

**RAPORT Z KONTROLI
GROBÓW I CMENTARZY WOJENNYCH
WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
W 2010 ROKU**

Opracowany przez:

Emilia Orzoł - inspektor wojewódzki

pod kierunkiem:

Jan Kosiorek - Kierownik Oddziału Ochrony
Dziedzictwa Narodowego i Rehabilitacji

Olsztyn, styczeń 2011 rok

1. PRZEPISY PRAWNE

Zagadnienia związane z ochroną ofiar wojny poruszają cztery Konwencje podpisane w Genewie 12 sierpnia 1949 r., które Polska ratyfikowała pięć lat później. Określają one zalecany sposób postępowania państw wobec żołnierzy, jeńców wojennych i osób cywilnych podczas konfliktów zbrojnych, jak również regulują sprawy związane z ochroną miejsc spoczynku ofiar wojny.

Dodatkowo Rzeczpospolita Polska zawarła z państwami ościennymi umowy i traktaty dwustronne, regulujące wzajemne obowiązki sygnatariuszy w opiece nad mogiłami i cmentarzami wojennymi znajdującymi się na terenie układających się stron (Białoruś, Litwa, Niemcy, Rosja, Ukraina). Umowy tego rodzaju Polska zawarła także z innymi krajami (Kirgistan, Uzbekistan).

Natomiast podstawowym polskim aktem regulującym kwestie cmentarzy wojennych jest ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. Nr 39, poz. 311 z późn. zm.). Zgodnie z jej zapisami do zadań wojewody należy:

- zarządzenie ekshumacji zwłok z grobu wojennego i przeniesienie ich do innego grobu; wskutek umotywowanej prośby rodziny lub otoczenia osoby pochowanej w grobie wojennym, bądź prośby instytucji społecznej, wydawanie zezwolenia na ekshumację zwłok z grobu wojennego, przeniesienie ich na inne miejsce w kraju lub poza granicami Państwa i na sprowadzenie zwłok z obcego państwa celem pochowania w kraju w grobie wojennym (art. 4),
- wydawanie zezwolenia na przeprowadzanie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych (art. 5),
- powierzenie jednostce samorządu terytorialnego, w drodze porozumienia, obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, z jednoczesnym przekazaniem odpowiednich funduszy, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego nie przejmie tego obowiązku bezpłatnie (art. 6 ust. 3).

Sprawy dotyczące opieki nad grobami wojennymi reguluje ponadto rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Spraw Wojskowych i Opieki Społecznej w sprawie wykonania ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. Nr 85, poz. 595).

Zgodnie z § 2 rozporządzenia do zakresu działania wojewody należą sprawy dotyczące:

- ekshumacji i przeniesienia zwłok z cmentarza lub grobu wojennego na inny cmentarz lub do innego grobu wojennego,
- udzielania pozwoleń na remont lub budowę grobowców, na wznoszenie pomników, na wykonywanie robót ziemnych i innych urządzeń na cmentarzach wojennych oraz zatwierdzania projektów budowy pomników i projektów innych urządzeń,
- ogólnego zarządu cmentarzy wojennych, a w szczególności sprawy związane z ewidencją, remontem i utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych oraz sprawy związane z uregulowaniem własności gruntów, zajętych pod cmentarze wojenne.

Obowiązki wynikające z powyższych aktów prawnych ciążą również na gminach, do których należy bezpośredni dozór nad stanem grobów i cmentarzy wojennych (art. 7 ustawy, § 4 ust. 1 rozporządzenia) oraz zawiadamianie wojewody w razie uszkodzenia grobu lub jakichkolwiek urządzeń na cmentarzu (§ 4 ust. 2 rozporządzenia).

2. ORGANIZOWANIE OPIEKI NAD GROBAMI I CMENARZAMI WOJENNYMI NA TERENIE WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Według posiadanej ewidencji mogił, kwater i cmentarzy wojennych, opracowanej na podstawie danych przekazanych przez poszczególne gminy, na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego znajduje się ponad 300 obiektów cmentarnictwa wojennego.

Największy cmentarz z I wojny światowej na terenie województwa znajduje się w Markajmach (gm. Lidzbark Warmiński). Zajmuje on powierzchnię 1,08 ha. Spoczywa na nim 2.761 żołnierzy kilku narodowości: 2.081 - armii rosyjskiej, 506 - rumuńskiej, 53 - francuskiej, 49 - angielskiej, 45 - belgijskiej, 19 - włoskiej, 8 - serbskiej.

Największe cmentarze pochodzące z okresu II wojny światowej, to:

- cmentarz Żołnierzy Armii Radzieckiej w Braniewie - pow. 6,5 ha, liczba pochowanych żołnierzy - 31.237,
- cmentarz Żołnierzy Armii Radzieckiej w Olsztynie - pow. 1,4 ha, liczba żołnierzy pochowanych ogółem: 5.222 (4.262 armii radzieckiej, 290 - żoł. WP, 670 - lotnicy Wolnej Francji),
- cmentarz Żołnierzy Armii Radzieckiej w Elblągu - 1,4 ha, liczba pochowanych żołnierzy - 2731,
- cmentarz Żołnierzy Armii Radzieckiej w Lidzbarku Warmińskim - pow. 0,669 ha, liczba pochowanych żołnierzy - 1.972.

Zgodnie z art. 6 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych z 28 marca 1933 r., groby i cmentarze wojenne pozostają pod opieką Państwa, a koszty ich utrzymania ponosi Skarb Państwa. Obowiązek ich utrzymania wojewoda może powierzyć gminie za przekazaniem odpowiednich funduszy, o ile nie przyjmie ona tego obowiązku bezpłatnie.

Dotacja na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2010 w rozdziale 71035 § 2020 „Cmentarze” wynosiła 221.000 zł.

Z tej ogólnej kwoty, Wojewoda Warmińsko-Mazurski przeznaczył 199.900 zł na bieżące utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych. Realizacja tego obowiązku wraz ze środkami finansowymi na ten cel, została powierzona na mocy porozumienia 54 gminom, zainteresowanym przejęciem zadania.

Jedną z najwyższych kwot dotacji przekazano na wykonanie prac porządkowo-pielęgnacyjnych na cmentarzu Żołnierzy Armii Radzieckiej w Braniewie z II wojny światowej - 13.280 zł. Dotację w tej samej wysokości przekazano na utrzymanie cmentarzy wojennych na terenie Olsztyna.

Niektóre gminy odpowiedziały na apel Wojewody i przeznaczyły na bieżącą konserwację cmentarzy wojennych środki własne.

Dodatkowo Wojewoda współfinansował z Radą Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa prace remontowe i rewaloryzacyjne na 10 cmentarzach wojennych, zlokalizowanych na terenie 8 gmin. Środki finansowe z Rady OPWiM w wysokości 117.200 zł wraz ze środkami z budżetu Wojewody w kwocie 17.100 zł, zostały przekazane na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a poszczególną gminą m.in. na wykonanie tablic informacyjnych oraz remont krzyży, nagrobków i pomników położonych w obrębie cmentarza.

Pozostała część dotacji Wojewody została przekazana na wykonanie prac sondażowych na prywatnej działce w Miłomłynie (1.500 zł) oraz na zorganizowanie pogrzebu odnalezionych szczątków ludzkich z okresu I wojny światowej (2.500 zł).

3. ZAKRES KONTROLI

W 2010 r. przeprowadzono ogółem 15 kontroli, w tym: 14 kontroli problemowych 1 doraźną. Tym samym skontrolowano 24% wszystkich porozumień oraz 23% dotacji udzielonej gminom z budżetu Wojewody na 2010 r. na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych.

Kontroli, przeprowadzonych na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 i art. 36 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 ze zm.), poddano następujące jednostki samorządu terytorialnego:

1. Urząd Gminy w Barcianach
2. Urząd Miejski w Bisztynku
3. Urząd Miejski w Braniewie
4. Urząd Gminy w Dubeninkach
5. Urząd Miejski w Gołdapi
6. Urząd Miasta w Iławie
7. Urząd Gminy w Kalinowie
8. Urząd Miasta w Kętrzynie
9. Urząd Miejski w Miłakowie
10. Urząd Gminy w Miłkach
11. Urząd Miejski w Mrągowie
12. Urząd Miejski w Ornecie
13. Urząd Gminy w Ostródzie
14. Urząd Miejski w Pieniężnie
15. Urząd Miasta i Gminy w Rucianem-Nidzie

Przedmiotem kontroli była ocena realizacji przez gminy zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotyczących obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy wojennych (15 kontroli), a w 2 przypadkach dodatkowo ocena wykonania prac remontowych na cmentarzach wojennych, określonych szczegółowo w porozumieniu.

W ramach kontroli dokonano oględzin 42 obiektów grobownictwa wojennego (mogiły, kwatery, cmentarze wojenne) położonych na terenie tych gmin. Fotografie obrazujące stan obiektów zostały przedstawione w załącznikach do niniejszego raportu.

Badaniem objęto następujące zagadnienia:

- 1) Organizacja pracy oraz kadra realizująca powierzone zadania z zakresu administracji rządowej związane z utrzymaniem cmentarzy i grobów poległych,
- 2) Prowadzona dokumentacja w zakresie nadzorowania, organizowania i sprawowania opieki nad cmentarzami i grobami poległych,

- 3) Wydatkowanie środków finansowych przeznaczonych na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych znajdujących się na terenie gminy,
- 4) Organizacja, zakres i przebieg prac przy obiektach cmentarnictwa wojennego znajdujących się na terenie gminy,
- 5) Współpraca z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków,
- 6) Wizytacja grobów i cmentarzy wojennych znajdujących się na terenie gminy,
- 7) Inne: zezwolenie nadleśnictwa na wykonanie prac porządkowych i remontowych (dot. cmentarzy zlokalizowanych w lesie), występujące akty wandalizmu oraz podjęte w tym zakresie działania, patronat społeczny nad cmentarzami wojennymi.

Kontrolujący dokonali oceny wykonania zadań określonych w porozumieniu pomiędzy Wojewodą Warmińsko-Mazurskim a daną gminą w zakresie utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Nadzór nad organizowaniem i sprawowaniem przez gminy opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi, jest prowadzony również w formie sprawozdań merytoryczno-finansowych, które wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, z którymi zawarto porozumienia, są zobowiązane przedkładać 2 razy w roku. Jednym z załączników do ww. sprawozdania jest dokumentacja fotograficzna, przedstawiająca aktualny stan obiektów.

4. USTALENIA KONTROLI

W wyniku dokonanej oceny stwierdzono, że wszystkie skontrolowane gminy dokładają starań, by znajdujące się na ich terenie groby i cmentarze wojenne zachowały estetyczny wygląd.

Natomiast stwierdzone w toku kontroli uchybienia nie mają zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność. Wśród nich dominują:

- uchybienia związane z przestrzeganiem instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych w zakresie:
 - oznaczenia/właściwego oznaczenia przedmiotowej teczki akt - 7 j.s.t.
 - wyodrębnienia podteczki z kategorią archiwalną akt „A”, zawierającej karty ewidencyjne wyłącznie obiektów cmentarnictwa wojennego, tj. dokumentację mającą trwałą wartość historyczną, przewidzianą do przekazania do archiwum państwowego - 7 j.s.t.

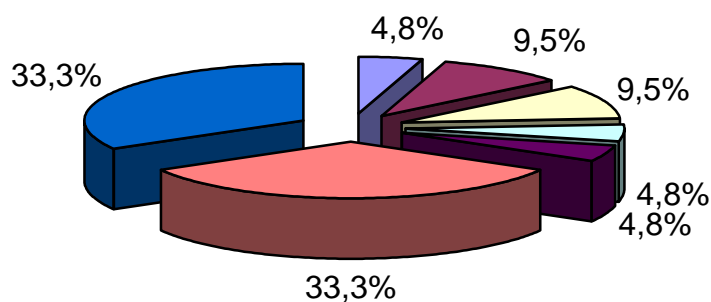
Skutkiem powyższego mogła być w przyszłości bezpowrotna utrata informacji o obiektach cmentarnictwa wojennego.

- nie przydzielenie obowiązków wynikających z przedmiotu kontroli żadnej z komórek organizacyjnych - 2 j.s.t.
 - nie ujęcie zadań w zakresie czynności pracownika, który je faktycznie wykonuje - 2 j.s.t.
- Powyższe uchybienia utrudniają ustalenie komórki i osoby odpowiedzialnej za realizację kontrolowanych zadań, co jest szczególnie istotne w przypadku wystąpienie błędów bądź konieczności uzyskania informacji lub wyjaśnień.

Kolejnymi kategoriami uchybień było:

- brak współdziałania z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w przypadku zabytkowych cmentarzy wojennych - 1 j.s.t.
- niezgodność ze stanem faktycznym danych zawartych w kartach ewidencyjnych grobów i cmentarzy wojennych - 1 j.s.t.
- brak na fakturach klauzuli: sprawdzono pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym - 1 j.s.t.

Wykazane uchybienia z podziałem na kategorie



<input type="checkbox"/>	brak na fakturach klauzuli: sprawdzono pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym
<input type="checkbox"/>	nie przydzielenie obowiązków wynikających z przedmiotu kontroli żadnej z komórek organizacyjnych
<input type="checkbox"/>	nie ujęcie zadań w zakresie czynności pracownika, który je faktycznie wykonuje
<input type="checkbox"/>	niezgodność ze stanem faktycznym danych zawartych w kartach ewidencyjnych grobów i cmentarzy wojennych
<input type="checkbox"/>	brak współdziałania z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w przypadku zabytkowych cmentarzy wojennych
<input type="checkbox"/>	brak wyodrębnionej podteczki do przechowywania kart ewidencyjnych cmentarzy wojennych
<input type="checkbox"/>	brak oznaczenia/właściwego oznaczenia przedmiotowej teczki

W związku ze stwierdzonymi uchybieniami wobec 12 jednostek samorządu terytorialnego sformułowano następujące zalecenia pokontrolne:

- 1) Tworzyć, ewidencjonować i przechowywać dokumenty oznaczone zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt, stanowiącym załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz 1319 z późn. zm), tj. symbolem klasyfikacyjnym 7090 i hasłem „Nadzorowanie, organizowanie i sprawowanie opieki nad cmentarzami wojennymi i grobami poległych” (6 j.s.t.).
- 2) Z uwagi na kategorię archiwalną „A”, karty ewidencyjne cmentarzy należy przechowywać w odrębnej teczce oznaczonej symbolem 7091 i hasłem „Ewidencja cmentarzy”, a w ramach tej teczki macierzystej wydzielić podteczkę i oznaczyć przykładowo 7091-I „Ewidencja cmentarzy wojennych”. Należy w niej gromadzić wyłącznie karty ewidencyjne grobów i cmentarzy wojennych (8 j.s.t.).
- 3) Wskazać w Regulaminie Organizacyjnym komórkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi (2 j.s.t.).
- 4) Przypisać zadania związane z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi, poprzez ich umiejscowienie w zakresie czynności odpowiedniemu pracownikowi (2 j.s.t.).

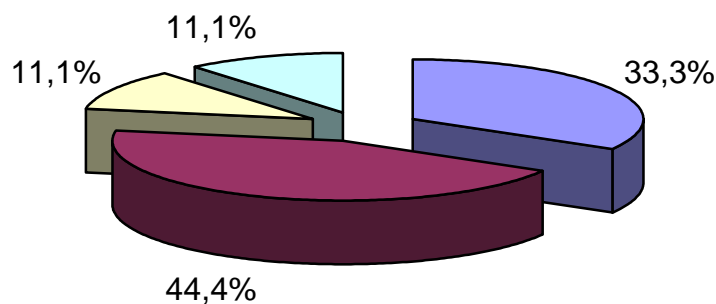
Ponadto w pojedynczych przypadkach skierowano poniższe zalecenia pokontrolne:

- 1) Zintensyfikować prace pielęgnacyjne na alejach bocznych cmentarza wojennego.
- 2) Podjąć działania, w miarę posiadanych środków finansowych, zmierzające do wykonania ogrodzenia wokół cmentarzy wojennych.
- 3) Uzupelnąć wymienione w protokole kontroli faktury za wykonanie prac związanych z utrzymaniem cmentarzy wojennych o klauzule: sprawdzono pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, zgodnie z § 3 Porozumienia.
- 4) Zawrzeć umowę z wykonawcą prowadzącym prace pielęgnacyjno-porządkowe na cmentarzach wojennych.
- 5) Współpracować z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w zakresie prac prowadzonych na zabytkowych cmentarzach wojennych.
- 5) Uzgodnić z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków, które obiekty cmentarnictwa wojennego położone na terenie gminy, są objęte ochroną konserwatorską na podstawie

wpisu do wojewódzkiej ewidencji zabytków bądź do rejestru zabytków, a następnie uzupełnić o te dane karty ewidencyjne (sygnatura i data decyzji WKZ).

- 6) Dokonać ponownej weryfikacji danych zawartych w przesłanych kartach ewidencyjnych obiektów cmentarnictwa wojennego, ze szczególnym uwzględnieniem uwag opisanych w protokole kontroli, w oparciu o dane źródłowe i stan faktyczny, a następnie poprawione i uzupełnione karty przesłać na adres Wydziału Polityki Społecznej.

Najczęściej formułowane zalecenia pokontrolne



<input type="checkbox"/>	tworzyć, ewidencjonować i przechowywać dokumenty oznaczone zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt
<input type="checkbox"/>	przechowywać w odrębnej teczce karty ewidencyjne cmentarzy wojennych
<input type="checkbox"/>	wskazać w regulaminie organizacyjnym komórkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację zadań
<input type="checkbox"/>	przypisać zadania związane z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi odpowiedniemu pracownikowi

Z kolei w przypadku 3 gmin (20% kontroli), tj. UG w Kalinowie, UM w Iławie i UM w Kętrzynie nie stwierdzono nieprawidłowości, wobec czego w stosunku do tych jednostek nie podjęto czynności pokontrolnych.

5. PODSUMOWANIE

W oparciu o przeprowadzone kontrole stwierdzono, że powierzone zadania w większości przypadków były realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz zawartymi porozumieniami, a badana dokumentacja odpowiadała stanowi faktycznemu.

Przekazana gminom dotacja została rozdysponowana w sposób oszczędny i wydajny, zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach, np. prace na cmentarzach wojennych były wykonywane przez pracowników zatrudnionych w ramach prac publicznych i interwencyjnych, bądź przez pracowników gospodarczych gminy.

Stan zachowania i utrzymania cmentarzy wojennych województwa warmińsko-mazurskiego jest w większości przypadków dobry bądź zadowalający, co stwierdzono w wyniku oględzin, stanowiących jeden z elementów kontroli.