



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KPB – 4101-003-01/2014
P/14/042

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/042 - Poszukiwanie osób zaginionych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : 1. Rafał Komorowski - główny specjalista k.p. - na podstawie upoważnienia nr 89668 z 9 czerwca 2014 r. 2. Janusz Sękowski - doradca techniczny - na podstawie upoważnienia nr 89669 z 23 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1 - 4)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji w Warszawie, ul. Puławska 148/150, kod pocztowy 02-624, w dalszej części niniejszego wystąpienia zwana również „Komendą” lub „KGP”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Komendantem Głównym Policji jest, od 10 stycznia 2012 r., generalny inspektor dr Marek Działoszyński.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działania Komendanta Głównego Policji, w okresie objętym kontrolą³, na rzecz tworzenia spójnego i skutecznego systemu poszukiwania osób zaginionych i identyfikacji NN zwłok.

Pozytywną ocenę uzasadniają w szczególności podejmowane inicjatywy i działania Komendanta Głównego Policji zmierzające do utworzenia systemu poszukiwań osób zaginionych. Polegały one m.in. na wyraźnym uregulowaniu kwestii poszukiwań osób zaginionych w ustawie o Policji, określeniu sposobu prowadzenia postępowań w tym przedmiocie w przepisach wewnętrznych, utworzeniu Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych w strukturach KGP oraz wyposażeniu tego Centrum w kompetencje pozwalające na zwiększenie skuteczności poszukiwań, wprowadzeniu do użytkowania Mobilnego Centrum Wsparcia Poszukiwań Osób Zaginionych, uruchomieniu systemu Child Alert oraz rozpoczęciu współpracy z pozapolicyjnymi podmiotami przy poszukiwaniu osób zaginionych.

Stwierdzono jednocześnie, niewystarczające działania Komendanta Głównego Policji, które nie wpłynęły jednak na obniżenie oceny ogólnej, dotyczące w szczególności:

- uregulowania funkcjonowania w systemie poszukiwań osób zaginionych podmiotów pozapolicyjnych, w tym grup poszukiwawczo-ratowniczych, w szczególności niezrzeszonych w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym i Ochrony Ludności,
- współpracy z Prokuraturą przy czynnościach związanych z identyfikacją NN zwłok,
- zapewnienia odpowiedniego poziomu wyszkolenia funkcjonariuszy Policji w zakresie poszukiwań osób zaginionych i identyfikacji NN zwłok.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Kontrolą objęto okres od 1 lipca 2012 r. do dnia zakończenia kontroli oraz działania podejmowane przed tym okresem, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Zgodnie z art. 1 ustawy o Policji⁴, do podstawowych zadań Policji należy ochrona życia i zdrowia ludzi przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra (art. 1 ust. 2 pkt 1).

W okresie objętym kontrolą ustawa o Policji nie określała *expressis verbis* (wyraźnie) poszukiwania osób zaginionych jako zadania Policji. Poszukiwanie osoby zaginionej oraz postępowanie wobec osoby o nieustalonej tożsamości lub nieznanych zwłok oraz szczątków ludzkich zostało uregulowane przez Komendanta Głównego Policji zarządzeniem Nr 124/KGP⁵, wydanym na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji⁶.

Komendant Główny Policji, podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych, jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 5 ustawy o Policji). Komendant Główny Policji wykonuje swoje zadania przy pomocy Komendy Głównej Policji (art. 6g). Do podstawowych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie Komendy Głównej Policji należy ustawa o Policji oraz zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji⁷.

W okresie objętym kontrolą komórkami organizacyjnymi KGP właściwymi w sprawach poszukiwania osób zaginionych były: do 16 kwietnia 2013 r. - Biuro Kryminalne KGP (BK KGP)⁸, od 17 kwietnia 2013 r. - Biuro Służby Kryminalnej KGP (BSK KGP)⁹, a w nim Wydział Poszukiwań i Identyfikacji Osób (WPIO). Decyzją nr 147/KGP z dnia 15 kwietnia 2013 r. w przedmiotowej sprawie¹⁰ w WPIO utworzono Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych Komendy Głównej Policji (CPOZ).

Przedsięwzięcia dotyczące poszukiwań zagranicznych realizowało Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji (BMWP KGP), a w nim Wydział Koordynacji Poszukiwań Międzynarodowych¹¹.

1. Udział Komendanta Głównego Policji w przedsięwzięciach na rzecz ustawowego uregulowania poszukiwania osób zaginionych

Opis stanu
faktycznego

Działania na rzecz wyraźnego, ustawowego uregulowania zadań Policji związanych z poszukiwaniem osób zaginionych oraz powiązania tych zadań z odpowiednimi uprawnieniami tej formacji podejmowano od 2008 r.

Przykładem takiego działania jest pismo z dnia 9 lipca 2009 r. do Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA, zawierające opinię nt. przesłanego w trybie roboczym projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji, w którym Dyrektor Biura Prawnego KGP postuluje przywrócenie bądź ujęcie w procedowanym projekcie ustawy przepisów:

- art. 20 ust. 2a - umożliwiającego Policji pobieranie, uzyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystywanie informacji, w tym danych osobowych, również o osobach zaginionych;

⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.), dalej: „ustawa o Policji”.

⁵ 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 nieznanych zwłok oraz szczątków ludzkich (Dz. Urz. KGP z 2012 r., poz. 29 ze zm.).

⁶ Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji stanowi, że Komendant Główny Policji określa metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy.

⁷ Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50 ze zm.).

⁸ § 10 i zał. Nr 2 do zarządzenia Nr 749 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 20 ze zm.).

⁹ § 16 zarządzenia Nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 25).

¹⁰ Decyzja nr 147 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 kwietnia 2013 r. w sprawie Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 36). Decyzja została opublikowana w dniu 16 kwietnia 2013 r. i weszła w życie z dniem 17 kwietnia 2013 r. Jednak faktycznie CPOZ funkcjonowało od 15 lutego 2013 r.

¹¹ Odpowiednio: § 14 i § 18 ww. zarządzeń Komendanta Głównego Policji w sprawie regulaminów Komendy Głównej Policji.

- art. 21a - umożliwiającego Policji pobieranie i gromadzenie danych w bazie DNA pochodzących od osób zaginionych i osób z nimi spokrewnionych;
- art. 21f - 21i - umożliwiającego Policji pobieranie i gromadzenie w bazach daktyloskopijnych danych osób zaginionych i osób z nimi spokrewnionych.

Procedowanie tego projektu, opracowanego przez Komendę Główną Policji w porozumieniu z ówczesnym Departamentem Nadzoru MSW, z uwagi na jego obszerność (proponowano w nim 96 zmian w samej tylko ustawie o Policji) i złożoną procedurę legislacyjną zostało zaniechane. W 2012 r. Kierownictwo MSW podjęło decyzję o wyłączeniu, do osobnego procedowania, przepisów, które pozwalały na zwiększenie efektywności prowadzenia przez Policję poszukiwań osób zaginionych.

W nowym projekcie zawarto następujące, zasadnicze, z punktu widzenia poszukiwania osób zaginionych, rozwiązania:

- wskazano jednoznacznie, iż w ramach swych zadań Policja prowadzi poszukiwania osób zaginionych, przy czym po raz pierwszy zdefiniowano tę kategorię osób, jako osoby, które na skutek wystąpienia zdarzenia uniemożliwiającego ustalenie miejsca ich pobytu należy odnaleźć w celu zapewnienia ochrony ich życia, zdrowia lub wolności; a ponadto wskazano, iż w ramach poszukiwania osób zaginionych Policja może korzystać z pełni swych uprawnień, tj. prowadzić czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe (znowelizowany art. 14 ustawy);
- zmiana art. 15 ustawy usankcjonowała uprawnienia Policji do pobierania od osób odcisków linii papilarnych oraz wymazu ze śluzówki policzków w celu identyfikacji osób lub zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości;
- poszerzono, o osoby poszukiwane, w tym osoby zaginione, katalog osób, których dane osobowe Policja, w celu realizacji ustawowych zadań, może pobierać, uzyskiwać, gromadzić, przetwarzać i wykorzystywać (znowelizowany art. 20 ust. 2a);
- poszerzono katalog uprawnień Policji, stanowiąc, że w celu poszukiwania osób zaginionych Policji przysługują uprawnienia do pozyskiwania danych, o których mowa w art. 180d Prawa telekomunikacyjnego¹² 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 (nowy art. 20da ustawy).

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 szacowania finansowych skutków jej wprowadzenia. Opinie KGP przesyłane były do MSW w wymaganych terminach, z wyjątkiem 2 przypadków, w których doszło do kilkudniowych opóźnień. Nie miały one jednak żadnego wpływu na przebieg procedowania projektu ustawy.

Komendant Główny Policji bądź jego przedstawiciele uczestniczyli ponadto w posiedzeniach różnych zespołów konsultacyjnych, w tym w spotkaniach w Departamencie Prawnym MSW i Komisji Prawniczej Rządowego Centrum Legislacji (w dniach 10, 17 i 22 stycznia 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 467-543, 628-629)

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 7 marca 2014 r. i został zarejestrowany jako druk sejmowy nr 2192. I czytanie projektu odbyło się w dniach 14 i 21 marca 2014 r. Prace nad projektem w Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych trwały do 5 czerwca 2014 r. W trakcie trwania tych prac procedowany projekt ustawy dot. osób zaginionych połączono z projektem ustawy dot. wydzielenia ze struktury KGP Centralnego Biura Śledczego (druk nr 1381). W dniu 24 czerwca 2014 r. odbyło się II czytanie ustawy, a 26 czerwca 2014 r. - III czytanie i uchwalenie ustawy. Tego samego dnia ustawę

¹² 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.

przekazano Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. W dniu 24 lipca 2014 r. Senat przyjął stanowisko, w którym nie wniósł do ustawy poprawek.

Komendant Główny Policji bądź jego przedstawiciele uczestniczyli we wszystkich etapach procedury legislacyjnej, tj.: w I czytaniu projektu ustawy w dniach 14 i 21 marca 2014 r., posiedzeniach Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych w dniach 5 czerwca i 24 czerwca 2014 r. oraz w II i III czytaniu projektu ustawy w dniach 24 czerwca i 26 czerwca 2014 r.

Prezydent RP podpisał ustawę w dniu 14 sierpnia 2014 r. Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw pod poz. 1199 w dniu 8 września 2014 r. i weszła w życie z dniem 9 października 2014 r.

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

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego inicjatywa zwiększenia uprawnień Policji, w odniesieniu do osób zaginionych, w tym w zakresie pozyskiwania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych, została podjęta dopiero w 2012 r., skoro powszechność telefonii komórkowej jest faktem od 15 lat, Komendant Główny Policji wyjaśnił, że *„z uwagi na wysokie koszty rozmów prowadzonych za pośrednictwem telefonu komórkowego, jeszcze kilka lat temu korzystanie z tej formy łączności, w szczególności przez osoby małoletnie nie było aż tak powszechne, jak ma to miejsce dzisiaj, kiedy to telefon komórkowy jest dla większości osób naturalnym elementem rzeczywistości. Duża konkurencyjność firm dostarczających na polskim rynku usługi telefonii komórkowej spowodowała, że właśnie w ostatnich latach powszechna dostępność tego środka łączności i jego niezwykła popularność, również z uwagi na dużo niższe koszty użytkowania, stały się faktem. Biorąc pod uwagę powyższe, trudno mówić o opieszałości Policji dot. zwiększenia uprawnień formacji w zakresie uzyskiwania danych telekomunikacyjnych w celu podniesienia efektywności działań poszukiwawczych za osobami zaginionymi.”*

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, działania Policji na rzecz wyraźnego, ustawowego uregulowania zadań i powiązania z nimi właściwych uprawnień dotyczących prowadzenia poszukiwań osób zaginionych były wprawdzie skuteczne, jednakże można było je podjąć, nawet kilka lat wcześniej.

W uzasadnieniu do projektu ustawy, który wpłynął do Sejmu w marcu 2014 r. stwierdzono m.in., że *„stały i szybki rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce powoduje, iż dostępność nowoczesnych urządzeń zapewniających dostęp do szerokiego wachlarza usług telekomunikacyjnych, takich jak telefonia komórkowa lub dostęp do sieci Internet stała się powszechna. (...) Jak pokazuje praktyka, 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”*.

Nie kwestionując ww. opinii, w odniesieniu do przytoczonych wyjaśnień należy jednak stwierdzić, że według 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.

W lutym 2014 r. – wg informacji serwisu onet.pl – aż 83% polskich 10-latków posiadało swój telefon komórkowy. Na tle innych krajów, takich jak Wielka Brytania, Niemcy, USA, Brazylia, Polska miała

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.

największy odsetek dzieci korzystających z telefonu komórkowego na co dzień. Badania pokazały, że rodzice najczęściej kupowali swoim pociechom telefony ze względu na bezpieczeństwo, chcąc mieć z nimi stały kontakt oraz dla „świętego spokoju”¹⁶.

Poszerzenie katalogu osób, których dane będą gromadzone i przetwarzane w bazie danych DNA, o osoby zaginione; osób, od których będzie pobierany wymaz ze śluzówki policzków w celu identyfikacji osób zaginionych lub zwłok o nieustalonej tożsamości, jak również katalogu osób, których dane będą gromadzone w zbiorach danych daktyloskopijnych, o osoby zaginione bądź spokrewnione z zaginionymi, wymagało tylko wprowadzenia odpowiednich zmian w obowiązujących przepisach, bowiem faktycznie zbiory te są prowadzone przez Policję już od dawna.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Współpraca Policji z podmiotami pozapolicyjnymi w zakresie poszukiwania osób zaginionych

2.1. Organizacja współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi w zakresie poszukiwania osób zaginionych

Opis stanu
faktycznego

Metody i formy wykonywania zadań przez Policję w zakresie prowadzenia poszukiwania osoby zaginionej oraz postępowania w przypadku ujawnienia osoby o nieustalonej tożsamości lub znalezienia nieznanych zwłok oraz szczątków ludzkich zostały uregulowane przytaczanym już zarządzeniem Nr 124/KGP. Ten akt prawny zawiera regulacje odnoszące się także do udziału podmiotów pozapolicyjnych w poszukiwaniach osób zaginionych. I tak w szczególności:

- policjant przyjmujący zawiadomienie o zaginięciu osoby jest zobowiązany m.in. do ustalenia rodzaju i zakresu czynności poszukiwawczych podjętych dotychczas przez rodzinę, znajomych lub podmioty pozapolicyjne (§ 4 ust. 1 pkt 11 zarządzenia 124/KGP);
- w przypadku przyjęcia zawiadomienia o zaginięciu osoby zakwalifikowanej do kategorii I należy m.in. niezwłocznie zorganizować i przeprowadzić penetrację terenu ostatniego miejsca pobytu osoby zaginionej z wykorzystaniem, w miarę potrzeb i możliwości, sił i środków Policji (w tym: środki techniczne, psy służbowe), a także podmiotów pozapolicyjnych (§ 9 ust. 1 pkt 2).

Policja współpracuje w zakresie poszukiwania osób zaginionych z następującymi podmiotami pozapolicyjnymi: Fundacja ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych (Fundacja ITAKA, Centrum), Państwowa Straż Pożarna (PSP), jednostki: Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP), Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego (GOPR), Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego (TOPR), Polskiego Czerwonego Krzyża (PCK), Pogotowia Ratunkowego (PR) oraz specjalistyczne grupy poszukiwawczo-ratownicze.

- Fundacja ITAKA - Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych.

Podmiot ten jest niezależną, zarejestrowaną w Polsce organizacją pozarządową i ma status fundacji. Celem Centrum jest niesienie wszelkiej pomocy ludziom dotkniętym problemem zaginięcia, w szczególności osobom zaginionym, ich rodzinom oraz osobom zagrożonym zaginięciem.

Organizacja została ustanowiona aktem notarialnym z dnia 25 stycznia 1999 roku. Do Krajowego Rejestru Sądowego została wpisana w dniu 22 sierpnia 2002 r. (nr KRS 000 012 6459) Od 23 marca 2004 r. Fundacja ITAKA posiada status organizacji pożytku publicznego¹⁷.

W dniu 25 maja 2009 r. zawarte zostało porozumienie między Komendantem Głównym Policji i Fundacją ITAKA. Przedmiotem porozumienia jest współpraca jednostek organizacyjnych Policji i tej Fundacji w zakresie poszukiwania osób zaginionych, ustalania tożsamości osób,

¹⁶ Źródło: <http://kobieta.onet.pl/dziecko/male-dziecko/az-83-dzieci-w-wieku-10-lat-posiada-w-polsce-telefony-komorkowe/2jr5m>.

¹⁷ Źródło danych: <http://zaginieni.pl/>. Dane zweryfikowano w KRS.

profilaktyki zaginięć, przeciwdziałania zjawisku zaginięcia oraz zmniejszaniu negatywnych konsekwencji wynikających z tego zjawiska.

Porozumienie określa szczegółowo zakres i zasady tej współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 50-51, 631-633)

- Państwowa Straż Pożarna. Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa (KCKR).

Współdziałanie Policji i Państwowej Straży Pożarnej reguluje porozumienie zawarte w dniu 12 czerwca 2001 r. (niepublikowane) Zgodnie z treścią § 1 tego Porozumienia, strony w zakresie swoich kompetencji zobowiązują się do współdziałania polegającego na pomocy i koordynowaniu wspólnych przedsięwzięć, służących zapobieganiu i usuwaniu skutków zdarzeń związanych z występowaniem zagrożeń dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz ich mienia i środowiska, których przyczyną są katastrofy naturalne i awarie techniczne, zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz inne miejscowe zagrożenia. Z treści Porozumienia nie wynika wprost, iż obejmuje ono współdziałanie w zakresie poszukiwania osób zaginionych.

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że funkcjonariusze PSP i OSP uczestniczą w wielu akcjach poszukiwawczo-ratowniczych, a podstawą prawną tych działań jest m.in. szeroko interpretowany § 2 ust. 2 Porozumienia stanowiący, iż współdziałanie Policji i PSP obejmuje w szczególności organizowanie i prowadzenie działań likwidujących zagrożenie na miejscu zdarzenia.

Ponadto, na wniosek Dyrektora BSK KGP, w czerwcu 2013 r. Komenda Główna PSP - Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa przekazała do wiadomości Policji wykaz grup poszukiwawczo-ratowniczych i organizacji ratowniczych, w których funkcjonują przewodnicy psów ratowniczych posiadający specjalność terenową, uzyskaną zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁸. Wg informacji uzyskanych z KG PSP, ich dysponowanie leży w kompetencji Wojewódzkich Stanowisk Koordynacji Ratownictwa PSP.

(dowód: akta kontroli str. 50-51, 104-107, 117-120)

Naczelnik WPIO BSK KGP wyjaśnił ponadto, że w celu usystematyzowania zasad wnioskowania o zadysponowanie specjalistycznych grup poszukiwawczo-ratowniczych (SGPR) oraz koordynacji działań przy realizacji czynności poszukiwawczo-ratowniczych za osobami zaginionymi, których życie i zdrowie pozostają zagrożone, w szczególności prowadzonymi poza obszarem zabudowanym, w kompleksach leśnych i rolnych, jak również dla uściślenia zobowiązań wynikających z Porozumienia między KG PSP a KGP z 2001 r. o współdziałaniu PSP i Policji, a także mając na względzie ustalenia z wcześniejszych spotkań roboczych, uzgodniono z Komendą Główną PSP następujący sposób współpracy:

- dysponowanie specjalistycznymi grupami poszukiwawczo-ratowniczymi na wniosek Policji, stanowiącymi część Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego i Ochrony Ludności na poziomie powiatu (KSRGiOL), na terenie, którego działa SGPR, natomiast w każdym innym przypadku - za pośrednictwem właściwego miejscowo i hierarchicznie stanowiska kierowania PSP, formalnie czynność ta powinna być realizowana przez wojewódzkie stanowiska kierowania Policji lub wojewódzkiego koordynatora Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych za pośrednictwem WCKR/KCKR, przy jednoczesnym powiadomieniu CPOZ;
- dysponowanie grupami poszukiwawczo-ratowniczymi na wniosek Policji, niebędącymi częścią KRGiOL, a mającymi status stowarzyszeń, winno być realizowane w drodze indywidualnych przedsięwzięć jednostek Policji, za pośrednictwem lub przynajmniej po powiadomieniu CPOZ.

(dowód: akta kontroli str. 380)

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie zwierząt wykorzystywanych w akcjach ratowniczych (Dz. U. Nr 35, poz. 315). Z dniem 22 czerwca 2013 r. zostało ono zastąpione rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie zwierząt wykorzystywanych w akcjach ratowniczych (Dz. U. poz. 1444). W obu przepisach uregulowano zasady szkolenia psów ratowniczych o specjalności „psy terenowe”, przeznaczone do poszukiwań ludzi na terenach trudno dostępnych i leśnych.

- Jednostki i grupy poszukiwawczo-ratownicze: PCK, TOPR, GOPR, Pogotowia Ratunkowego, stowarzyszeń.

Z informacji uzyskanych z Biura Służby Kryminalnej KGP w dniu 23 stycznia 2014 r.¹⁹ oraz w dniu 11 marca 2014 r.²⁰ wynika, że w zakresie poszukiwania osób zaginionych prowadzona jest stała współpraca m.in. z jednostkami ratowniczymi OSP, TOPR, GOPR, PCK.

Do informacji z dnia 11 marca 2014 r. dołączono szereg sprawozdań ze zrealizowanych szkoleń, w tym ze szkolenia w ramach projektu „Preparation of a Child Alert System in Poland” przeprowadzonego w Muszynie w dniach 26-29 listopada 2013 r., z udziałem przedstawicieli OSP, PSP, PCK i GOPR.

Zaproszeni i uczestniczący w tym szkoleniu przedstawiciele organizacji pozarządowych sformułowali pod adresem KGP szereg wniosków, postulatów i propozycji, w tym organizacyjnych. I tak:

- ratownicy z Grupy Ratownictwa Specjalistycznego OSP Łódź-Jędrzejów omówili działania poszukiwawczo-ratownicze z udziałem psów; do KGP zwrócili się o pomoc i poparcie w przyspieszeniu wejścia grupy do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego²¹;
- przedstawiciel Polskiego Czerwonego Krzyża omówił rolę i możliwości grup ratownictwa PCK w poszukiwaniu osób zaginionych oraz podkreślił starania PCK w nawiązaniu formalnej współpracy z Policją;
- przedstawiciele SGPR PSP sformułowali pod adresem KGP wnioski w sprawie:
 - nie przerywania prowadzonych działań poszukiwawczych na okres nocy,
 - ujednolicenia urządzeń GPS w służbach prowadzących poszukiwania (Policja, Straż Pożarna),
 - intensyfikację wspólnych szkoleń, w tym rozpoczęcie ćwiczeń sztabowych,
 - unormowania certyfikacji i wykorzystywania w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych psów.

Podobne szkolenia i ćwiczenia CPOZ przeprowadziło również z Grupą Podhalańską GOPR, TOPR, dolnośląskimi grupami poszukiwawczo-ratowniczymi, ratownikami Poszukiwawczego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego w Gdańsku, innych grup ratownictwa i poszukiwawczo-ratowniczych OSP i PSP.

W trakcie kontroli nie okazano kontrolerom NIK dokumentów świadczących o zawarciu porozumień z ww. podmiotami, jak też innych dokumentów regulujących wzajemną współpracę, w tym określających zasady i procedury włączania ich do akcji poszukiwawczych prowadzonych przez Policję.

Dyrektor BSK KGP wyjaśnił, że „pierwsze rozmowy nt. sformalizowania współpracy Policji z PCK w zakresie poszukiwań osób zaginionych, podjęte zostały podczas III Ekspertkiej konferencji poświęconej tematyce zaginięć dzieci i dorosłych, zorganizowanej w Warszawie w dniach 20-21 listopada 2013 r., kiedy to obecni na spotkaniu przedstawiciele PCK zgłosili swoje zainteresowanie przystąpieniem - w charakterze partnera - do systemu Child Alert. Na kanwie powyższego oraz w ramach późniejszych kontaktów roboczych uzgodniono, że zasadnym byłoby podpisanie porozumienia między Komendantem Głównym Policji a Polskim Czerwonym Krzyżem, nadającego formalny charakter współpracy obu podmiotów. Tymczasem PCK wystąpiło z propozycją podpisania przez KGP listu intencyjnego, otwierającego obydwu stronom drogę do dalszej współpracy. Pierwszy projekt takiego listu (propozycja PCK) dot. sformalizowania współdziałania obydwu podmiotów (PCK oraz KGP) wpłynął do Komendy Głównej Policji w kwietniu br. Projekt ten niezwłocznie został przekazany do Gabinetu KGP celem zaopiniowania pod kątem prawnym. Zgodnie z otrzymaną odpowiedzią z Gabinetu KGP z dnia 14 kwietnia br. – nie zgłoszono uwag merytorycznych do ww. dokumentu, o czym niezwłocznie powiadomiono Zarząd Główny PCK. W odpowiedzi otrzymano informację, że w ocenie ZG PCK projekt ten wymaga jeszcze ostatecznego zatwierdzenia przez dział prawny PCK. Proces ten trwał do września br. – tj. poprawiona wersja listu intencyjnego wpłynęła do CPOZ KGP w dniu 15 września

¹⁹ Pismo BSK KGP Nr KR-WPIO-107/50/2014 z dnia 23 stycznia 2014 r.

²⁰ Pismo BSK KGP Nr KR-WPIO-356/222/14 z dnia 11 marca 2014 r.

²¹ Ustalono, że pozytywną decyzję KG PSP w tej sprawie Grupa otrzymała już 30 stycznia 2014 r.

br. Dokument zawiera również listę rekomendowanych grup. Należy podkreślić, że niezależnie od powyższego aktualnie nie ma formalnych przeszkód do wykorzystywania PCK w działaniach poszukiwawczych. Również współpraca z PCK w ramach realizowanych przedsięwzięć szkoleniowych, odbywa się bez przeszkód.

Odnosnie porozumień z jednostkami OSP i Pogotowia Ratunkowego uznano, iż niecelowym jest ujmowanie zasad współpracy z tymi podmiotami w formie dodatkowych aktów prawnych ponieważ dysponowanie tych grup przez Policję odbywa się za pośrednictwem KCKR. Grupy raz ujęte w systemie KCKR są dysponowane bez dodatkowych porozumień – i tak się to z powodzeniem realizuje obecnie. Nawiązując do grup GOPR, które wchodzi w skład systemu, są one dysponowane na tych samych zasadach jak i inne grupy poszukiwawczo – ratownicze".

(dowód: akta kontroli str. 544-545)

O konieczności uregulowania tego zagadnienia świadczy przypadek stwierdzony w trakcie kontroli NIK prowadzonej w Komendzie Powiatowej w Ostrowcu Świętokrzyskim (KPP w Ostrowcu Świętokrzyskim). Ustalono tam bowiem następujący stan faktyczny:

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 na m.in. użycie psów do poszukiwania osób. Zapotrzebowanie to miało związek ze spadkiem temperatury, zapadającym zmrokiem oraz koniecznością kontynuowania poszukiwań w zróżnicowanym terenie pod względem topograficznym. 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 2110, 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.

Komendant Główny Policji wyjaśnił m.in., że „Grupa Poszukiwawczo-Ratownicza Stowarzyszenie Cywilnych Zespołów Ratowniczych z Psami (STORAT) jest grupą o charakterze cywilnym, mającą statut stowarzyszenia i nie jest zrzeszona w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym i Ochrony Ludności (KSRGiOL). Obowiązujące porozumienie między Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, a Komendantem Głównym Policji z dnia 12 czerwca 2001 r. o współdziałaniu Państwowej Straży Pożarnej i Policji nie obejmuje dysponowania grupami poszukiwawczo-ratowniczymi funkcjonującymi poza KSRGiOL. Z uwagi na fakt, iż Stowarzyszenie STORAT nie jest zrzeszone w KSRGiOL, a działania poszukiwawcze prowadzone były poza obszarem województwa, na terenie którego funkcjonuje, ze względów ekonomicznych i logistycznych w pierwszej kolejności zadysponowano grupy zrzeszone w KSRGiOL. Grupa STORAT zgłosiła gotowość udziału w działaniach poszukiwawczych o godz. 21:10 dyżurnemu KWP w Rzeszowie, który o tym fakcie

powiadomił dyżurnego KWP w Kielcach. Następnie informacja ta została przekazana dyżurnemu KPP w Ostrowcu Świętokrzyskim, który zgodnie z zasadą hierarchiczności przekazał ją dowódcy operacji, tj. Komendantowi Powiatowemu Policji w Ostrowcu Świętokrzyskim. Wezwanie określonej grupy poszukiwawczo-ratowniczej miało w tym przypadku charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny, dlatego też decyzja o włączeniu grupy poszukiwawczo-ratowniczej stowarzyszenia STORAT nastąpiła po dwóch godzinach od zgłoszenia gotowości przez tą grupę. W wyniku działań podjętych przez Policję, po kilku godzinach intensywnych poszukiwań w terenie, 6-letni chłopiec został odnaleziony przez ratowników Grupy Ratownictwa Specjalistycznego OSP Łódź, zadysponowanej za pośrednictwem Krajowego Centrum Ratownictwa i Ochrony Ludności".

Ponadto Komendant Główny Policji wyjaśnił, że „grupa poszukiwawczo ratownicza STORAT nie została poinformowana przez Policję o trwających czynnościach poszukiwawczych, ponieważ nie w każdym przypadku istnieje potrzeba faktyczna powoływania grup poszukiwawczo-ratowniczych znajdujących się w wykazie CPOZ KGP przy prowadzeniu przez Policję działań poszukiwawczych. Do podstawowych czynności związanych z przyjętym przez Policję zaginięciem osoby należy faktyczne ustalenie przyczyny i miejsca zaginięcia oraz zebrania możliwie wielu informacji i dowodów na ten temat. Dopiero, kiedy wykluczone zostaną inne przyczyny, np. nieszczęśliwy wypadek, działanie przestępcze, nieporozumienia rodzinne, zaś ustalone fakty, z dużym prawdopodobieństwem wskazują na zagubienie w określonym terenie, rozważa się w uzasadnionych okolicznościach wykorzystanie grupy poszukiwawczo-ratowniczej z psami. Komendant zaznaczył, że z uwagi na wiele czynników, udział grupy jest czasem niemożliwy lub niewskazany. Podejmując decyzje o włączeniu grupy, należy się kierować także zasadami: celowości, racjonalności jak i ekonomii. Często działania realizowane są siłami własnymi jednostki przy wsparciu lokalnych podmiotów, które w zupełności wystarczają. Dopiero w uzasadnionych przypadkach dysponowane są inne siły i środki. Informacje o zaginięciach osób, pozyskiwane przez członków grup poszukiwawczo-ratowniczych pochodzą w większości przypadków z szeroko rozumianych przekazów medialnych, które często bywają niedokładne.”;

Ustalone
nieprawidłowości

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 KSRGiOL, a przede wszystkim działań mających na celu określenie zasad i procedur włączania do akcji poszukiwawczych takich podmiotów, na skutek czego możliwe będzie pełne wykorzystanie ich zasobów i wsparcie sprawności oraz efektywności 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 się do akcji poszukiwawczych grup poszukiwawczo-ratowniczych, zwłaszcza niezrzeszonych w KSRGiOL. 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 oraz po upływie ponad dwóch godzin od momentu, gdy grupa ta zgłosiła gotowość wzięcia udziału w tych poszukiwaniach. 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.

2.2. Identyfikacja możliwości podmiotów pozapolicyjnych w zakresie poszukiwania osób zaginionych

Opis stanu
faktycznego

Z ustaleń kontroli wynika, że KGP zidentyfikowała Specyfikę pracy poszczególnych podmiotów pozapolicyjnych oraz możliwości i sposób ich dysponowania do poszukiwań, w szczególności grup poszukiwawczo-ratowniczych, w trakcie wspólnych szkoleń i ćwiczeń.

W wyniku prowadzonych szkoleń eksperci CPOZ nawiązali stałą współpracę z grupami poszukiwawczo-ratowniczymi na terenie kraju. Wspólne działania i ćwiczenia pozwoliły poznać możliwości tych grup i stworzyć bazę danych na ich temat.

Ponadto, na potrzeby systemu Child Alert, wytypowano i zawarto porozumienia z 10 partnerami medialnymi systemu, którzy na zasadzie „non profit” zadeklarowali współpracę w publikowaniu komunikatów o zaginięciu i poszukiwaniach dzieci (więcej w pkt. 4.3 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 284)

W kwestii wykorzystywania przy poszukiwaniach osób psów ratowniczych, naczelnik WPiO wyjaśnił, że „Odnosząc się do kwestii certyfikacji psów ratowniczych oraz unormowania ich wykorzystania, należy podnieść, iż w obecnym stanie prawnym, zgodnie z zapisami rozporządzenia MSWiA z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie zwierząt wykorzystywanych w akcjach ratowniczych, podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzanie egzaminów psów przeznaczonych do poszukiwań ludzi zagubionych na terenach trudno dostępnych i leśnych, zwanych „psami terenowymi”, jest Komenda Główna PSP. W działaniach poszukiwawczych prowadzonych przez Policję, przyjętą zasadą jest wykorzystywanie w pierwszej kolejności psów ratowniczych posiadających stosowne certyfikacje PSP oraz psów patrolowo-tropiących pełniących służbę w Policji”.

(dowód: akta kontroli str. 545 - 546)

Ogółem na podstawie zebranych informacji Centrum Poszukiwania Osób Zaginionych utworzyło bazę kontaktową wszystkich osób i zespołów zaangażowanych w poszukiwanie i ratowanie osób na terenie kraju. Przedłożona w toku kontroli baza 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.

Z ustaleń kontroli wynika, że ww. osoby i zespoły zajmujące się poszukiwaniem i ratowaniem osób zaginionych, nie są zlokalizowane we wszystkich województwa, co oznacza konieczność ich transportu na miejsce poszukiwań i opóźnienie ich zaangażowania do poszukiwań.

(dowód: akta kontroli str. 554-558)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W związku z powyższym, w opinii NIK, CPOZ powinno podjąć odpowiednie działania w celu pozyskania do współpracy nowych grup, bądź takiego zorganizowania współdziałania z grupami już istniejącymi w utworzonej bazie, 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.

2.3. Wspólne przedsięwzięcia Policji i podmiotów pozapolicyjnych w zakresie poszukiwania osób zaginionych

Opis stanu
faktycznego

W wyniku kontroli ustalono, że Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych KGP aktywnie uczestniczy we wspólnych ćwiczeniach, manewrach, spotkaniach i szkoleniach grup poszukiwawczo-ratowniczych funkcjonujących na terenie kraju, zarówno wchodzących w skład KSRG jak również działających przy OSP. Utrzymywane są również bieżące kontakty i spotkania, w tym także szkoleniowe, z Fundacją ITAKA oraz ze stowarzyszeniami poszukiwawczo – ratowniczymi, np. Stowarzyszeniem STORAT.

W opinii Naczelnika WPIO BSK KGP, szczególnie cenny dla policjantów CPOZ KGP jest ich udział w zgrupowaniach połączonych z ćwiczeniami terenowymi, podczas których funkcjonariusze CPOZ mają możliwość zapoznania się z taktyką poszukiwań terenowych, wykorzystaniem psów ratowniczych oraz prowadzenie wspólnych ćwiczeń wraz z ratownikami SGPR PSP. Jako przykład Naczelnik podał Zgrupowanie Zespołów Poszukiwawczo-Ratowniczych, zorganizowane w dniach 19-28 czerwca 2014 r. w miejscowości Drzewicz. Uczestniczyli w nim, w tym w charakterze wykładowców, przedstawiciele SGPR PSP.

We współpracy z PSP w dniu 6 czerwca br. odbyło się szkolenie pn.: „Współdziałanie służb w zakresie poszukiwania osób zaginionych”, zorganizowane przez Komendę Miejską Policji w Piotrkowie Trybunalskim przy współpracy Komendy Wojewódzkiej PSP i Komendy Miejskiej PSP w Łodzi oraz Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych KGP. W szkoleniu wzięło udział ogółem 113 osób.

(dowód: akta kontroli str. 545, 550-553)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W opinii NIK, współdziałanie Komendy Głównej Policji z podmiotami pozapolicyjnymi, w szczególności szkolenie i ćwiczenia były celowe i rzetelne.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Komendanta Głównego Policji na rzecz tworzenia systemu podmiotów współdziałających z Policją w poszukiwaniu osób zaginionych.

3. Kontrole i analizy realizacji przedsięwzięć w zakresie poszukiwania osób zaginionych

3.1. Kontrole podległych jednostek

Opis stanu
faktycznego

Biuro Kontroli KGP zaplanowało i zrealizowało kontrole, którymi objęto: w 2013 r. - prawidłowość i terminowość rejestracji spraw poszukiwawczych, w 2014 r. - prowadzenie poszukiwań celowych osób (nie dotyczy poszukiwań osób zaginionych).

Prawidłowość i terminowość rejestracji spraw poszukiwawczych skontrolowano w Komendzie Miejskiej Policji w Białej Podlaskiej i Komendzie Powiatowej Policji w Puławach.

W wyniku kontroli w KMP w Białej Podlaskiej, przeprowadzonej w okresie 10 - 14 czerwca 2013 r., stwierdzono przypadki nierejestrowania bądź nieterminowego rejestrowania w Krajowym Systemie Informacyjnym Policji (KSIP) informacji dotyczących osób zaginionych oraz informacji o odwołaniu poszukiwania osoby zaginionej. Z uwagi na niewielką skalę nieprawidłowości, jednostka otrzymała ocenę „pozytywną z uchybieniami”.

Komendant Miejski Policji w Białej Podlaskiej zrealizował wszystkie wnioski pokontrolne, a informację na ten temat Dyrektora Biura Kontroli KGP zatwierdził Komendant Główny Policji. W wyniku kontroli w KPP w Puławach, przeprowadzonej w okresie 17 - 21 czerwca 2013 r., stwierdzono przypadki nieterminowego rejestrowania w KSIP informacji dotyczących osób zaginionych. Z uwagi na skalę nieprawidłowości, jednostka otrzymała ocenę „pozytywną z nieprawidłowościami”.

Komendant Powiatowy Policji w Puławach zrealizował wszystkie wnioski pokontrolne, a informację Dyrektora Biura Kontroli KGP na ten temat zatwierdził Komendant Główny Policji.
(dowód: akta kontroli str. 314, 315-374)

3.2. Analizy problematyki zaginięć ludzi przez komórki organizacyjne KGP

Opis stanu
faktycznego

Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych nie dokonywało analiz mających na celu ocenę dotychczasowej współpracy Policji z podmiotami zajmującymi się poszukiwaniem osób zaginionych.

Analizie poddawano natomiast działania Policji.

We wrześniu 2012 r. w Komendzie Głównej Policji przeprowadzone zostały badania jakościowe dotyczące opinii ekspertów na temat słabych i mocnych stron polskiej Policji w zakresie poszukiwania osób zaginionych (poziom KWP/KSP). Ocenie poddano m. in.:

- rozwiązania strukturalne i etatowe komórek ds. poszukiwań,
- przepisy regulujące poszukiwanie osób zaginionych przez Policję,
- słabe i mocne strony komórek organizacyjnych Policji prowadzących poszukiwania osób zaginionych i identyfikację NN osób i NN zwłok,
- wykorzystanie przez jednostki organizacyjne Policji prowadzące poszukiwania osób zaginionych i identyfikację NN osób i NN zwłok w prowadzonych sprawach badań genetycznych materiału biologicznego oraz informacji znajdujących się w bazie danych DNA.

W wyniku analizy zebranych ankiet zdefiniowano „mocne” i „słabe” strony Policji w zakresie poszukiwania zaginionych:

mocne strony:

- istniejące przepisy odpowiadają potrzebom problematyki poszukiwania osób zaginionych, m.in. zmodyfikowane zarządzenie 124/KGP, które wprowadziło trzy kategorie zaginionych, wpływa na jasność i skuteczność prowadzonych czynności poszukiwawczych;
- doświadczenie osób zajmujących się zadaniami związanymi z poszukiwaniem osób zaginionych;
- zaangażowanie funkcjonariuszy w pracę związaną z poszukiwaniem zaginionych;
- wykorzystanie dostępnych metod pracy operacyjnej i dostęp do techniki bazy operacyjnej;

słabe strony:

- ze względu na wysokie koszty przeprowadzenia badań, brak znajomości procedur, brak umieszczenia w bazie DNA profili DNA osób zaginionych i zbyt długi czas oczekiwania na wyodrębnienie profilu DNA, funkcjonariusze, którzy zajmują się poszukiwaniem osób nie korzystają z badań genetycznych materiału biologicznego oraz informacji znajdujących się w bazie danych DNA;
- braki kadrowe, zbyt mała liczba osób zajmujących się poszukiwaniem osób zaginionych;
- duże obciążenie policjantów zajmujących się poszukiwaniami osób, innymi obowiązkami (czynnościami) służbowymi;
- brak specjalistycznych szkoleń dotyczących poszukiwań osób zaginionych.

W oparciu o wyniki powyższych badań, w strukturze Wydziału Poszukiwań i Identyfikacji Osób Biura Służby Kryminalnej KGP powołane zostało Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych KGP. Główną ideą utworzenia CPOZ KGP było zwiększenie skuteczności i efektywności działań Policji w zakresie poszukiwań osób zaginionych oraz poprawa jej wizerunku, poprzez:

- wdrożenie nowoczesnych i innowacyjnych technologii w procesie poszukiwań osób i w konsekwencji zwiększenie profesjonalizmu działań Policji;
- wsparcie pracy jednostek Policji na terenie całego kraju w zakresie technicznym, informacyjno-logistycznym i osobowym, m. in. poprzez Mobilne Centrum Wsparcia Poszukiwań;
- lepszą koordynację współdziałania służb i instytucji zajmujących się poszukiwaniem osób zaginionych;

- szybką i skuteczną organizację obiegu informacji, usystematyzowaną i sprawną organizację działań w przypadku zaginięć dzieci, osób kategorii pierwszej oraz innych zaginięć gdzie wsparcie CPOZ będzie uzasadnione;
- stworzenie nowoczesnej infrastruktury organizacyjno-technicznej umożliwiającej wprowadzenie i obsługę systemu „Child Alert” w Polsce.

Efektem finalnym podejmowanych analiz i przedsięwzięć była ustawa o zmianie ustawy o Policji, która weszła w życie z dniem 9 października 2014 r. i zdefiniowała na nowo problematykę poszukiwań osób zaginionych (więcej w rozdziale 1).

(dowód: akta kontroli str. 284, 642-646)

3.3. Szkolenia w zakresie poszukiwania osób zaginionych

Wydział Poszukiwań i Identyfikacji Osób BSK KGP w okresie objętym kontrolą przygotował następujące szkolenia z zakresu poszukiwań osób zaginionych:

- Opis stanu faktycznego*
- Szkolenia dla funkcjonariuszy wydziałów kryminalnych KWP/KSP sprawujących nadzór nad poszukiwaniem osób zaginionych i poszukiwaniem osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości:
 - 26 - 28 września 2012 r. - szkolenie dla koordynatorów wojewódzkich/stołecznego ds. poszukiwań (łącznie 46 uczestników),
 - 10 - 13 grudnia 2013 r. - szkolenie dla koordynatorów wojewódzkich/stołecznego ds. poszukiwań (łącznie 36 uczestników);
 - Szkolenia w ramach projektu „Preparation of a Child Alert System in Poland”:
 - 9 - 11 września 2013 r. - szkolenie dla koordynatorów wojewódzkich/stołecznego ds. poszukiwań (łącznie 40 uczestników, w tym 24 koordynatorów),
 - 23 - 25 września 2013 r. - szkolenie dla policjantów zajmujących się problematyką zaginięć z KWP w: Katowicach, Bydgoszczy, Opolu, Łodzi, Poznaniu (łącznie 40 uczestników, w tym 26 policjantów z komórek ds. poszukiwań),
 - 7 - 9 października 2013 r. - szkolenie dla policjantów zajmujących się problematyką zaginięć z KSP oraz z KWP w: Białymstoku, Olsztynie, Gdańsku, Radomiu, Kielcach (łącznie 40 uczestników, w tym 29 policjantów z komórek ds. poszukiwań),
 - 15 - 18 października 2013 r. - odprawa szkoleniowa dla naczelników wydziałów kryminalnych KSP/KWP nadzorujących problematykę poszukiwań (łącznie 31 uczestników, w tym 20 naczelników),
 - 21 - 23 października 2013 r. - szkolenie dla policjantów zajmujących się problematyką zaginięć z KWP w Lublinie, Krakowie, Gorzowie Wielkopolskim, Szczecinie, Rzeszowie i Wrocławiu (łącznie 40 uczestników, w tym 26 policjantów z komórek ds. poszukiwań),
 - 19 - 20 listopada 2013 r. - seminarium i szkolenie dla kadry zarządzającej średniego szczebla komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji oraz koordynatorów z Wydziałów Kryminalnych KWP/KSP bezpośrednio nadzorujących policjantów realizujących poszukiwania osób zaginionych (łącznie 60 uczestników),
 - 26 - 29 listopada 2013 r. - szkolenie podsumowujące, dedykowane członkom zespołu powołanego do realizacji projektu „Preparation of a Child Alert System in Poland” policjantom WPIO BSK KGP zaangażowanym w uruchomienie systemu oraz przedstawicielom grup ratowniczych (łącznie 29 uczestników, w tym 10 przedstawicieli grup ratowniczych);
 - Szkolenie wspólne z Child Exploitation and Online Protection Centre:
 - 4 - 5 grudnia 2013 roku wspólnie z brytyjską organizacją rządową Child Exploitation and Online Protection Centre (CEOP) przeprowadzono w siedzibie MSW warsztaty szkoleniowe dotyczące poszukiwania osób zaginionych. Wzięło w nich udział 49 osób, w tym 38 policjantów z komórek ds. poszukiwań z Wydziałów Kryminalnych KWP/KSP.

(dowód: akta kontroli str. 49-50, 80-103)

NIK zwraca uwagę na fakt, że w trakcie kontroli P/14/042 prowadzonej w jednostkach organizacyjnych Policji 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 z nich uznała, że dostęp do szkoleń jest niewystarczający²². W 7 na 25 kontrolowanych jednostek, szkoleń nie było wcale, natomiast w 4 jednostkach szkolenia te były niewystarczające. NIK zauważa również, że problem niewystarczającej liczby specjalistycznych szkoleń z zakresu poszukiwań osób zaginionych został zdiagnozowany także przez Komendę Główną Policji już w 2012 r.

W opinii NIK, niewielki zakres przedmiotowy, i podmiotowy dotychczasowych kontroli w zakresie poszukiwania osób zaginionych, jak również niewystarczająca liczba szkoleń w jednostkach terenowych Policji, wskazuje na potrzebę zintensyfikowania działań w tym obszarze.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w wyżej przedstawionym zakresie.

4. Przedsięwzięcia KGP w zakresie poszukiwania osób zaginionych

4.1. Centrum Poszukiwania Osób Zaginionych

Opis stanu
faktycznego

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.

W maju 2012 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji nadinsp. Andrzej Rokita zatwierdził Koncepcję Funkcjonowania Centrum Poszukiwania Osób Zaginionych w ramach Wydziału Poszukiwań i Identyfikacji Osób Biura Kryminalnego KGP²³. 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.

(dowód: akta kontroli str. 142-160)

Centrum zgłosiło swoją gotowość w wyznaczonym terminie, tj. w dniu 15 lutego 2013 r. Formalne uruchomienie Centrum nastąpiło dwa miesiące później decyzją Nr 147/KGP w sprawie Centrum Poszukiwania Osób Zaginionych Komendy Głównej Policji²⁴, która weszła w życie z dniem 17 kwietnia 2013 r. Jak wyjaśnił Komendant Główny Policji przyczyną niedotrzymania formalnego terminu związanego z wydaniem decyzji o uruchomieniu CPOZ była prowadzona w tym samym czasie reorganizacja struktur KGP co spowodowało, że termin wejścia w życie przedmiotowej decyzji był współzależny z terminem wejścia w życie nowego regulaminu całej KGP.

(dowód: akta kontroli str. 303-304)

Wspomniana wyżej Decyzja nr 147/KGP w sprawie CPOZ określiła m.in. zakres zadań Centrum. Katalog tych zadań był węższy niż przewidywany do realizacji w Koncepcji funkcjonowania CPOZ. Nie ujęto w nim m.in. zadań:

- podejmowania czynności w sprawach dotychczas nierozwiązanych pomimo prowadzenia wieloletnich poszukiwań tzw. Archiwum X,
- gromadzenia i przetwarzania informacji o niewyjaśnionych sprawach zaginięć osób w tym bazy osób nieletnich stale uciekających,
- pełnienia w uzasadnionych przypadkach, całodobowego nadzoru eksperckiego przy wparciu

²² Badanie ankietowe przeprowadzone w 25 jednostkach organizacyjnych Policji, w których przeprowadzono kontrole poszukiwań osób zaginionych.

²³ Zwana dalej „Koncepcją funkcjonowania CPOZ”.

²⁴ Decyzja Nr 147 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 kwietnia 2013 r. w sprawie Centrum Poszukiwania Osób Zaginionych Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 36).

innych zespołów Wydziału Poszukiwań i Identyfikacji Osób BSK KGP.

Jak wyjaśnił Komendant Główny Policji, odstąpiono od tworzenia bazy zawierającej informacje na temat osób nieletnich stale uciekających ze względu na uzyskiwanie tych danych z systemu KSIP. W pozostałym zakresie zadania realizowane są przez pracowników CPOZ. Odnosnie podejmowanych przez CPOZ czynności w sprawach dotychczas nierozwiązanych ustalono, że w okresie kontroli CPOZ zakończyło jedną taką sprawę.

(dowód: akta kontroli str. 302, 281, 420-421)

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

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

(dowód: akta kontroli str. 280-282)

Ustalono, że CPOZ wydawało wytyczne dla jednostek Policji prowadzących poszukiwania. W okresie objętym kontrolą wydano:

- Wytyczne z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie prawidłowego określania właściwości miejscowej do prowadzenia poszukiwań osób zaginionych;
- Wytyczne z dnia 22 maja 2013 r. w zakresie dotyczącym nowej funkcjonalności KSIP.

Ponadto CPOZ brało udział w opracowaniu zarządzenia nr 26 KGP z dnia 18 listopada 2013 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie prowadzenia przez Policję poszukiwania osoby zaginionej oraz postępowania w przypadku ujawnienia osoby o nieustalonej tożsamości lub znalezieniu nieznanego zwłok oraz szczątków ludzkich.

(dowód: akta kontroli str. 280-282, 72-79)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Zdaniem NIK opóźnienie w wydaniu decyzji o utworzeniu Centrum pomimo tego, że jednostka ta była już gotowa do działania było uchybieniem formalnym i nie miało istotnego wpływu na realizację przez nią zadań. Jednakże w opinii NIK zadania, które faktycznie realizuje CPOZ (np. podejmowanie czynności w sprawach dotychczas nierozwiązanych pomimo prowadzenia wieloletnich poszukiwań tzw. Archiwum X) powinny zostać Centrum formalnie przypisane tak, aby nie było rozdziewięku pomiędzy stanem prawnym i faktycznym.

4.2. Mobilne Centrum Wsparcia Poszukiwań.

*Opis stanu
faktycznego*

Koncepcja Funkcjonowania CPOZ przewidywała zakup i wprowadzenie do użytkowania Mobilnego Centrum Wsparcia Poszukiwań (MCWP). W lutym 2013 r. Z-ca Komendanta Głównego Policji nadinsp. Andrzej Rokita zatwierdził „Specyfikację i funkcjonowanie Mobilnego Centrum Wsparcia Poszukiwań w Strukturach Centrum Poszukiwań Osób Zaginionych”. Zgodnie z tą koncepcją MCWP miało powstać jako wsparcie prowadzonych działań poprzez m.in.

- sprawdzenie i ustalanie w bazach policyjnych,
- wykorzystanie systemów analitycznych,
- utworzenie wspólnego punktu dowodzenia dla Policji i służb poza policyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 134-141)

Według ww. koncepcji, koszt zakupu MCWP oszacowano na 500 tys. zł. Taką też kwotę ujęto w planie finansowo-rzeczowym KGP na dzień 30 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 134-141; 185-187)

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.

(dowód: akta kontroli str. 214-276)

Wg ustaleń kontroli, MCWP wykorzystywany był 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.

(dowód: akta kontroli str. 168)

W stosunku do Specyfikacji MCWP zostało wyposażone w zaplanowany sprzęt z wyjątkiem:

- rolety zewnętrznej, która miała stanowić element zadaszenia nad wejściem do MCWP podczas opadów atmosferycznych;
- radia CB;
- urządzenia GPS Garmin wraz z oprogramowaniem i mapami;
- czterokołowca typu quad z przyczepą.

Zastępca Komendanta Głównego Policji nadisnp. Wojciech Olbrys wyjaśnił, że „zakup powyższych elementów wyposażenia MCWP jest planowany w przyszłości.”

(dowód: akta kontroli str. 169, 418-420)

4.3 System Child Alert.

*Opis stanu
faktycznego*

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 wynika 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.

Wg ustaleń kontroli termin oraz zakres rzeczowy zrealizowanego zadania był zgodny z umową. Wg ustaleń kontroli gotowość systemu Child Alert ogłoszono w listopadzie 2013 r., przy czym system ten jest nadal 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.

(dowód: akta kontroli str. 170-171, 383, 391-410)

Realizując koncepcję systemu Child Alert, Komendant Główny Policji zawarł niżej wymienione porozumienia „non profit” z następującymi partnerami medialnymi:

- w dniu 15 grudnia 2013 r. z Telewizją Polsat Sp. z o.o.,
- w dniu 17 grudnia 2013 r. z Telewizją Polską SA,
- w dniu 18 grudnia 2013 r. z telewizją TVN SA,
- w dniu 31 grudnia 2013 r. ze stacją radiową „RADIO MUZYKA FAKTY” Sp. z o.o.,
- w dniu 10 lutego 2014 r. z agencją reklamową AMS SA,
- w dniu 11 lutego 2014 r. z operatorem komunikacji cyfrowej „SCREEN NETWORK” SA,
- w dniu 14 lutego 2014 r. ze stacją radiową Radio ZET - ZET PREMIUM Sp. z o.o.,
- w dniu 13 marca 2014 r. z właścicielem portalu internetowego - Grupą INTERIA.pl Sp. z o.o.,
- w dniu 7 kwietnia 2014 r. ze spółką medialną Agora SA.

Przedmiotem wszystkich umów było niekomercyjne opublikowanie stosownych komunikatów o zaginięciu dziecka i uruchomieniu jego poszukiwań oraz o odwołaniu poszukiwań.

(dowód: akta kontroli str. 196)

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 stanowił wydatki na 4 zagraniczne wizyty studyjne wraz tłumaczeniem – 128,8 tys. zł. Sprzęt informatyczny i sprzęt IT stanowił wydatek 127,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 196)

W okresie od uruchomienia ww. systemu do 16 lipca 2014 r. do CPOZ nie wpłynął, żaden wniosek z jednostki Policji prowadzącej poszukiwania osoby zaginionej o wsparcie poszukiwań przez Child Alert.

Prawidłowość działania systemu potwierdzona została w testach.

(dowód: akta kontroli str. 169)

4.4 Wymiana informacji z podmiotami zagranicznymi

Opis stanu
faktycznego

Analiza 39 przypadków poszukiwań zagranicznych wykazała, iż nie wystąpiły opóźnienia czy zaniechania w realizacji zadań przez Komendę Główną Policji – Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji. Nie stwierdzono nieuzasadnionych opóźnień w przekazywaniu informacji stronie zagranicznej (spośród 32 przesłanych wniosków o sprawdzenie, 28 wniosków, tj. 88%, przekazano stronie zagranicznej tego samego dnia), ani w przekazywaniu odpowiedzi od podmiotu zagranicznego do komend wojewódzkich (wszystkie odpowiedzi przekazano tego samego dnia).

(dowód: akta kontroli str. 286-296)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Współpraca Policji i Prokuratury

Kontrola P/14/042 przeprowadzona w jednostkach organizacyjnych Policji wykazała nieprawidłowości w obszarze współdziałania Policji i Prokuratury przy identyfikacji NN zwłok. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na tym, że:

1. W dniu 4 stycznia 2013 r. Komisariat Policji Poznań-Jeżyce przyjął zawiadomienie o zaginięciu Pawła M., z którym rodzina utraciła kontakt 24 grudnia 2012 r. W dniu 7 stycznia 2013 r. funkcjonariusze prowadzący poszukiwania zaginionego uzyskali informację o odnalezieniu, w dniu 27 grudnia 2012 r. w Poznaniu na ul. Hetmańskiej, niezidentyfikowanych zwłok, które rysopisem i ubiorem odpowiadały zaginionemu. Po skontaktowaniu się z jednostką organizacyjną Policji prowadzącą identyfikację tych zwłok okazało się, że zostały one zidentyfikowane jako Jacek M. Identyfikacja ograniczyła się do rozpoznania przez rodzinę. Zwłoki zostały wydane rodzinie, a w dniu 5 stycznia 2013 r. - pochowane. Z uwagi na dokonaną identyfikację, nie przeprowadzono sekcji znalezionych zwłok, nie pobrano materiału genetycznego do badań, ani odcisków linii papilarnych.

Funkcjonariusze KP Poznań-Jeżyce prowadzący poszukiwania zaginionego przeprowadzili dodatkowe czynności, które potwierdziły ich podejrzenia, że odnalezione zwłoki zostały błędnie zidentyfikowane. W związku z powyższym funkcjonariusze Policji zwrócili się do prokuratury o rozważenie możliwości ekshumacji zwłok w celu pobrania próbek biologicznych i przeprowadzenia badań genetycznych, aby wyeliminować wątpliwości dotyczące rozpoznania zwłok przez rodzinę.

Komenda Miejska Policji w Poznaniu przekazała do Prokuratury Rejonowej Poznań-Wilda pismo informujące o swoich zastrzeżeniach w sprawie identyfikacji ww. zwłok. W dniu 17 lipca 2013 r. funkcjonariusz KP Poznań-Jeżyce skontaktował się telefonicznie z prokuratorem, Panią Moniką Przerywacz i uzyskał informację, że Pani prokurator podjęła decyzję o przeprowadzeniu ekshumacji w listopadzie 2013 r. Komisariat Policji Poznań-Jeżyce jeszcze trzykrotnie²⁵ monitował w sprawie wydania zgody na ekshumację i przeprowadzenie badań genetycznych, które wyjaśniłyby wszelkie wątpliwości w tej sprawie. Pomimo tego, w dniu 8 maja 2014 r. Pani

²⁵ W dniach 28 stycznia 2014 r., 5 marca 2014 r. i 29 kwietnia 2014 r.

prokurator Monika Przerywacz poinformowała o odstąpieniu od przeprowadzenia ekshumacji pogrzebanych zwłok osoby uznanej za Jacka M., w związku z jednoznacznym rozpoznaniem wymienionej osoby przez rodzinę. Nie odniosła się przy tym do faktów wywołujących wątpliwości związane z identyfikacją ww. zwłok, podnoszonych przez Policję w pismach do Prokuratury.

W związku z zaistniałą sytuacją Prezes Najwyższej Izby Kontroli zwrócił się do Prokuratury Generalnego²⁶ z prośbą o podjęcie – w ramach posiadanych uprawnień – działań mających na celu wyjaśnienie zaistniałej sytuacji i poinformowanie o wynikach tych działań.

W odpowiedzi Prokurator Generalny poinformował Prezesa NIK²⁷, że w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego uznał, iż decyzja o jednoznacznej identyfikacji zwłok i wydaniu ich rodzinie była przedwczesna, również przedwczesna była decyzja o umorzeniu postępowania. Prokurator Generalny poinformował również, że po przeprowadzeniu dodatkowych czynności zostanie ewentualnie podjęta decyzja o ekshumacji zwłok.

2. W dniu 15 lipca 2012 r. ok. godz. 17³⁰ w Otmuchowie, na brzegu Nysy Kłodzkiej, ujawniono NN zwłoki, w stanie całkowitego rozkładu²⁸. Funkcjonariusze Komisariatu Policji w Otmuchowie przeprowadzili wymagane czynności, zgodnie z § 31 zarządzenia Nr 124/KGP. Prokurator Prokuratury Rejonowej w Nysie, nadzorująca tę sprawę, poleciła zabezpieczyć zwłoki do sekcji, w Prosektorium w Nysie. Podczas otwarcia zwłok, w dniu 18 lipca 2012 r., zostały pobrane próbki biologiczne do oznaczenia kodu DNA. Ponieważ jednak KP w Otmuchowie nie został przez Prokuraturę powiadomiony o terminie sekcji zwłok, funkcjonariusze Policji w nich nie uczestniczyli.

Powyższe uniemożliwiło realizację obowiązków ciążących na policjancie prowadzącym identyfikację NN zwłok określonych w § 34 ww. Zarządzenia Nr 124/KGP, tj. udziału w czynności otwarcia NN zwłok przeprowadzonej przez lekarza medycyny sądowej, z udziałem specjalisty techniki kryminalistycznej, który powinien wykonać niezbędną dokumentację fotograficzną przed otwarciem NN zwłok, a także pobrać odfitki linii papilarnych palców rąk i dłoni oraz próbki biologiczne w celu przeprowadzenia badań analizy DNA.

3. W dniu 2 czerwca 2013 r. w Kaliszu, w piwnicy opuszczonego budynku mieszkalnego, ujawniono NN zwłoki²⁹ w stanie daleko posuniętego rozkładu, uniemożliwiającego ustalenie czasu i przyczyny zgonu oraz pobranie odfitek linii papilarnych. Zgodnie z § 31 ust. 1 zarządzenia nr 124/KGP przeprowadzono oględziny NN zwłok i miejsca ich znalezienia oraz przeprowadzono penetrację całego budynku. Wyniki oględzin utrwalono za pomocą fotografii. Rysopis NN zwłok, wraz z komputerową rekonstrukcją wyglądu twarzy i opisem zachowanej odzieży, zamieszczono na stronie internetowej KWP w Poznaniu, a także w lokalnych mediach (telewizja, gazeta) i portalach internetowych. Dane dotyczące NN zwłok zostały zarejestrowane w ewidencji policyjnej.

Prokuratura Rejonowa w Kaliszu zleciła określenie profilu DNA, na podstawie materiału biologicznego pobranego podczas sekcji zwłok, dopiero 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 odniesieniu do powyższych nieprawidłowości Komendant Główny Policji w odpowiedzi na pytanie czy, a jeśli tak, to jakie podejmował działania zmierzające do usprawnienia współpracy Policji Prokuratury przy prowadzeniu czynności związanych z identyfikacją NN zwłok wyjaśnił m.in. że:

„(...) organem prowadzącym czynności procesowe w tych sprawach, czy nadzorującym je był Prokurator i to on podejmował wiążące w tych sprawach decyzje m.in. umorzenie postępowania

²⁶ Pismo Prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego Nr KPB-4110-003-00/2014 z dnia 15 lipca 2014 r.

²⁷ Pismo Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Marka Jamrogowicza nr PG II Ko2 1515/14 z dnia 6 sierpnia 2014 r.

²⁸ Sprawa nr KR.54714.2012.

²⁹ Sprawa nr 1/13/PI/MK.

i uznanie potwierdzenia tożsamości zwłok jako jednoznaczne. Ponadto Prokurator w oparciu o przepisy procedury kamej podejmował również w tych sprawach decyzje o zarządzaniu sekcji ujawnionych zwłok lub odstąpieniu od tej czynności, czy też zleceniu oznaczenia profilu DNA z materiału biologicznego zabezpieczonego ze zwłok.

W zarządzeniu 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 nieznanych zwłok oraz szczątków ludzkich«, określone zostały czynności jakie policjanci winni wykonać na miejscu znalezienia NN zwłok, które mogą przyczynić się do ich identyfikacji, jednakże zaznaczono, że w przypadku kiedy prokurator podjął decyzję o osobistym udziale w czynnościach procesowych na miejscu zdarzenia, wówczas kierownik grupy operacyjno-procesowej współdziała z nim w tych czynnościach.

Należy również zaznaczyć, że czynności związane z identyfikacją nieznanych zwłok podejmowane są przez Policję w oparciu o przepisy Zarządzenia 124 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 czerwca 2012 r. i prowadzone są w oparciu o dokumentację sporządzoną przez grupę operacyjno-procesową wykonującą czynności na miejscu ujawnienia zwłok oraz materiały pochodzące z sekcji zwłok, które są prowadzone lub nadzorowane bezpośrednio przez Prokuratora.

W tym miejscu na przykładzie sprawy ujawnienia nieznanych zwłok ludzkich w Poznaniu należy zwrócić uwagę, że Prokurator z Prokuratury Rejonowej Poznań-Wilda na etapie prowadzonego postępowania przygotowawczego nie podjął decyzji o przeprowadzeniu sekcji zwłok denata, podczas której możliwe byłoby zabezpieczenie materiału do badań DNA, uznając, że oświadczenia członków rodziny są wskazującymi jednoznacznie tożsamość ujawnionych zwłok. Należy zauważyć, że w tym przypadku została zastosowana jedna z metod identyfikacji nieznanych zwłok określona w przepisach Zarządzenia 124 Komendanta Głównego Policji z dnia 4 czerwca 2012 r., tj. rozpoznanie zwłok przez świadków, członków rodziny lub znajomych.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że w przypadku spraw związanych z ujawnianiem nieznanych zwłok i ich późniejszą identyfikacją właściwa współpraca i współdziałanie Prokuratury i Policji zwłaszcza we wstępnej fazie prowadzonych czynności ma szczególne znaczenie dla przebiegu sprawy. Obowiązujące przepisy procedury kamej jak również przepisy wewnętrzne regulujące pracę powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury oraz Policji określają zasady wzajemnej współpracy.

Wprowadzane przez Komendanta Głównego Policji przepisy wewnętrzne w tym zakresie, m.in. zarządzenie 124 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 nieznanych zwłok oraz szczątków ludzkich«, reguluje zarówno kwestie związane z podejmowanymi przez Policję czynnościami na miejscu ujawnienia nieznanych zwłok, jak też współdziałania i współpracy z Prokuratorem».

(dowód: akta kontroli str. 640-641)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje faktu, że czynności dokonywane zarówno przez Prokuraturę jak i Policję w procesie identyfikacji NN zwłok zostały uregulowane zarówno w przepisach rangi ustawowej jak i przepisach wewnętrznych. Jednakże opisane powyżej stany nieprawidłowe, świadczą o niewystarczającej współpracy tych instytucji. W opinii NIK, celowe jest więc podjęcie przez Komendanta Głównego Policji, w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym, działań zmierzających do usprawnienia i wzmożenia takiej współpracy tak, aby wyeliminować wszelkie nieprawidłowości w tym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

*Wnioski
pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu:

1. Zintensyfikowanie oraz uregulowanie wzajemnej współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi, w tym z grupami ratowniczo-poszukiwawczymi niezrzeszonymi w KSRGIL, a przede wszystkim określenie zasad i procedur włączania do akcji poszukiwawczych takich podmiotów;
2. Pozyskanie przez CPOZ do współpracy nowych grup poszukiwawczo-ratowniczych, bądź takiego zorganizowania współdziałania z grupami już istniejącymi w utworzonej bazie, aby zasięgiem ich funkcjonowania objąć obszar wszystkich województw;
3. Kontynuowanie działań w celu pełnego wyposażenia Mobilnego Centrum Wsparcia Poszukiwań osób zaginionych.
4. Zintensyfikowanie szkoleń funkcjonariuszy komisariatów i komend w zakresie poszukiwania osób zaginionych i identyfikacji NN zwłok.
5. Wzmoczenie i usprawnienie współpracy Policji i Prokuratury przy prowadzeniu identyfikacji NN zwłok.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla Pana Komendanta, drugi - do akt kontroli.

*Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 19 listopada 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla



