruje liczbę zgłoszonych zaginięć wg danych KGP.

Wykres nr 1

Liczba zgłoszonych zaginięć w latach 2009–2013



Źródło: Dane KGP.

W polskim systemie poszukiwań osób zaginionych kluczową rolę odgrywa Policja. W czerwcu 2012 r. Komendant Główny Policji uregulował aktem wewnętrznie obowiązującym postępowanie Policji przy poszukiwaniu osób zaginionych oraz identyfikacji osób i zwłok NN (zarządzenie nr 124). W zarządzeniu tym uregulowano m.in. następujące kwestie:

- wprowadzono oraz określono trzy kategorie osób zaginionych⁸ (§2 ust. 1. pkt 2–4);
- określono czynności, które Policja powinna podjąć w ramach prowadzonych poszukiwań. Zakres tych czynności został uzależniony od zakwalifikowania osoby zaginionej do jednej z ww. kategorii (§9 oraz §10);
- określono katalog danych, które policjant przyjmujący zgłoszenie o zaginięciu osoby jest zobowiązany ustalić (§4 ust. 1);
- zdefiniowano właściwość miejscową jednostek organizacyjnych Policji do prowadzenia poszukiwania osoby zaginionej (§11 ust. 1–3) oraz określono postępowanie w razie zmiany właściwości jednostki prowadzącej poszukiwania (§11 ust. 4–6);

⁸ Kategoria I nadawana jest w sytuacji, w której osoba opuściła nagle ostatnie miejsce swojego pobytu w okolicznościach uzasadniających podejrzenie popełnienia na jej szkodę przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności, albo uzasadniających podejrzenie zagrożenia dla jej życia, zdrowia lub wolności. Kategoria II nadawana w sytuacji, w której osoba opuściła ostatnie miejsce swojego pobytu w okolicznościach nieuzasadniających niezwłocznej potrzeby zapewnienia ochrony jej życia, zdrowia lub wolności, albo udzielenia pomocy. Kategoria III nadawana jest osobie małoletniej, której zaginięcie jest samowolnym oddaleniem się w wyniku kolejnej ucieczki z domu rodzinnego, domu dziecka lub ośrodka opiekuńczego, bądź innej tego rodzaju placówki, osobie pełnoletniej, która w związku z przymusowym umieszczeniem jej przez uprawniony organ w szpitalu psychiatrycznym, domu pomocy społecznej, środowiskowym domu samopomocy lub innej tego rodzaju placówce samowolnie oddaliła się ze wskazanego miejsca pobytu, o ile nie zachodzą przesłanki określone dla kategorii I, osobie małoletniej zaginionej w związku z porwaniem rodzicielskim, o ile nie zachodzą przesłanki określone dla kategorii I.

- określono sposób działania jednostek organizacyjnych Policji w przypadku prowadzenia poszukiwań obywateli polskich za granicą (§13);
- uregulowano postępowanie Policji w sytuacji zgłoszenia tzw. porwania rodzicielskiego (§9 ust. 3 pkt 5):

Zarządzeniem nr 26 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 listopada 2013 r., zmieniającym zarządzenie nr 124⁹ (wejście w życie z dniem 20 listopada 2013 r.) wprowadzono w Polsce system Child Alert. Child Alert to system natychmiastowego rozpowszechniania wizerunku zaginionego dziecka za pośrednictwem dostępnych mediów. To program, którego głównym celem jest szybsze i skuteczniejsze poszukiwanie młodych ludzi (dzieci i nastolatków), dzięki z góry ustalonej procedurze postępowania. Koncepcja platformy opiera się na założeniu, że skoordynowane działania różnych instytucji, przede wszystkim Policji i mediów, spowodują niemal niezwłoczne rozpowszechnienie wizerunku zaginionego dziecka i przekazanie informacji o zaginięciu masowemu gronu odbiorców¹⁰. Kryteria umożliwiające uruchomienie tego systemu zostały określone w §15a ust. 2 zarządzenia nr 124, a procedurę jego uruchomienia opisano w §15b tego zarządzenia.

W niektórych sytuacjach Policja zwraca się do innych podmiotów, np. Państwowej oraz Ochotniczych Straży Pożarnych, a także działających na zasadzie stowarzyszeń grup ratowniczo-poszukiwawczych o pomoc w prowadzonych akcjach lub operacjach policyjnych. Nie ustalono jednakże wytycznych, które określają zasady włączania tych podmiotów w poszukiwania osób zaginionych.

Oprócz organów Państwa problematyką poszukiwań osób zaginionych zajmują się również organizacje pozarządowe. Organizacją, która całościowo zajmuje się problemem zaginięcia jest Fundacja ITAKA Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych. Fundacja ta zajmuje się zarówno poszukiwaniem osób zaginionych (Fundacja prowadzi własną bazę osób zaginionych, współpracuje z Policją, dziennikarzami, prowadzi stronę internetową itd.), udziela wsparcia rodzinom oraz bliskim oraz organizuje akcje mające zapobiegać zaginięciom, np. kampanie „Bezpieczna praca”, „Nie uciekaj” oraz „Stop depresji”.

W zarządzeniu nr 124 określono również metody identyfikacji NN zwłok (§33) oraz czynności, jakie policjant identyfikujący takie zwłoki jest obowiązany dokonać (§34 ust. 1).

Równolegle z czynnościami dotyczącymi identyfikacji NN zwłok prowadzonymi przez Policję, zazwyczaj toczy się postępowanie przygotowawcze realizowane pod nadzorem prokuratora (np. o nieumyślne spowodowanie śmierci). W postępowaniu tym prokurator może zlecać, bez udziału Policji, czynności procesowe zmierzające do identyfikacji NN zwłok.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Powołanie Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych

Powstanie Centrum Poszukiwania Osób Zaginionych przewidziane zostało w Planie Działalności Ministra Spraw Wewnętrznych na rok 2013 dla działu administracji rządowej sprawy wewnętrzne, jak również w Planie Działalności Komendanta Głównego Policji na rok 2013 r. Zgodnie z tymi dokumentami Centrum miało być uruchomione w terminie do 15 lutego 2013 r.

⁹ Dz. Urz. KGP poz. 92 ze zm.

¹⁰ Za stronę: http://childalert.pl/co_to_jest_child_alert

W maju 2012 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji zatwierdził koncepcję funkcjonowania Centrum Poszukiwania Osób Zaginionych w ramach Wydziału Poszukiwań i Identyfikacji Osób Biura Kryminalnego KGP. Koncepcja ta zakładała powstanie Centrum jako wyspecjalizowanej komórki odpowiedzialnej za koordynację, analizę i bezpośrednie wykonywanie czynności w sprawach zaginięć osób, obejmującej swym zasięgiem obszar całego kraju.

Centrum zgłosiło swoją gotowość w wyznaczonym terminie, tj. w dniu 15 lutego 2013 r. Formalne uruchomienie Centrum nastąpiło dwa miesiące później.

CPOZ KGP prowadziło nadzór nad prowadzonymi przez jednostki Policji poszukiwaniami poprzez:

- monitorowanie liczby zarejestrowanych zaginięć w skali kraju,
- dobowe analizy dotyczące zaginięć kat. I,
- działania polegające na inspirowaniu określonych działań czy udziale ekspertów CPOZ w czynnościach poszukiwawczych w sprawach wytypowanych.

Koncepcja funkcjonowania CPOZ przewidywała zakup i wprowadzenie do użytkowania MCWP. W lutym 2013 r. Z-ca Komendanta Głównego Policji zatwierdził „Specyfikację i funkcjonowanie Mobilnego Centrum Wsparcia Poszukiwań w Strukturach Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych”. Koszt zakupu MCWP zgodnie z umową nr 151/117/Ctr/13/KK z dnia 23 września 2013 r. wyniósł 541,5 tys. zł a termin realizacji określono na 18 grudnia 2013 r. Pojazd dostarczony został zgodnie z umową w dniu 18 grudnia 2013 r. Wg ustaleń kontroli, MCWP wykorzystywane było zgodnie z przeznaczeniem. Do dnia 16 lipca 2014 r. sprzęt ten używany był siedmiokrotnie do poszukiwania osób zaginionych na terenie kraju. Ponadto MCWP było siedmiokrotnie wykorzystywane w ramach pokazów i szkoleń. W stosunku do pierwotnych planów MCWP zostało wyposażone w zaplanowany sprzęt z wyjątkiem, m.in.:

- radia CB,
- urządzenia GPS Garmin wraz z oprogramowaniem i mapami,
- czterokołowca typu quad z przyczepą.

Przyczyną niepełnego wyposażenia MCWP były niewystarczające środki finansowe przeznaczone na ten cel w budżecie Policji w 2013 r. NIK zwraca uwagę, że brak pełnego wyposażenia MCWP w planowany pierwotnie sprzęt może negatywnie wpłynąć na efektywność wykorzystania MCWP w akcjach poszukiwawczych.

3.2.2. System Child Alert

Plan Działalności Komendanta Głównego Policji na 2013 r. zakładał zakończenie realizacji projektu Przygotowanie Systemu Child Alert w Polsce i uzyskanie gotowości do uruchomienia tego systemu w terminie do 31 lipca 2013 r. Środki na budowę tego systemu miały zostać pozyskane w 80% z Komisji Europejskiej w ramach programu DAFHNE na podstawie umowy grantowej nr JUST/2012/RAMC/AG/1001.

Zmiana zakresu rzeczowego wynikała z pojawienia się możliwości uzyskania bezpłatnego numeru alarmowego na potrzeby Child Alert. Dzięki temu środki zaplanowane w budżecie projektu w wysokości 13,4 tys. EUR zostały przeznaczone na zakup osprzętu i oprogramowania wspomagającego obsługę numeru alarmowego.

Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z umową. Gotowość systemu Child Alert ogłoszono w listopadzie 2013 r., przy czym system ten nadal jest rozwijany poprzez:

- pozyskiwanie do współpracy nowych partnerów medialnych,
- szkolenia,
- modyfikacje platformy wysyłkowej komunikatów Child Alert umożliwiające jednoczesne generowanie różnych wzorów komunikatów dla ekranów o różnych parametrach technicznych.

Realizując koncepcję systemu Child Alert, Komendant Główny Policji zawarł porozumienia z partnerami medialnymi, w tym stacjami telewizyjnymi i radiowymi¹¹, które zgodziły się nie pobierać opłat za nadawanie komunikatów o zaginięciu dzieci.

Zdjęcie nr 1

Dziecko bez opieki



Źródło: Fundacja ITAKA. Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych.

Przedmiotem wszystkich umów było niekomercyjne opublikowanie stosownych komunikatów o zaginięciu dziecka i uruchomieniu jego poszukiwań oraz o odwołaniu poszukiwań. Ogółem wydatki na budowę systemu Child Alert wyniosły 400,9 tys. zł, z tego z budżetu UE – 320 tys. zł, a z budżetu krajowego – 80,9 tys. zł. Największą pozycję z tej kwoty stanowiły wydatki na 4 zagraniczne wizyty studyjne wraz tłumaczeniem – 128,8 tys. zł. Sprzęt informatyczny i sprzęt

¹¹ Dotychczas porozumienia zostały zawarte z Telewizją Polsat Sp. z o.o., Telewizją Polską SA, telewizją TVN SA, stacją radiową „RADIO MUZYKA FAKTY” – Sp. z o.o., agencją reklamową AMS SA, operatorem komunikacji cyfrowej „SCREEN NETWORK” SA, stacją radiową Radio ZET – ZET PREMIUM Sp. z o.o., właścicielem portalu internetowego – Grupą INTERIA.pl Sp. z o.o., spółką medialną Agora SA.

IT stanowił wydatek 127,9 tys. zł. Prawidłowość działania systemu potwierdzona została w testach. W okresie od uruchomienia ww. systemu do 16 lipca 2014 r. do CPOZ nie wpłynął jednak żaden wniosek z jednostki Policji prowadzącej poszukiwania osoby zaginionej o wsparcie poszukiwań przez Child Alert.

- *Kontrola przeprowadzona w Komisariacie I Policji w Opolu wykazała jeden przypadek, w którym nie skorzystano z możliwości uruchomienia systemu Child Alert, mimo zaistnienia wszystkich przesłanek określonych w § 15a zarządzenia nr 124 Komendanta Głównego Policji. Na podstawie uzyskanych informacji w zawiadomieniu zachodziło uzasadnione podejrzenie, że życie lub zdrowie zaginionej osoby małoletniej było bezpośrednio zagrożone. Osoba ta w chwili zaginięcia miała 14 lat. Informacje uzyskane w trakcie czynności poszukiwawczych były wystarczające do sporządzenia komunikatu (o którym mowa w § 15a ust. 2 pkt 4 i 5 ww. zarządzenia), a Policja posiadała zdjęcie zaginionej i zgodę zawiadamiającej na jego rozpowszechnienie w mediach i na stronie KGP. Osoba zaginiona została odnaleziona po 7 dniach od zgłoszenia zaginięcia.*

W wyjaśnieniu Zastępcy Naczelnika Wydziału Kryminalnego Komisariatu I Policji podał m.in., że nigdy wcześniej nie stosowano systemu Child Alert w tej jednostce, a szkolenie z poszukiwań w tym systemie przeprowadzone zostało na dwa dni przed odnalezieniem zaginionej. Braki w wyszkoleniu potwierdzają również wyniki ankiet przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK w kontrolowanych jednostkach, które wykazały, że 14% ankietowanych uznało procedury uruchamiania Child Alert za niejasne.

3.2.3. Współpraca Policji z pozapolicyjnymi podmiotami, które mogą włączyć się do poszukiwań osób zaginionych

KGP rozpoznała specjalizacje oraz sposoby prowadzenia poszukiwań przez poszczególne organizacje ratownicze oraz możliwości i sposób ich dysponowania do poszukiwań w trakcie wspólnych szkoleń i ćwiczeń. W wyniku prowadzonych szkoleń eksperci CPOZ nawiązali stałą współpracę z grupami poszukiwawczo-ratowniczymi na terenie kraju (w tym GOPR oraz WOPR). Wspólne działania i ćwiczenia pozwoliły poznać możliwości tych grup i stworzyć bazę danych na ich temat. Ogółem na podstawie zebranych informacji CPOZ utworzyło bazę kontaktową wszystkich osób i zespołów zaangażowanych w poszukiwanie i ratowanie osób na terenie kraju. Baza ta obejmuje dane identyfikacyjne, osobowe i kontaktowe następujących grup i osób: 22 grupy poszukiwawczo-ratownicze z psami utworzone przez jednostki OSP, Pogotowia Ratunkowego, stowarzyszenia, 24 przewodników policyjnych z psami do wyszukiwania osób żywych w terenie; 13 przewodników policyjnych z psami do wyszukiwania zwłok ludzkich; 11 grup ratowniczych PCK. Ww. osoby i zespoły zajmujące się poszukiwaniem i ratowaniem osób zaginionych nie są zlokalizowane we wszystkich województwach, co oznacza konieczność ich transportu na miejsce poszukiwań i opóźnia ich zaangażowanie do poszukiwań. W związku z powyższym, w opinii NIK, CPOZ powinno podjąć odpowiednie działania w celu pozyskania do współpracy nowych grup, aby zasięgiem ich funkcjonowania objąć obszar wszystkich województw i w ten sposób zapewnić dodatkowe wsparcie w trakcie ewentualnych poszukiwań prowadzonych przez Policję na terenie całego kraju. NIK pozytywnie ocenia fakt, że podjęto działania zmierzające do utworzenia bazy podmiotów mogących brać udział w poszukiwaniach osób zaginionych. NIK zwraca uwagę, że do tej pory nie określono zasad i procedur włączania do akcji poszukiwawczych podmiotów pozapolicyjnych. Wprawdzie w zarządzeniu nr 124 Komendanta Głównego Policji jest mowa o możliwości wykorzystania takich podmiotów, jednakże nie zawiera ono szczegółowych algorytmów (wytycznych) postępowania dotyczących włączania do poszukiwań przez Policję podmiotów pozapolicyjnych.

Zdjęcie nr 1
Pies ratownik



Źródło: Fundacja ITAKA. Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych.

- O konieczności opracowania takich szczegółowych zasad świadczy m.in. przypadek stwierdzony w trakcie kontroli NIK prowadzonej w Komendzie Powiatowej w Ostrowcu Świętokrzyskim (KPP w Ostrowcu Świętokrzyskim). Zgodnie z ustaleniami w dniu 24 września 2013 r., ok. godziny 17⁰⁰, w KPP w Ostrowcu Świętokrzyskim złożone zostało zawiadomienie o zaginięciu, ok. godz. 13³⁰, 6-letniego autystycznego dziecka. Tego samego dnia Świętokrzyski Komendant Wojewódzki w Kielcach wydał decyzję nr 324/13 w sprawie zarządzenia operacji policyjnej na terenie podległym Komendantowi Powiatowemu Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, której celem było odnalezienie zaginionego dziecka. Na dowódcę operacji został wyznaczony Komendant ww. jednostki. Około godziny 19⁰⁰ KPP w Ostrowcu Świętokrzyskim przekazała zapotrzebowanie do KWP w Kielcach m.in. na użycie psów do poszukiwania osób. Zapotrzebowanie to miało związek ze spadkiem temperatury, zapadającym zmrokiem oraz koniecznością kontynuowania poszukiwań w zróżnicowanym pod względem topograficznym terenie. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że Stowarzyszenie Cywilnych Zespołów Ratowniczych z Psami „STORAT” z siedzibą w Rzeszowie, które znajdowało się w bazie prowadzonej przez CPOZ w Komendzie Głównej Policji i było najmniej oddaloną od miejsca poszukiwań grupą dysponującą psami, zgłosiło o godzinie 21⁰⁰ oficerowi dyżurnemu Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie, gotowość udziału grupy poszukiwawczo-ratowniczej w poszukiwaniach dziecka (wiadomość o prowadzonych poszukiwaniach stowarzyszenie uzyskało z mediów elektronicznych). Wiadomość o gotowości stowarzyszenia została przekazana przez KWP w Rzeszowie do KWP w Kielcach. O godzinie 23²⁵ dyżurny KPP w Ostrowcu Świętokrzyskim, na polecenie Komendanta Wojewódzkiego Policji, poinformował stowarzyszenie STORAT o włączeniu jego grupy poszukiwawczo-ratowniczej do poszukiwań osoby zaginionej, równoległe z grupą poszukiwawczo-ratowniczą OSP GRS z Łodzi. Ta grupa z kolei od godz. 21⁰⁰ zgłaszała gotowość udania się na miejsce poszukiwań, ale przez kilka godzin CPOZ i grupa oczekiwali na zgodę Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa KG PSP, które podejmuje decyzje o dysponowaniu grup specjalistycznych, w szczególności poza teren województwa. W konsekwencji obie grupy z psami włączyły się do poszukiwań około godziny 1³⁰, tj. po upływie ok 6 godzin od zapotrzebowania psów do poszukiwań osób. Dziecko zostało nad ranem odnalezione przez grupę OSP GRS w Łodzi.

W ocenie NIK, Komendant Główny Policji nie podejmował wystarczających działań, mających na celu zintensyfikowanie oraz uregulowanie wzajemnej współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi, w tym z grupami ratowniczo-poszukiwawczymi, niezrzeszonymi w KSRG. W ocenie NIK konieczne jest precyzyjne określenie zasad i procedur włączania do akcji poszukiwawczych takich podmiotów, co pozwoli uzyskać szybsze i pełniejsze wykorzystanie ich zasobów, a tym samym zwiększyć efektywność prowadzonych poszukiwań. NIK podziela wprawdzie wyjaśnienia Komendanta Głównego Policji, że udział takich grup nie zawsze jest uzasadniony, jednakże zwrócić należy uwagę, że w opisanym wyżej przypadku, jak najszybsze włączenie do poszukiwań grupy STORAT było celowe. Po pierwsze to jednostka organizacyjna Policji stwierdziła, że potrzebuje psów do poszukiwania osób, po drugie siedziba grupy STORAT była położona najbliżej ze wszystkich grup dysponujących psami, które znajdowały się w bazie CPOZ (bez znaczenia w tym względzie jest podział na województwa), po trzecie występowały trudności z zadysponowaniem grupy OSP GPR z Łodzi (przez kilka godzin CPOZ i grupa oczekiwali na zgodę KCKR KG PSP). W opinii NIK powyższy przykład stanowi dowód na to, jak istotną kwestią jest właściwe uregulowanie współpracy oraz określenie zasad i procedur włączania do akcji poszukiwawczych grup poszukiwawczo-ratowniczych, zwłaszcza niezrzeszonych w KSRG. Na skutek braku takich uregulowań grupa STORAT otrzymała zgodę na włączenie się do poszukiwań dopiero po upływie czterech godzin od momentu zgłoszenia zapotrzebowania na włączenie psów do poszukiwań osób przez jednostkę prowadzącą postępowanie. Zdaniem NIK, mając na względzie wagę i znaczenie każdej decyzji podejmowanej w sytuacjach krytycznych, decydujących o zdrowiu bądź życiu ludzi, w trakcie prowadzonych poszukiwań należy dążyć do zintensyfikowania oraz odpowiedniego określenia bezpośredniej współpracy CPOZ z grupami, o których mowa wyżej, a w szczególności zaś ustanowić procedury wzajemnego informowania się o potrzebie bądź o braku potrzeby włączania się takich grup do prowadzonych poszukiwań tak, aby ich potencjał mógł być w pełni wykorzystany.

Zdjęcie nr 1

Zgrupowanie przewodników psów ratowniczych grup poszukiwawczo-ratowniczych 19-28 czerwca 2014 r. Bory Tucholskie



Źródło: Fundacja ITAKA. Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych.

3.2.4. Współpraca Policji z podmiotami, których działalność wiąże się pośrednio z poszukiwaniami osób zaginionych

Kontrola wykazała, że współpraca Policji z ww. podmiotami przebiegała na ogół sprawnie. Jednakże w przypadku trzech jednostek organizacyjnych Policji występowały problemy z uzyskaniem informacji dotyczącej osoby zaginionej. Dotyczyło to głównie udostępniania przez NFZ danych z ewidencji świadczeń medycznych. Sytuacja taka miała miejsce w :

- Komisariacie Policji w Otmuchowie, w którym czas oczekiwania na odpowiedzi z NFZ wynosił od 27 do 37 dni;
- Komendzie Powiatowej Policji w Cieszynie, w której w jednym przypadku oczekiwano na odpowiedź NFZ przez miesiąc, a w jednym przypadku odpowiedzi nie otrzymano wcale;
- Komisariacie Policji w Chęcinach, który również nie otrzymał odpowiedzi.

Ponadto w Komisariacie Policji w Otmuchowie wystąpił problem z uzyskaniem danych z ZUS (47 dni oczekiwania).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na fakt, że placówki opieki zdrowotnej, a w szczególności szpitale nie mają obowiązku przekazywać Policji informacji o przebywających w nich osobach o nieustalonej tożsamości, jak i o osobach nieprzytomnych, których tożsamość jest znana. Zasady regulujące kwestie udzielenia informacji o hospitalizacji znajdują się w przepisach ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹² oraz w przyjętej praktyce. Szpital może udzielić telefonicznej informacji o fakcie hospitalizacji danej osoby, ale tylko w sytuacji, gdy osoba ta została przyjęta w tzw. stanie nagłym, a więc gdy nie może w momencie przyjęcia złożyć oświadczenia woli w przedmiocie udzielania osobom trzecim informacji o jego stanie zdrowia. W ocenie NIK, w niektórych przypadkach brak bieżącego przepływu informacji o ww. pacjentach może utrudnić proces poszukiwania osoby zaginionej. Opinię NIK potwierdzają również obserwacje Fundacji ITAKA, które pozwalają stwierdzić, że występują sytuacje, w których brak informacji o przyjętych interwencyjnie (przypadki nagłe) pacjentach znacznie wydłuża poszukiwania, a działania rodziny osoby zaginionej, tj. kontaktowanie się ze szpitalami w celu sprawdzenia, czy nie trafił tam ich bliski, wielokrotnie przyczyniało się do odnalezienia osoby.

3.2.5. Działania na rzecz uregulowania kwestii poszukiwań osób zaginionych w akcie prawnym rangi ustawowej

Działania na rzecz ustawowego uregulowania zadań Policji związanych z poszukiwaniem osób zaginionych oraz powiązania tych zadań z odpowiednimi uprawnieniami tej formacji Komendant Główny Policji podejmował od 2008 r.

Na każdym etapie procedowania projektu ustawy, zarówno podczas opiniowania wewnątrzresortowego jak i międzyresortowego, właściwe biura KGP brały udział w opiniowaniu wszelkich propozycji zmian ustawy oraz szacowaniu finansowych skutków jej wprowadzenia, a opinie KGP przesyłane były do MSW w wymaganych terminach.

Komendant Główny Policji bądź jego przedstawiciele, uczestniczyli we wszystkich etapach procedury legislacyjnej, a także brali udział w posiedzeniach różnych zespołów konsultacyjnych, w tym w spotkaniach w Departamencie Prawnym MSW i Komisji Prawniczej Rządowego Centrum Legislacji.

¹² Dz. U. z 2012, poz. 159 ze zm.

Prezydent RP podpisał ustawę w dniu 14 sierpnia 2014 r. Ustawa weszła w życie z dniem 9 października 2014 r.

Uchwalona ustawa jest zgodna z projektem i zawiera wszystkie rozwiązania zaproponowane przez Komendanta Głównego Policji.

Jedną z przyczyn nowelizacji ustawy o Policji był stały i szybki rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce, co powoduje, iż dostępność nowoczesnych urządzeń, zapewniających dostęp do szerokiego wachlarza usług telekomunikacyjnych, takich jak telefonia komórkowa lub dostęp do sieci Internet stała się powszechna. Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że częstokroć tylko dzięki informacjom uzyskanym od przedsiębiorców telekomunikacyjnych na temat aktualnego miejsca pobytu (np. ostatniego logowania telefonu komórkowego/smartfona lub lokalizacji przydzielonego adresu IP) udaje się Policji dotrzeć do nieletniego, który bez wiedzy i zgody swoich rodziców (opiekunów prawnych) oddalił się z miejsca zamieszkania (ucieczki z domu) lub osoby zaginionej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wg danych GUS popularność telefonii komórkowej rosła lawinowo od końca lat dziewięćdziesiątych XX w. W 1996 r. było w Polsce 216,9 tys. abonentów telefonii komórkowej, w 1998 r. – 1.944,5 tys.; w 2000 r. – 6.748,2 tys.; w 2002 r. – 13.898,5 tys.¹³; w 2004 r. – 23.096 tys.; w 2006 r. – 36.758 tys. W październiku 2008 r. liczba abonentów telefonii komórkowej na 100 mieszkańców Polski wyniosła 100,8, co oznacza, że statystycznie każdy mieszkaniec Polski posiadał wówczas telefon komórkowy¹⁴. W 2009 r. liczba abonentów przekroczyła 40 mln (wyniosła 41.202 tys. osób), a w 2012 r. – 50 mln (50.519 tys. osób). Na koniec 2013 r. było w Polsce 51.947 tys. abonentów telefonii komórkowej¹⁵. Z powyżej przedstawionych danych wynika, że działania Komendanta Głównego Policji w celu zmiany ustawy o Policji opóźnione były o kilka lat, tym bardziej, że funkcjonariusze Policji potwierdzają przydatność korzystania z możliwości prowadzenia poszukiwań wykorzystując zasady funkcjonowania telefonii komórkowej. Z przeprowadzonych przez NIK ankiet wynika, że aż 77% z nich widziało potrzebę zwrócenia się do Wydziałów Techniki Operacyjnej Komend Wojewódzkich Policji o ustalenie takich danych jak billingi, czy też miejsca lokalizacji telefonu komórkowego osoby zaginionej.

W ocenie NIK nie było również przesłanek, żeby zwlekać z podjęciem działań w celu zmiany ustawy o Policji, która umożliwiła Policji utworzenie bazy, w której będzie się gromadzić i przetwarzać DNA osób zaginionych. Brak takiej bazy utrudniał proces dopasowania osób zaginionych do ujawnionych NN zwłok. Jednostka prowadząca poszukiwania kierowała bowiem zapytanie do CLKP, czy oznaczony profil DNA osoby zaginionej znajduje się w bazie DNA NN zwłok, a CLKP mogło tylko jednorazowo przeszukać taki profil. Zatem w przypadku, w którym przeszukiwanie bazy DNA NN zwłok dało wynik negatywny, konieczne było kolejne zwrócenie się do CLKP przez jednostkę prowadzącą poszukiwania o ponowne przeszukiwanie bazy DNA NN zwłok. NIK zauważa, że zarządzenie nr 124 Komendanta Głównego Policji nie określało terminów, w których jednostki organizacyjne Policji powinny zwracać się do CLKP o przeprowadzenie przeszukiwania bazy. Kontrola NIK przeprowadzona w Komendzie Miejskiej Policji w Sopocie wykazała przypadek, w którym kontrolowana jednostka przez cztery miesiące, tj. do czasu zakończenia sprawy nie zwracała

¹³ Publikacja GUS „Łączność – wyniki działalności w 2003 r.” pobrana ze strony: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-laczność/laczność/laczność-wyniki-działalności-w-2013-r-,1,12.html> – str. 23, wykres VII.

¹⁴ Publikacja GUS „Łączność – wyniki działalności w 2008 r.” Warszawa 2009. Str. 69, tab. 4.

¹⁵ Publikacja GUS „Łączność – wyniki działalności w 2013 r.” Warszawa 2014. Str. 68, tab. 29.

się do CLKP o ponowne przeszukanie bazy DNA. Podobna sytuacja miała miejsce w Komendzie Powiatowej w Skarżysku-Kamiennej, w której o ponowne przeszukanie bazy nie zwracano się przez ok. pół roku. Jedną z przyczyn podawanych w wyjaśnieniach był brak regulacji prawnych w zakresie częstotliwości kolejnych sprawdzeń profilu DNA osoby zaginionej celem typowania do NN zwłok. W ocenie NIK, brak bazy DNA osób zaginionych oraz brak określeń dotyczących częstotliwości ponownych typowań, utrudniał proces dopasowania osób zaginionych do ujawnionych NN zwłok.

3.2.6. Współpraca Policji i Prokuratury przy czynnościach związanych z identyfikacją NN zwłok

Równoległe z czynnościami dotyczącymi identyfikacji NN zwłok prowadzonymi przez Policję, zazwyczaj toczy się postępowanie przygotowawcze realizowane pod nadzorem prokuratora (np. o nieumyślne spowodowanie śmierci). W postępowaniu tym prokurator może zlecać, bez udziału Policji, czynności procesowe zmierzające do identyfikacji NN zwłok, np. może zlecić ustalenie kodu DNA. Kontrola wykazała niewystarczającą współpracę jednostek organizacyjnych Policji z Prokuraturą przy czynnościach związanych z identyfikacją NN zwłok. Głównymi przyczynami tego stanu rzeczy było nierzetelne wywiązywanie się funkcjonariuszy Policji z obowiązków dotyczących identyfikacji NN zwłok. Kontrole przeprowadzone w Komendzie Miejskiej w Kaliszu, Komendzie Miejskiej w Sopocie oraz Komendzie Rejonowej Warszawa VI wykazały, że w sytuacjach, w których jednostki organizacyjne prokuratury nie przekazywały na bieżąco Policji informacji dotyczących oznaczonego kodu DNA ujawnionych zwłok, jednostki Policji nie występowały do prokuratury o udzielenie takich informacji.

W Komendzie Miejskiej w Sopocie ustalono, że oznaczenie kodu DNA ujawnionych NN zwłok zlecone przez prowadzącego śledztwo prokuratora, nastąpiło dopiero po upływie 369 dni od dnia ujawnienia NN zwłok.

W Komendzie Miejskiej Policji w Kaliszu w sprawie, w której ujawnienie NN zwłok nastąpiło w dniu 2 czerwca 2013 r. Prokuratura zleciła określenie profilu DNA, na podstawie materiału biologicznego pobranego podczas sekcji zwłok, po upływie 88 dni od ujawnienia zwłok, jednak do czasu zakończenia czynności kontrolnych przez NIK (25 sierpnia 2014 r.) Policja nie otrzymała wyników tych badań, a także nie podjęła działań w celu ich uzyskania. W rezultacie, pomimo upływu ponad 14 miesięcy od daty ujawnienia NN zwłok, profil DNA nie został wprowadzony do bazy danych GENOM.

W Komendzie Rejonowej Warszawa VI stwierdzono, że nie podejmowano wystarczających działań w celu uzyskania wiedzy o oznaczonym kodzie genetycznym zwłok. Naczelnik Wydziału Kryminalnego KRP Warszawa VI wystąpił do Prokuratury Rejonowej Warszawa VI z prośbą o przekazanie tego materiału dopiero w grudniu 2013 r., tj. po upływie siedmiu miesięcy od daty jego wyizolowania. Ostatecznie materiał ten uzyskano dopiero 10 lutego 2014 r.

W Komisariacie Policji w Poznaniu Jeźyczach stwierdzono, że w okresie prowadzenia działań zmierzających do zidentyfikowania zwłok mężczyzny znalezionych w Poznaniu w okolicy jeziora Rusałka w dniu 24 lipca 2012 r., do zakończenia kontroli NIK (lipiec 2014 r.), Komisariat nie zwrócił się do Prokuratury Rejonowej Poznań-Grunwald o udostępnienie opinii biegłego w sprawie odtworzenia na podstawie czaszki, wizerunku zaginionego, o której wydanie Prokuratura wystąpiła w dniu 3 sierpnia 2012 r.

W Komisariacie Policji w Otmuchowie ustalono, że w jednej ze spraw związanych z identyfikacją NN zwłok policjant prowadzący czynności identyfikacyjne nie został powiadomiony o terminie otwarcia i oględzin zwłok i w związku z powyższym nie brał udziału w tych czynnościach i nie dopełnił obowiązku wynikającego z postanowień § 34 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 124.

3.2.7. Procedura regulująca zasady prowadzenia poszukiwań osób zaginionych i identyfikacji NN zwłok oraz jej przestrzeganie przez funkcjonariuszy Policji

Komendant Główny Policji uregulował zasady prowadzenia poszukiwań osób zaginionych oraz identyfikacji NN zwłok w zarządzeniu nr 124 Komendanta Głównego Policji. W zarządzeniu tym określono, w szczególności następujące obszary związane z prowadzeniem poszukiwań osób zaginionych oraz identyfikowaniem zwłok NN:

- wprowadzono i zdefiniowano trzy kategorie osób zaginionych (§ 2 ust. 1 pkt 2–4),
- określono czynności, które Policja powinna podjąć w ramach prowadzonych poszukiwań. Zakres tych czynności został uzależniony od zakwalifikowania osoby zaginionej do jednej z ww. kategorii (§9 oraz §10),
- określono katalog danych, które policjant przyjmujący zgłoszenie o zaginięciu osoby jest zobowiązany ustalić (§4 ust. 1),
- zdefiniowano właściwość miejscową jednostek organizacyjnych Policji do prowadzenia poszukiwania osoby zaginionej (§11 ust. 1–3) oraz określono postępowanie w razie zmiany właściwości jednostki prowadzącej poszukiwania (§ 11 ust. 4–6)
- określono sposób działania jednostek organizacyjnych Policji w przypadku prowadzenia poszukiwań obywateli polskich za granicą (§13),
- określono procedurę dotyczącą uruchomienia systemu Child Alert.

W ocenie NIK procedura ta prawidłowo regulowała postępowanie w przypadku zaginięcia osoby oraz ujawnienia NN zwłok, a Policja na ogół prowadziła poszukiwania oraz identyfikacje NN zwłok zgodnie z procedurą, rzetelnie i adekwatnie do okoliczności sprawy. Stwierdzono jednakże nieprawidłowości, które miały wpływ na skuteczność prowadzonych postępowań. Poniżej przedstawiono najważniejsze obszary, w których stwierdzono nieprawidłowości podczas kontroli w jednostkach organizacyjnych Policji.

3.2.7.1. Nadawanie kategorii osobom zaginionym

Nieprawidłowość polegająca na błędnym nadaniu kategorii występowała w 12 spośród 29 jednostek organizacyjnych Policji objętych kontrolą¹⁶. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy było niewystarczające wyszkolenie funkcjonariuszy, które nie pozwalało na nadawanie kategorii adekwatnie do okoliczności zaginięcia. Najczęściej stwierdzano, że osoby, które powinny zostać zakwalifikowane do kategorii pierwszej, tj. wtedy gdy istnieje zagrożenie ich życia lub zdrowia kwalifikowane były do kategorii drugiej. Kontrola wykazała również często występującą nieprawidłowość (stwierdzono ją w pięciu kontrolowanych jednostkach) polegającą na niezmienianiu, bądź zmienianiu z opóźnieniem kategorii osobom zaginionym zakwalifikowanym do trzeciej kategorii osób zaginionych, którzy nie odnaleźli się po 30 dniach od zaginięcia¹⁷. Przyczyną tego było nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych. Brak zmiany kategorii powodował, że czynności poszukiwawcze prowadzone były nieadekwatnie do okoliczności sprawy.

¹⁶ Komisariat Policji Poznań-Jeżyce, Komenda Powiatowa Policji w Gnieźnie, Komenda Miejska Policji w Kaliszu, Komisariat Policji w Otmuchowie, Komenda Powiatowa Policji w Cieszynie, Komenda Miejska Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komisariat Policji Opole I, Komisariat Policji w Lewinie Brzeskim, Komenda Powiatowa Policji w Chojnicach, Komenda Miejska Policji w Sopocie, Komenda Powiatowa Policji w Kędzierzynie-Koźlu, Komisariat Policji – Warszawa-Targówek.

¹⁷ Komenda Powiatowa Policji w Brodnicy, Komisariat Policji w Gniewkowie, Komenda Powiatowa Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komenda Powiatowa w Wejherowie, Komenda Miejska Policji w Sopocie.

Powyższe ustalenia NIK znajdują swoje potwierdzenie w Raporcie Fundacji ITAKA. W Raporcie tym stwierdza się bowiem, iż Policja wykazuje nadmierną powściągliwość w zakresie nadawania pierwszej kategorii zaginięć.

- Przykładem takiej sprawy było nagłośnione medialnie zaginięcie kobiety w lipcu 2010 r. w Sopocie. *Ustalenia kontroli przeprowadzonej w Komendzie Miejskiej Policji w Sopocie wskazują, że w tej sprawie nadano osobie zaginionej kategorię drugą, podczas gdy z okoliczności sprawy wynikało, że należało nadać kategorię pierwszą. Osoba zaginiona opuściła bowiem nagle ostatnie miejsce swojego pobytu w okolicznościach uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub wolności, albo zagrożenia dla jej życia, zdrowia lub wolności. Konsekwencją błędnego nadania kategorii było zaniechanie podjęcia działań poszukiwawczych niezwłocznie po przyjęciu zawiadomienia.*

W szczególności nie przeprowadzono, bezpośrednio po otrzymaniu zawiadomienia, penetracji terenu ostatniego miejsca pobytu osoby zaginionej z wykorzystaniem sił i środków innych jednostek Policji (czynność ta została dokonana dopiero po upływie trzech dni od daty zawiadomienia o zaginięciu, natomiast po 10 dniach od zaginięcia użyto psów do odnajdywania zwłok, co w ocenie NIK, było działaniem spóźnionym), a także nie dokonano niezwłocznie:

- *sprawdzenia szpitali, pogotowia ratunkowego, noclegowni, zakładów prawnej izolacji albo opieki społecznej w rejonie miejsca zaginięcia lub miejsca pobytu;*
- *lustracji ostatniego miejsca pobytu osoby zaginionej celem ujawnienia, zabezpieczenia i utrwalenia śladów i dowodów mogących ukierunkować czynności poszukiwawcze, służące celom identyfikacyjnym, w tym śladów linii papilarnych, materiału biologicznego i próbek pisma ręcznego;*
- *sprawdzenia, czy w rejonie miejsca zaginięcia osoby odnaleziono NN osoby lub NN zwłoki, odpowiadające rysopisowi zaginionej osoby;*
- *nie zarejestrowano w ewidencji policyjnej fotografii zaginionej, a także przedmiotów i dokumentów, które osoba zaginiona miała przy sobie lub nimi dysponowała;*
- *nie spowodowano publikacji informacji o poszukiwaniu osoby zaginionej w środkach masowego przekazu.*

Zanizowanie kategorii spowodowało również, że funkcjonariusze prowadzący poszukiwania nie zabezpieczyli bezzwłocznie monitoringu w obiektach na trasie prawdopodobnego przejścia zaginionej w dniu 16/17 lipca 2010 r. z Sopotu do Gdańska Jelitkowa, skutkiem czego pierwszego zabezpieczenia monitoringu, KMP Sopot dokonała po 7 dniach od zaginięcia, tj. 24 lipca 2010 r. Monitoring przy użyciu kamer, prowadzony przez hotele, przechowywany był od kilkunastu godzin do kilku dni i po tym czasie był nadpisywany. Zwłoka w zabezpieczeniu monitoringu doprowadziła zatem do bezpowrotnego utracenia bardzo istotnego dla ustaleń faktycznych materiału dowodowego.

3.2.7.2. Pobieranie materiału biologicznego pochodzącego od osób zaginionych lub osób z nimi spokrewnionych oraz z ujawnionych NN zwłok w celu oznaczenia DNA

W związku z intensywnym rozwojem genetyki oraz ogromnej przydatności zastosowania badań genetycznych przy poszukiwaniu osób zaginionych, Komendant Główny Policji nałożył obowiązek pobierania oraz oznaczania profili DNA osób zaginionych lub osób z nimi spokrewnionych. Oznaczenie profilu DNA osoby zaginionej pozwala bowiem na porównanie jej DNA z profilami DNA ujawnionych NN zwłok, które znajdują się w prowadzonej przez Komendanta Głównego Policji bazie GENOM. Metoda ta umożliwia niemalże stuprocentowe dopasowanie profilu osoby zaginionej (lub osoby spokrewnionej z tą osobą) z profilem NN zwłok, a co za tym idzie zidentyfikowanie NN zwłok i zakończenie sprawy poszukiwawczej. Ustalenia kontroli wykazały jeden przypadek, w którym zidentyfikowano NN zwłoki w wyniku przeprowadzenia badań genetycznych, natomiast z informacji zebranych w toku kontroli wynika, że w ten sposób zakończono jednoznacznie wiele spraw¹⁸. Kontrola wykazała jednakże nieprawidłowości w zakresie pobierania przez funkcjonariuszy Policji materiału genetycznego osób zaginionych (szczoteczka

¹⁸ Sprawę taką ujawniła kontrola przeprowadzona w Komendzie Powiatowej Policji w Gostyniu. Przypadki takie zostały również opisane w artykule zamieszczonym w miesięczniku „Policja 997” – sierpień 2014 r. pt. *Baza danych DNA i dopasowanie profili*, autorstwa Anny Krawczyńskiej.

do zębów, grzebień, włosy itd.) lub osób z nimi spokrewnionych w celu oznaczenia profilu DNA. Ustalono bowiem, że w 12 na 29 skontrolowanych jednostek występowały przypadki niepobierania lub pobierania z przekroczeniem obowiązujących terminów materiału biologicznego osób zaginionych lub z nimi spokrewnionych w celu oznaczenia profilu DNA i porównania go z bazą danych, w której gromadzone są profile DNA NN zwłok¹⁹. Stwierdzono również w 9 kontrolowanych jednostkach przypadki, w których nie pobierano materiału biologicznego na miejscu ujawnienia NN zwłok²⁰ (w sytuacjach, w których stan zwłok umożliwiał dokonanie tej czynności) ani na sekcji zwłok, pomimo obowiązku wynikającego z zarządzenia nr 124. Przyczyną takiego stanu rzeczy było głównie niewystarczające przeszkolenie funkcjonariuszy w tym zakresie oraz niedostateczne zaopatrzenie w sprzęt do pobierania materiału biologicznego. W konsekwencji Policja nie dysponowała materiałem biologicznym, który mógłby posłużyć do identyfikacji NN zwłok po dokonaniu ich pochówku. Obszar ten jest szczególnie istotny w kontekście problemów we współpracy z Prokuraturą (opisanych na stronach 20–22 Informacji).

Fundacja ITAKA wskazała również w swoim Raporcie na problem podejmowania przez prokuratorów przedwczesnych decyzji dotyczący pochowania zwłok w trakcie badania DNA, co powodowało konieczność dokonywania ekshumacji zwłok. Przedwczesne pochowanie zwłok w sytuacji, gdy wynik badania DNA potwierdzi tożsamość danej osoby powoduje, że w celu ponownego pochowania tej osoby jej rodzina musi przeprowadzić procedurę ekshumacji (możliwa tylko w okresie październik-kwiecień), zorganizować transport zwłok z cmentarza komunalnego na wybrany przez siebie cmentarz oraz ponownie zorganizować pogrzeb, co generuje koszty, niejednokrotnie przekraczające możliwości finansowe tych rodzin.

Kontrola NIK wykazała również, że czas oczekiwania na oznaczenie kodu DNA różnił się w zależności od laboratorium, które takie badanie wykonywało i wynosił od kilkunastu dni²¹ do prawie 8 miesięcy²². NIK zwraca uwagę na dobrą praktykę, którą stosowano w Komendzie Powiatowej Policji w Gostyniu, polegającą na aktywnym poszukiwaniu laboratorium, w celu jak najszybszego oznaczenia DNA.

3.2.7.3. Rejestrowanie osób zaginionych oraz NN zwłok w systemach policyjnych

W decyzji nr 125 Komendanta Głównego Policji określono m.in. zakres informacji, które należy zarejestrować w KSIP w przypadku zaginięcia osoby. W dziewięciu jednostkach organizacyjnych Policji²³ były przypadki, w których nie rejestrowano bądź nie uzupełniano rejestracji, w szczególności takich danych jak numer PESEL, informacji o stanie zdrowia, okoliczności zaginięcia, adresów osób lub instytucji u których lub w których może przebywać osoba oraz przedmiotów, które osoba

¹⁹ Komenda Powiatowa Policji w Gostyniu, Komenda Miejska Policji w Grudziądzu, Komisariat Policji w Chęcinach, Komenda Miejska Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komisariat I Policji w Opolu, Komenda Miejska Policji w Sopocie, Komenda Powiatowa Policji w Wejherowie, Komisariat Policji III w Gdańsku, Komenda Powiatowa Policji w Kędzierzynie-Koźlu, Komenda Miejska Policji w Częstochowie, Komenda Miejska Policji w Kielcach oraz Komisariat Policji Warszawa-Targówek.

²⁰ Komisariat Policji w Otmuchowie, Komenda Miejska Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komisariat Policji w Lewinie Brzeskim, Komenda Miejska Policji w Sopocie, Komenda Powiatowa Policji w Wejherowie, Komenda Miejska Policji w Dąbrowie Górniczej, Komenda Miejska Policji w Kielcach, Komisariat Policji Warszawa-Targówek, Komisariat Policji II w Kielcach.

²¹ Postępowanie dotyczące identyfikacji NN zwłok nr RSD 760/12 prowadzone w Komendzie Powiatowej Policji w Gostyniu.

²² Postępowanie dotyczące poszukiwania osoby zaginionej prowadzone w Komendzie Powiatowej Policji w Cieszynie.

²³ Komenda Powiatowa Policji w Gnieźnie, Komisariat Policji w Chęcinach, Komenda Miejska Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komenda Powiatowa Policji w Skarżysku-Kamiennej, Komenda Miejska Policji w Sopocie, Komenda Powiatowa Policji w Kędzierzynie-Koźlu, Komenda Miejska Policji Bydgoszcz-Śródmieście, Komenda Miejska Policji w Kielcach, Komisariat Policji II w Kielcach.

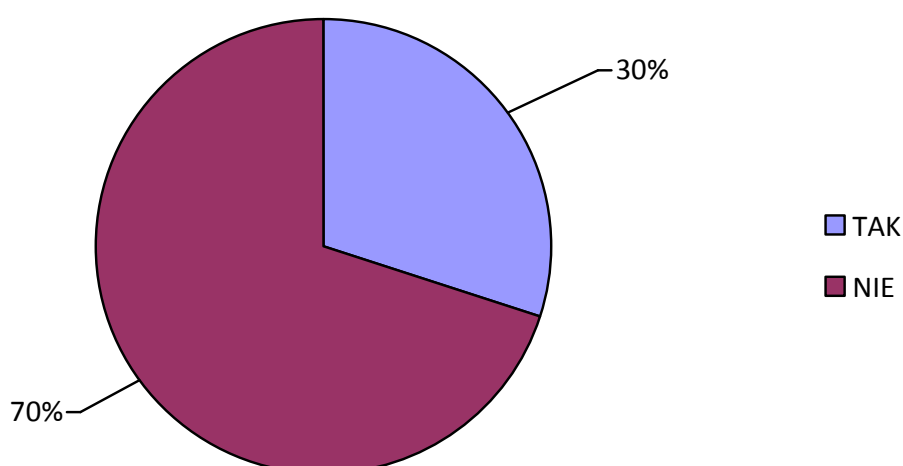
zaginiona miała przy sobie w chwili zaginięcia. Przyczyną tego stanu rzeczy był brak nadzoru oraz lekceważenie obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy Policji. W ocenie NIK wprowadzanie do ewidencji policyjnej niepełnych danych o osobie zaginionej powodowało, że policjanci jednostek organizacyjnych Policji, które nie brały bezpośredniego udziału w poszukiwaniach osoby zaginionej, nie posiadali wiedzy na temat jej zaginięcia. W tym stanie rzeczy nie istniała możliwość odnalezienia osoby zaginionej, np. w przypadku, w którym miałyby ona kontakt z funkcjonariuszem Policji. Brak rejestracji lub nieprawidłowa rejestracja osób zaginionych miała zatem istotny wpływ na zmniejszenie skuteczności prowadzonych poszukiwań. Nieprawidłowości w zakresie rejestrowania danych w systemach policyjnych występowały także przy rejestrowaniu NN zwłok. Ustalono bowiem, że w 11% wszystkich skontrolowanych spraw nie rejestrowano takich danych jak fotografie, przybliżone daty zgonu, rysopis, znaki szczególne itd.

Stwierdzono również przypadki niewprowadzania informacji o zakończeniu poszukiwań osoby zaginionej, co w niektórych stanach faktycznych powodowało niecelowe zaangażowanie sił i środków policyjnych do zakończonych spraw. Sytuacja taka miała miejsce m.in. w Komisariacie Policji w Chęcinach, w którym konsekwencją braku odpowiedniej informacji w KSIP było zaangażowanie patrolu KPP Tomaszów Lubelski w dokonanie sprawdzenia zaginionego w miejscu zamieszkania, podczas gdy poszukiwany przebywał już w ośrodku wychowawczym.

Kontrola wykazała przypadki, w których nierzetelnie rejestrowano w KSIP informacje dotyczące NN zwłok. W czterech jednostkach organizacyjnych Policji²⁴ nie zarejestrowano niektórych wymaganych informacji, takich jak, np. zdjęcia zwłok, przybliżony rysopis, informacje o dacie przeprowadzenia sekcji, data pochówku, adres cmentarza, itp. Stwierdzono również przypadek, w którym informacja o identyfikacji zwłok została wprowadzona do systemu KSIP dopiero po 8 miesiącach od identyfikacji²⁵.

Wykres nr 2

Czy były trudności ze zgłoszeniem zaginięcia na Policji? (wg ankiet przeprowadzonych wśród rodzin zaginionych przez Fundację ITAKA)



Źródło: Fundacja ITAKA.

²⁴ Komenda Powiatowa Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komisariat Policji Gdańsk III, Komenda Miejska Policji w Kielcach, Komisariat Policji II w Kielcach.

²⁵ Komisariat Policji w Otmuchowie.

Należy zwrócić również uwagę na fakt, że według danych Fundacji ITAKA, wynikających m.in. z przeprowadzonych ankiet wśród rodzin zaginionych, 30% takich rodzin miało problem ze zgłoszeniem Policji zaginięcia osoby.

3.2.7.4. Prowadzenie poszukiwań osób zaginionych poza granicami RP

Stosownie do postanowień zarządzenia nr 124 w przypadkach, w których zaginięcie miało związek z wyjazdem poza terytorium RP, albo w trakcie działań poszukiwawczych uzyskano informację, wskazującą na pobyt osoby zaginionej na terenie innego państwa, policjant prowadzący poszukiwania miał obowiązek wystąpić, za pośrednictwem oficera kontaktowego (będącego w strukturze komendy wojewódzkiej), do Komendy Głównej Policji, z wnioskiem o wszczęcie poszukiwania za granicą lub przesłać informacje w celu jej przekazania do państwa należącego do obszaru Schengen. Kontrola prowadzona w KGP wykazała, że Biuro Współpracy Międzynarodowej Policji rzetelnie i bez zbędnej zwłoki powiadamiało podmioty zagraniczne o zaginięciu osób. Występowały natomiast nieprawidłowości w tym zakresie w jednostkach organizacyjnych Policji. Stwierdzono bowiem, że w 10 na 47 skontrolowanych przypadków zaginięć związanych z wyjazdem osoby poza terytorium Polski²⁶ (21%), jednostki organizacyjne Policji nie wszczęły procedury poszukiwania osoby za granicą pomimo, że dysponowały wiarygodną informacją, iż zaginięcie miało związek z wyjazdem poza terytorium RP²⁷, natomiast w sześciu przypadkach (13%) wszczęcie tej procedury nastąpiło z opóźnieniem²⁸ dochodzącym nawet do 99 dni²⁹. W ocenie NIK, miało to związek z tym, że funkcjonujący w Policji system obiegu informacji o zaginięciu osoby poza granicami Polski nie zapewnia sprawnego wszczynania poszukiwań za granicą. Stwierdzono bowiem, że na 30 przypadków objętych kontrolą pod kątem obiegu informacji dotyczących zaginięć zagranicznych, pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Policji, w 16 przypadkach, od przekazania wniosku o wszczęcie poszukiwań zagranicznych przez jednostkę prowadzącą poszukiwania, do wpływu tego wniosku do KGP, upływało od sześciu do 15 dni. Przyczyną tego stanu rzeczy był głównie długotrwały obieg dokumentacji pomiędzy jednostkami prowadzącymi poszukiwania, a komendami wojewódzkimi Policji³⁰.

3.2.7.5. Postępowanie Policji w przypadku zawiadomienia o tzw. porwaniu rodzicielskim

Porwanie rodzicielskie zostało zdefiniowane w zarządzeniu 124 Komendanta Głównego Policji. Zgodnie z tym zarządzeniem porwanie rodzicielskie to sytuacja, w której jedno z rodziców lub opiekunów posiadających pełną władzę rodzicielską bez woli i wiedzy drugiego z nich, pod pretekstem krótkotrwałego pobytu, wywozi lub zatrzymuje osobę małoletnią na stałe, pozbawiając tym samym drugiego rodzica lub opiekuna posiadającego pełną władzę rodzicielską, możliwości utrzymywania kontaktu z małoletnim w przysługującym mu zgodnie z prawem zakresie.

²⁶ Kontroli poddano wszystkie przypadki zaginięć obywateli polskich poza granicami RP.

²⁷ Jednostki organizacyjne Policji, w których stwierdzono takie przypadki: Komenda Miejska Policji w Kaliszu, Komisariat Policji I w Opolu, Komenda Powiatowa Policji w Wejherowie, Komenda Powiatowa Policji w Kędzierzynie-Koźlu, Komenda Miejska Policji Bydgoszcz-Śródmieście, Komisariat Policji II w Kielcach.

²⁸ Jednostki organizacyjne Policji, w których stwierdzono takie przypadki: Komisariat Policji Warszawa-Targówek, Komisariat Policji w Otmuchowie, Komenda Powiatowa Policji w Cieszynie, Komisariat Policji w Chęcinach, Komenda Miejska Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komisariat Policji w Lewinie Brzeskim.

²⁹ Komisariat Policji w Chęcinach.

³⁰ Np. w czterech przypadkach, w których Komenda Miejska Policji w Gliwicach wysyłała wniosek o wszczęcie poszukiwań za granicą do Komendy Wojewódzkiej w Katowicach, okres pomiędzy wysłaniem wniosku a jego wpływem wynosił od 4 do 8 dni. Podobna sytuacja miała miejsce w Komendzie Miejskiej Policji w Dąbrowie Górniczej gdzie okres ten wynosił od 5 do 9 dni.

Kontroli poddano 32 przypadki porwań rodzicielskich. Badanie tych spraw wykazało, że Policja na ogół prawidłowo przyjmowała oraz prowadziła poszukiwania w przypadku porwań rodzicielskich. Sporadycznie występującą nieprawidłowością było niepowiadomienie właściwego sądu rodzinnego i opiekuńczego o wszczęciu poszukiwań osoby małoletniej jako zaginionej, a także nieinformowanie osób zawiadamiających o zaginięciu o zasadności zwrócenia się do tego sądu z wnioskiem o wskazanie sposobu dalszego postępowania w przypadku ustalenia miejsca pobytu małoletniej osoby zaginionej³¹.

3.2.7.6. Przestrzeganie przez funkcjonariuszy Policji procedury poszukiwania osób zaginionych oraz identyfikacji NN zwłok

Zarządzenie nr 124 określa katalog czynności, które Policja ma obowiązek wykonać prowadząc poszukiwania osoby zaginionej oraz identyfikacje NN zwłok. Funkcjonariusze Policji odstępowali jednak w niektórych przypadkach, w sposób nieusprawiedliwiony, od wykonywania części czynności poszukiwawczych. Dotyczyło to w szczególności:

- publikacji wizerunku osoby zaginionej na stronie internetowej KGP oraz w środkach masowego przekazu – nieprawidłowość ta miała miejsce w ośmiu jednostkach organizacyjnych Policji³²,
- sprawdzenia, czy osoba zaginiona przebywa w szpitalu lub innej placówce opieki medycznej – nieprawidłowość stwierdzono w trzech jednostkach organizacyjnych Policji³³,
- zabezpieczenia nagrań z monitoringu – nieprawidłowość stwierdzono w dwóch jednostkach organizacyjnych Policji³⁴,
- sprawdzenia ostatniego miejsca pobytu osoby zaginionej – nieprawidłowość stwierdzono w trzech jednostkach organizacyjnych Policji³⁵.

Kontrola wykazała również cztery przypadki, w których występowała nieuzasadniona zwłoka w prowadzeniu poszukiwań osób zaginionych oraz jeden przypadek nieuzasadnionej przerwy w prowadzeniu identyfikacji NN zwłok. Najbardziej jaskrawym przykładem było postępowanie prowadzone przez Komisariat Policji w Chęcinach, gdzie od czasu zarejestrowania osoby zaginionej (zakwalifikowanej do II kategorii osób zaginionych) w dniu 12 sierpnia 2012 r. do dnia 1 marca 2013 r., tj. przez okres 200 dni nie podjęto żadnych działań. W Komendzie Miejskiej Policji w Sopocie, w przypadku jednego zaginięcia, żadnych czynności nie podejmowano przez 256 dni. Dwa przypadki nieuzasadnionej zwłoki w prowadzeniu poszukiwań odnotowano również w Komisariacie Policji w Lewinie Brzeskim, gdzie w jednym postępowaniu występowały okresy braku podejmowania działań przez łącznie 530 dni. Z kolei w Komendzie Rejonowej Warszawa VI stwierdzono, że w jednej ze spraw identyfikacyjnych przez 17 miesięcy ograniczono się jedynie do uzyskania z Prokuratury pełnego protokołu oględzin zwłok oraz zlecenia rejestracji kodu genetycznego w bazie GENOM.

³¹ Stwierdzono trzy takie przypadki po jednym: w Komendach Powiatowych Policji w Wejherowie i Kędzierzynie-Koźlu oraz jeden w Komendzie Miejskiej Policji w Kaliszu.

³² Komenda Miejska Policji w Kaliszu, Komenda Miejska Policji w Grudziądzu, Komenda Powiatowa Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komisariat Policji I w Opolu, Komenda Miejska Policji w Sopocie, Komenda Powiatowa Policji w Wejherowie, Komenda Miejska Policji w Kielcach, Komisariat Policji II w Kielcach.

³³ Komenda Powiatowa Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komenda Miejska Policji w Sopocie, Komenda Powiatowa Policji w Kędzierzynie-Koźlu.

³⁴ Komenda Miejska Policji w Sopocie, Komenda Powiatowa Policji w Kędzierzynie-Koźlu.

³⁵ Komenda Powiatowa Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komisariat I Policji w Opolu, Komenda Miejska Policji w Sopocie.

W zakresie identyfikacji NN zwłok stwierdzono również, że pomimo obowiązku wynikającego z zarządzenia nr 124 KGP nie typowano raz na trzy miesiące NN zwłok z danymi zawartymi w systemie KSIP. Sytuacja taka miała miejsce w trzech jednostkach organizacyjnych Policji objętych kontrolą³⁶.

Przyczynami wyżej opisanych nieprawidłowości był przede wszystkim nierzetelne wykonywanie obowiązków przez funkcjonariuszy Policji, problemy kadrowe oraz brak nadzoru służbowego.

3.2.8. Sprawowanie w ramach struktur Policji nadzoru nad poszukiwaniami osób zaginionych

Elementy systemu nadzoru nad prowadzeniem poszukiwań osób zaginionych zostały szczegółowo opisane w zarządzeniu nr 124. Na ten system składają się m.in. obowiązek sporządzania oraz przekazywania do właściwych komend wojewódzkich Policji (Komendy Stołecznej Policji) szczegółowych analiz i ocen wykonanych czynności poszukiwawczych wraz z wnioskami i planem dalszego prowadzenia poszukiwań, zatwierdzanie przez Komendanta jednostki organizacyjnej policji nadanej kategorii osobie zaginionej, informowanie Biura Służby Kryminalnej KGP o przyjętych zawiadomieniach o zaginięciu osoby zakwalifikowanej do kategorii I, a także obowiązek prowadzenia kart nadzoru nad prowadzonymi czynnościami poszukiwawczymi.

W 10 jednostkach organizacyjnych Policji objętych kontrolą dochodziło do nieprawidłowości związanych ze sprawowaniem nadzoru nad poszukiwaniami osób zaginionych³⁷. Polegały one w szczególności na zaniechaniu sporządzania i przekazywania do właściwej komendy wojewódzkiej policji analiz oraz ocen wykonywanych czynności poszukiwawczych wraz z wnioskami i planem dalszych poszukiwań. Powodowało to, że jednostki organizacyjne Policji szczebla wojewódzkiego nie posiadały wystarczających informacji do prowadzenia rzetelnego nadzoru nad poszukiwaniami osób zaginionych. Podkreślenia wymaga fakt, że komendy wojewódzkie Policji (oraz Komenda Stołeczna Policji) sprawują znaczącą rolę w systemie nadzoru nad poszukiwaniami osób zaginionych. To w ich strukturach wydzielono specjalne zespoły, które zajmują się najtrudniejszymi zaginięciami i to w tych jednostkach powołano osoby odpowiedzialne za poszukiwania osób zaginionych na terenie województwa. Występowały również częste przypadki niesporządzania kart nadzoru nad prowadzonymi czynnościami. Stwierdzono również, że komendanci kontrolowanych jednostek nie analizowali treści takich kart.

3.2.9. Wyszkolenie funkcjonariuszy Policji w zakresie poszukiwań osób zaginionych oraz identyfikacji NN zwłok

Funkcjonariusze nie byli wystarczająco wyszkoleni w zakresie prowadzenia poszukiwań osób zaginionych oraz identyfikacji NN zwłok. W siedmiu na 29 kontrolowanych jednostek szkoleń nie było wcale³⁸, natomiast w pięciu jednostkach szkolenia te były niewystarczające³⁹. NIK zauważa,

³⁶ Komenda Rejonowa Warszawa VI, Komenda Miejska Policji w Kaliszu, Komenda Miejska Policji w Grudziądzu.

³⁷ Komisariat Policji Poznań-Jeżyce, Komenda Miejska Policji w Kaliszu, Komenda Miejska Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komisariat Policji Opole I, Komisariat Policji w Lewinie Brzeskim, Komenda Powiatowa Policji w Chojnicach, Komenda Miejska Policji w Sopocie, Komenda Powiatowa Policji w Wejherowie, Komenda Powiatowa Policji w Kędzierzynie-Koźlu, Komenda Miejska Policji w Dąbrowie Górniczej.

³⁸ Komenda Powiatowa Policji w Gostyniu, Komisariat Policji w Otmuchowie, Komisariat Policji w Gniewkowie, Komenda Powiatowa Policji w Chojnicach, Komenda Miejska Policji w Sopocie, Komisariat Policji w Gdańsku, Komisariat Policji II w Kielcach.

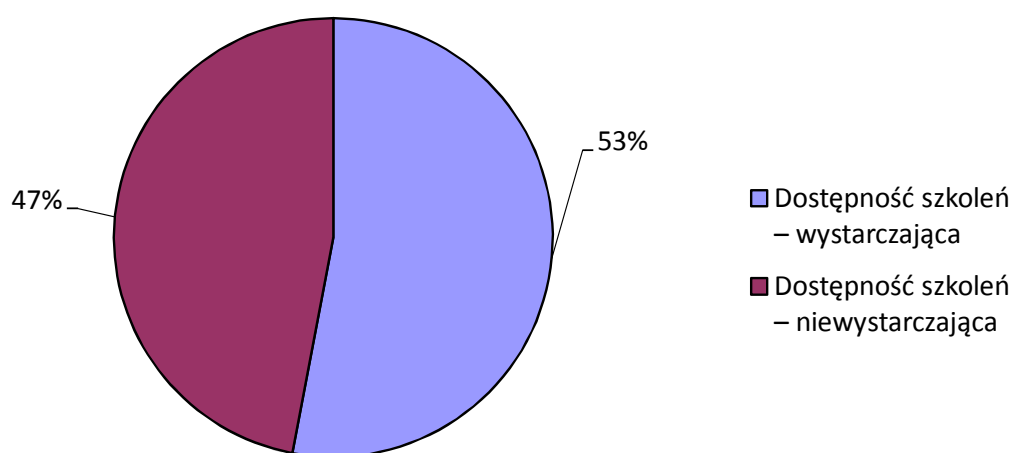
³⁹ Komenda Miejska Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim, Komisariat I Policji w Opolu, Komisariat Policji w Lewinie Brzeskim, Komenda Miejska Policji Bydgoszcz Śródmieście, Komisariat Policji w Chęcinach.

że problem zbyt małej liczby specjalistycznych szkoleń z zakresu poszukiwań osób zaginionych został zdiagnozowany także przez Komendę Główną Policji już w 2012 r, a pomimo to nie zostały podjęte skuteczne działania w celu jego wyeliminowania.

Ustalenia kontroli są zbieżne z subiektywną opinią funkcjonariuszy odnośnie poziomu wykształcenia. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła bowiem anonimowe badanie ankietowe wśród funkcjonariuszy, które miało na celu poznanie ich opinii na temat działalności Policji w zakresie poszukiwań osób zaginionych. Z ankiet tych wynika m.in., że aż 30% ankietowanych przez NIK policjantów z komisariatów oraz komend powiatowych/miejskich Policji uznało system szkolenia w obszarze poszukiwań osób zaginionych za zły, a prawie połowa ankietowanych uznała, że dostęp do szkoleń jest niewystarczający. Na uwagę zasługuje również fakt, że aż 90% ankietowanych wysoko oceniło przydatność prowadzonych szkoleń w codziennej służbie.

Wykres nr 3

Wynik zbiorczy badania ankietowego przeprowadzonego przez NIK wśród funkcjonariuszy Policji dotyczący dostępności szkoleń z zakresu poszukiwań osób zaginionych



Źródło: Badania własne NIK.

Niewystarczające przeszkolenie funkcjonariuszy było jedną z przyczyn nieprawidłowości powstałych przy poszukiwaniach osób i identyfikacji NN zwłok. NIK zwraca uwagę, że szczególnie ważnym obszarem, w którym należy zapewnić odpowiedni poziom wiedzy funkcjonariuszy Policji jest obszar zabezpieczania oraz oznaczania kodu DNA do poszukiwań osób zaginionych oraz identyfikacji NN zwłok, a także obszar dotyczący nadawania kategorii osobom zaginionym, ponieważ od tego zależy zakres prowadzonych poszukiwań.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Przygotowanie kontroli planowej zostało poprzedzone kontrolami rozpoznawczymi przeprowadzonymi przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w Komendzie Stołecznej Policji, Komendzie Rejonowej Policji Warszawa VI oraz Komisariacie Policji Warszawa-Targówek. W trakcie planowania kontroli Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała panel ekspertów, w którym udział wzięli przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Policji, Państwowej oraz Ochotniczych Straży Pożarnych, Grup Ratowniczo-Poszukiwawczych oraz reprezentanci świata nauki. Dyskusja prowadzona w trakcie panelu pozwoliła na lepsze określenie obszarów objętych kontrolą.

W związku z ograniczonymi zasobami NIK nie mogła przeprowadzić kontroli na terenie całego kraju. Wytypowano zatem, we współpracy z Fundacją ITAKA województwa tak, aby wyniki badań były jak najbardziej reprezentatywne dla całego kraju (brano pod uwagę województwa, w których wg doświadczeń Fundacji Policja działa najgorzej, województwa, w których działa najsprawniej oraz województwa uśrednione). Po wytypowaniu sześciu takich województw, pozyskano z KGP dane dotyczące zaginięć oraz identyfikacji NN zwłok we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji w tych województwach. Po przeprowadzeniu analizy tych danych wybrano do kontroli takie jednostki organizacyjne Policji, w których zaginięcia były najbardziej różnorodne (np. różne kategorie zaginięć, zaginięcia osób małoletnich) oraz takie, w których toczyły się postępowania dotyczące identyfikacji NN zwłok. Poszczególne sprawy do kontroli dobierano w sposób umożliwiający dokonanie oceny we wszystkich obszarach objętych kontrolą (zaginięcia różnych kategorii, zaginięcia długotrwałe, zaginięcia dzieci, porwania rodzicielskie, identyfikacje NN zwłok itd.).

Kontrolę planową przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także delegatur NIK: w Bydgoszczy, Katowicach, Kielcach, Opolu, Poznaniu i Szczecinie. Szczegółowy wykaz jednostek kontrolujących i kontrolowanych zamieszczono w załączniku nr 1.

W trakcie kontroli planowej w jednostkach organizacyjnych Policji przeprowadzono anonimowe badania ankietowe funkcjonariuszy wykonujących obowiązki związane z poszukiwaniem osób zaginionych m.in. w zakresie szkoleń, stanu kadrowego, znajomości procedur, współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi. W trakcie kontroli zebrano 347 ankiet.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 30 wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych, żaden z nich nie skorzystał z prawa zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia. Najwyższa Izba Kontroli skierowała także do Komendanta Stołecznego Policji powiadomienie w trybie art. 62a ustawy o NIK dotyczące uwag, ocen i wniosków dotyczących kontrolowanej działalności sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Komendanta Rejonowego Policji Warszawa VI oraz Komendanta Komisariatu Policji Warszawa-Targówek. Komendanci jednostek organizacyjnych Policji objętych kontrolą informowali NIK głównie o wzmocnieniu nadzoru nad poszukiwaniami osób zaginionych, a także przeprowadzeniu szkoleń oraz rozmów instruktażowych. Ponadto Komendant Powiatowy Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim poinformował o zmianie sposobu wysyłania do Komendy Wojewódzkiej w Kielcach wniosków o poszukiwania zagraniczne (faks zamiast poczty), natomiast Komendant Miejski w Dąbrowie Górniczej poinformował, że w porozumieniu z Prokuratorem Rejonowym w Dąbrowie Górniczej uzgodniony zostanie algorytm postępowania w przypadku konieczności pobierania materiału biologicznego z ujawnionych NN zwłok.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, w wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie 83 wnioski pokontrolne. Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w celu wykonania wniosków pokontrolnych NIK. Wg stanu na dzień 14 stycznia 2015 r. zrealizowano 51 wniosków, 22 znajdowało się w trakcie realizacji, a 10 wniosków nie zrealizowano.

Komendant Główny Policji poinformował m.in. o:

- dokonaniu przez przedstawicieli Biura Służby Kryminalnej KGP wraz z przedstawicielami Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej uzgodnień, których efektem było opracowanie i podpisanie – w listopadzie 2014 r. – Procedury dysponowania Specjalistycznych Grup Poszukiwawczo-Ratowniczych Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego do działań poszukiwawczych prowadzonych w terenie,
- opracowaniu programu nauczania na kursie specjalistycznym z zakresu wykonywania wybranych czynności w obszarze poszukiwań osób zaginionych. Opracowany program przygotowuje słuchacza do służby w komórce zajmującej się poszukiwaniem osób zaginionych, kładąc nacisk na umiejętności planowania i prowadzenia działań poszukiwawczych w terenie, prawidłowego posługiwania się i interpretacji przepisów prawnych w tym zakresie, pozyskiwania informacji o osobie zaginionej, obsługi i wykorzystania nowoczesnego sprzętu specjalistycznego, a także korzystania z istniejących baz danych, współpracy wewnątrzpolicyjnej oraz z podmiotami pozapolicyjnymi. Komendant przewiduje, że kurs zostanie uruchomiony w pierwszym kwartale 2015 r. i będzie realizowany przez Szkołę Policji w Pile,
- prowadzeniu bieżącej działalności mającej na celu pogłębienie i rozwój współpracy z grupami poszukiwawczo-ratowniczymi i innymi podmiotami w skali kraju, polegającej m.in. na inicjowaniu wspólnych przedsięwzięć (szkoleń, pozorowanych akcji poszukiwawczych), mających na celu wymianę doświadczeń, wzajemnych wymagań oraz utrwalaniu wiedzy w zakresie poszukiwań osób zaginionych. Na bazie bieżących kontaktów, systematycznie aktualizowane są bazy danych zawierające wykaz grup poszukiwawczo-ratowniczych i organizacji ratowniczych w kraju oraz ich dane teleadresowe.

Komendant Główny Policji poinformował również, że Komenda Główna Policji zwróci się do Prokuratury Generalnej z inicjatywą podjęcia wspólnych działań w kierunku usprawnienia współpracy obu instytucji przy prowadzeniu identyfikacji NN zwłok.

Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Komenda Główna Policji	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2.	Komenda Stołeczna Policji – w ramach kontroli rozpoznawczej	
3.	Komenda Rejonowa Policji Warszawa VI – w ramach kontroli rozpoznawczej	
4.	Komisariat Policji Warszawa-Targówek – w ramach kontroli rozpoznawczej	
5.	Komenda Powiatowa Policji w Brodnicy	Delegatura NIK w Bydgoszczy
6.	Komenda Miejska Policji w Grudziądzu	
7.	Komisariat Policji Bydgoszcz-Śródmieście	
8.	Komisariat Policji w Gniewkowie	
9.	Komenda Powiatowa Policji w Cieszynie	Delegatura NIK w Katowicach
10.	Komenda Miejska Policji w Częstochowie	
11.	Komenda Miejska Policji w Dąbrowie Górniczej	
12.	Komenda Miejska Policji w Gliwicach	

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
13.	Komenda Miejska Policji w Kielcach	Delegatura NIK w Kielcach
14.	Komenda Powiatowa Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim	
15.	Komenda Powiatowa Policji w Skarżysku-Kamiennej	
16.	Komisariat Policji II w Kielcach	
17.	Komisariat Policji w Chęcinach	
18.	Komenda Powiatowa Policji w Kędzierzynie-Koźlu	Delegatura NIK w Opolu
19.	Komisariat Policji w Lewinie Brzeskim	
20.	Komisariat I Policji w Opolu	
21.	Komisariat Policji w Otmuchowie	
22.	Komenda Powiatowa Policji w Gnieźnie	Delegatura NIK w Poznaniu
23.	Komenda Powiatowa Policji w Gostyniu	
24.	Komenda Miejska Policji w Kaliszu	
25.	Komisariat Policji Poznań-Jeżyce	
26.	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku	Delegatura NIK w Szczecinie
27.	Komenda Powiatowa Policji w Chojnicach	
28.	Komenda Miejska Policji w Sopocie	
29.	Komenda Powiatowa Policji w Wejherowie	
30.	Komisariat Policji Gdańsk III	

Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze w kontrolowanych jednostkach administracji publicznej w okresie objętym kontrolą

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1.	Komenda Główna Policji	Generalny Inspektor dr Marek Działoszyński – od 10 stycznia 2012 r.
2.	Komenda Stołeczna Policji	Mirosław Schlosser – od 25 stycznia 2012 r. do 18 kwietnia 2013 r. Michał Domaradzki – od 19 kwietnia 2013 r. do 21 kwietnia 2013 r. Dariusz Działo – od 22 kwietnia 2013 r.
3.	Komenda Rejonowa Policji Warszawa VI	Sławomir Sosnowski – od 18 maja 2007 r. do 4 stycznia 2013 r. Piotr Berent – od 5 stycznia 2013 r. do 20 stycznia 2013 r. Piotr Owsiewski – od 21 stycznia 2013 r. do 16 lipca 2013 r. Piotr Berent – od 17 lipca 2013 r.
4.	Komisariat Policji Warszawa-Targówek	Hubert Białogrodzki – od 2 czerwca 2012 r.
5.	Komenda Powiatowa Policji w Brodnicy	Andrzej Rogalski – od 1999 r. do 15 lutego 2013 r. Mariusz Lewandowski – od 16 lutego 2013 r.
6.	Komenda Miejska Policji w Grudziądzu	Mirosław Elszkowski – od 1 listopada 2006 r. do 5 maja 2014 r. Dariusz Knoff – od 6 maja 2014 r.
7.	Komisariat Policji w Gniewkowie	Marek Bieda – od 1 lutego 2012 r. do 2 lutego 2013 r. Karol Posadzy – od 3 lutego 2013 r. do 28 lutego 2013 r. Janusz Świątkowski – od 1 marca 2013 r.
8.	Komisariat Policji Bydgoszcz Śródmieście	Piotr Skierecki – od 28 lipca 2011 r.
9.	Komenda Powiatowa Policji w Cieszynie	Grzegorz Gładysz – od 15 września 2009 r. do 4 stycznia 2013 r. Jacek Bąk – od 5 stycznia 2013 r. do 31 stycznia 2013 r. Krzysztof Chrobak – od 1 lutego 2013 r.
10.	Komenda Miejska Policji w Częstochowie	Artur Bednarek – od 25 lutego 2012 r.
11.	Komenda Miejska Policji w Dąbrowie Górniczej	Andrzej Poprawa – od 1 maja 2007 r. do 16 lipca 2012 r. Marek Walczyński – od 17 lipca 2012 r. do 31 stycznia 2013 r. Artur Klimek – od 1 lutego 2013 r.
12.	Komenda Miejska Policji w Gliwicach	Krzysztof Sowula – od 16 lipca 2012 r.
13.	Komenda Miejska Policji w Kielcach	Robert Szydło – od 30 lipca 2009 r. do 16 grudnia 2012 r. Mariusz Wiatr – od 17 grudnia 2012 r. do 2 stycznia 2013 r. Zbigniew Kotarski – od 3 stycznia 2013 r. do 26 stycznia 2014 r. Artur Bielecki – od 27 stycznia 2013 r.
14.	Komenda Powiatowa Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim	Grzegorz Hudomięt – od 1 lipca 2008 r. do 12 lutego 2013 r. Mirosław Dryjas – w dniu 13 lutego 2013 r. Tomasz Zawadzki – od 14 lutego 2013 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
15.	Komenda Powiatowa Policji w Skarżysku-Kamiennej	Wojciech Przeździk – od 22 grudnia 2008 r. do 17 września 2012 r. Piotr Kania – od 18 września 2012 r. do 16 grudnia 2012 r. Piotr Zalewski – od 17 grudnia 2012 r.
16.	Komisariat Policji II w Kielcach	Zbigniew Brzoza – od 8 sierpnia 2009 r.
17.	Komisariat Policji w Chęcinach	Arkadiusz Nowak – od 16 czerwca 2014 r. Michał Lipiec – od 15 grudnia 2011 r. do 16 czerwca 2014 r.
18.	Komenda Powiatowa Policji w Kędzierzynie-Koźlu	Ireneusz Jaroszyński – od 15 stycznia 2012 r. do 5 maja 2014 r. Dariusz Szelwicki – od 6 maja 2014 r.
19.	Komisariat Policji w Lewinie Brzeskim	Ireneusz Telego – od 16 października 2006 r. do 17 marca 2013 r. Wojciech Andruchów – od 18 marca 2013 r.
20.	Komisariat I Policji w Opolu	Agnieszka Mielnicka – od 23 stycznia 2012 r. Wojciech Targosiński – od 4 stycznia 2013 r. do 4 lutego 2014 r. pełniący obowiązki komendanta komisariatu
21.	Komisariat Policji w Otmuchowie	Robert Wisiorek – od 1 lutego 2010 r.
22.	Komenda Powiatowa Policji w Gnieźnie	Artur Sobolewski – od 17 maja 2010 r.
23.	Komenda Powiatowa Policji w Gostyniu	Michał Domagalski – do 27 stycznia 2014 r. Piotr Gorynia – od 28 stycznia 2014 r.
24.	Komenda Miejska Policji w Kaliszu	Mirosław Ścisły – od 16 września 2010 r.
25.	Komisariat Policji Poznań-Jeżyce	Janusz Wiśniewski – od 11 kwietnia 2008 r.
26.	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku	Krzysztof Starańczak – od 21 maja 2008 r. do 30 września 2010 r. Krzysztof Gajewski – od 01 października 2010 r. do 15 stycznia 2012 r. Wojciech Sobczak – od 16 stycznia 2012 r.
27.	Komenda Powiatowa Policji w Chojnicach	Krzysztof Pestka – od 28 marca 2011 r.
28.	Komenda Miejska Policji w Sopocie	Mirosław Pinkiewicz – od 1 kwietnia 2008 r. do 25 lutego 2011 r. Roman Borowczak – od 26 lutego 2011 r. do 21 lutego 2013 r. Beata Perzyńska – od 22 lutego 2013 r.
29.	Komenda Powiatowa Policji w Wejherowie	Krzysztof Lawer – od 15 lutego 2010 r.
30.	Komisariat Policji III w Gdańsku	Zbigniew Skowronek – od 15 października 2007 r.

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr. 287, poz. 1687 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2012, poz. 159 ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie przetwarzania informacji przez Policję (Dz. U. z 2013 r., poz. 8).
4. Zarządzenie Nr 124 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwania osoby zaginionej oraz postępowania w przypadku ujawnienia osoby o nieustalonej tożsamości lub znalezienia nieznanymi zwłok oraz szczątków ludzkich (Dz. Urz. KGP poz. 29 ze zm.).
5. Decyzja Nr 125 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (Dz. Urz. KGP. poz. 28 ze zm.).
6. Decyzja Nr 147 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 kwietnia 2013 r. w sprawie Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP poz. 36).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Rzecznik Praw Dziecka
8. Minister Spraw Wewnętrznych
9. Minister Zdrowia
10. Prokurator Generalny
11. Komendant Główny Policji
12. Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia
13. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
14. Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
15. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
16. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji



Grzegorz Karpiński
Sekretarz Stanu

DKSiW-O-0740-1-5/2015

Warszawa, dnia 25 lutego 2015 r.

Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Grzegorz Karpiński

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 lutego 2015 r. (znak: KPB-4101-003-01/2014) przekazujące Informację o wynikach kontroli *Poszukiwanie osób zaginionych*, poniżej przedstawiam stanowisko do ww. informacji.

Odnosnie wniosku skierowanego do Ministra Spraw Wewnętrznych o:

- **wprowadzenie, we współpracy z właściwymi podmiotami, obowiązku informowania Policji przez placówki medyczne o przebywaniu osób o nieustalonej tożsamości, osób które nie ukończyły 16 lat, nieprzytomnych bądź niezdolnych do zrozumienia znaczenia informacji. Podjęcie takich działań pozwoli na ustanowienie systemu komunikacji pomiędzy placówkami opieki zdrowotnej i Policją i ułatwi prowadzenie działań poszukiwawczych.**

Uprzejmie informuję, że wprowadzenie obowiązku informowania Policji przez placówki opieki zdrowotnej o przebywaniu w nich kategorii osób o określonej charakterystyce w znaczący sposób ułatwiłoby prowadzenie poszukiwań przez Policję. Równocześnie stwierdzić należy, że konieczne byłoby doprecyzowanie kategorii osób, o których pobycie placówki medyczne powinny informować Policję z uwagi na fakt, że nie do wszystkich osób, które wpisują się w przedmiotowy katalog należy stosować obowiązek zgłaszania ich do Policji (np. osoby, w przypadku których jest możliwa ich identyfikacja).

Jednakże, uwzględniając fakt, iż wniosek NIK faktycznie nakłada na podmioty lecznicze dodatkowe zadania i obowiązki sprawozdawczo-informacyjne, w mojej opinii powinien być skierowany bezpośrednio do Ministra Zdrowia, w którego kompetencjach leży jego rozpatrzenie.

Niezależnie od powyższego, planuję wystąpić do Ministra Zdrowia z propozycją podjęcia konsultacji w przedmiotowym zakresie.

Grzegorz Karpiński