



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.019.01.2017

P/17/097

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/097 – Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2014-2016. Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia zaistniałe wcześniej lub później, jeżeli miały bezpośredni wpływ na zagadnienia objęte kontrolą albo wówczas wystąpiły ich skutki.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	Andrzej Kamiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/114/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r. Zbigniew Jurkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/120/2017 z dnia 27 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce (dalej: ŚUW lub Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Agata Wojtyszek, Wojewoda Świętokrzyski od 9 grudnia 2015 r. (dalej: Wojewoda), uprzednio stanowisko Wojewody od 29 listopada 2007 r. do 8 grudnia 2015 r. pełniła Bożentyna Pałka-Koruba. (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	Urząd został właściwie przygotowany do realizacji zadań związanych z utrzymywaniem i remontami grobów i cmentarzy wojennych. W regulaminie organizacyjnym zostały uwzględnione zadania związane z grobami i cmentarzami wojennymi, jak również wyodrębniono stanowisko pracy zajmujące się tymi zadaniami. Planowanie i wydatkowanie przez Wojewodę środków na realizację zadań związanych z bieżącym utrzymywaniem grobów i cmentarzy wojennych, pracami remontowymi lub ekshumacjami, zapewniało skuteczną ich realizację. W okresie objętym kontrolą, wysokość środków finansowych ujmowanych w corocznych planach budżetu Wojewody, była planowana zgodnie z założeniami określonymi w pismach Ministra Finansów przekazujących wstępne kwoty wydatków oraz zasady i wytyczne do opracowania projektu budżetu. Wojewoda prawidłowo dokonywała podziału środków na zadania związane z bieżącym utrzymywaniem grobów i cmentarzy, pracami remontowymi i przekazywała je do gmin. Każda gmina z województwa świętokrzyskiego, która zgłaszała potrzeby finansowe na realizację zadań powierzonych w zakresie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi otrzymywała dotacje. Ze względu na większe potrzeby gmin niż wysokość środków finansowych zaplanowanych w budżecie Wojewody w kwocie 500 tys. zł rocznie, przeznaczonych na powyższy cel, nie było możliwości przekazywania dotacji we wnioskowanej wysokości. W poszczególnych latach potrzeby zgłaszane przez gminy zaspokojone były: w 2014 r. w 56,8%, w 2015 r. oraz w 2016 r. w 55,9%.
---------------------	---

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Powierzanie przez Wojewodę gminom powyższych zadań następowało zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, na podstawie porozumień.

Wojewoda prawidłowo współpracowała z Radą Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa w Warszawie (dalej: Rada) w zakresie dofinansowywania przez Radę prac remontowych obiektów cmentarnictwa wojennego.

Wojewoda egzekwowała od gmin obowiązki określone porozumieniami w zakresie rozliczania środków. Przedłożone przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) dokumenty umożliwiały ocenę prawidłowości wykorzystania środków.

Urząd przeprowadzał kontrole dotyczące sposobu sprawowania przez gminy nadzoru nad stanem grobów i cmentarzy wojennych oraz opieki nad cmentarzami i mogiłami poległych, jak również stanu utrzymania obiektów cmentarnictwa wojennego. Kontrole przeprowadzono we wszystkich jednostkach objętych planami kontroli przyjętymi na lata 2014-2016.

Prowadzona przez Urząd ewidencja cmentarzy i grobów wojennych była niekompletna i nie było możliwe bieżące ustalenie liczby zaewidencjonowanych obiektów ogółem wraz z podziałem na groby pojedyncze wojenne, groby zbiorowe wojenne, kwatery wojenne oraz cmentarze wojenne. Było to niezgodne z § 2 ust. 1 lit.d rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 r., wydanego w porozumieniu z Ministrami Spraw Wojskowych i Opieki Społecznej w sprawie wykonania ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych² (obowiązującego do 15 czerwca 2016 r.), a po tym dniu – z art. 5a ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych³.

W Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego nie opublikowano porozumień zawartych w dniu 25 marca 2014 r. pomiędzy Wojewodą a ośmioma gminami z terenu województwa świętokrzyskiego w sprawie powierzenia zadań, przyznania dotacji i ustalenia wzajemnych obowiązków w zakresie bieżącego utrzymania, remontów oraz sprawowania opieki nad cmentarzami i mogiłami wojennymi. Nieopublikowanie przedmiotowych porozumień stanowiło naruszenie art. 13 pkt 6 lit.b ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴ oraz art. 20 ust. 2 zdanie 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵.

Wyrażanie zgody przez Wojewodę na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych miało miejsce bez zachowania formy decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, przeprowadzanie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych wymaga zezwolenia wojewody. Wojewoda jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (dalej: k.p.a.), w związku z czym sprawy tego typu winny być rozstrzygane w formie decyzji administracyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, obowiązującym od 1 czerwca 2016 r.⁷, w strukturze organizacyjnej Biura Wojewody funkcjonowało jednoosobowe Stanowisko ds. Cmentarnictwa Wojennego, Obsługi Pełnomocników i Doradców Wojewody. Do zakresu działania ww. Stanowiska należała m.in. realizacja zadań wynikających z ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, polegających na nadzorze oraz

² Dz. U. Nr 85, poz. 595.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 681, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1523.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

⁷ Zarządzenie nr 62/2016 Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu Świętokrzyskiego Urzędowi Wojewódzkiemu w Kielcach.

organizowaniu i sprawowaniu opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi. Uprzednio, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, obowiązującym od 1 października 2013 r. do 31 maja 2016 r.⁸ powyższe zadania były realizowane w ramach Wydziału Polityki Społecznej Urzędu.

W zakresie czynności służbowych starszemu inspektorowi ds. cmentarnictwa wojennego, obsługi pełnomocników i doradców Wojewody przydzielono m.in. takie zadania jak:

- sprawowanie merytorycznego nadzoru na realizacją zadań powierzonych gminom na zasadzie porozumień, w zakresie bieżącego utrzymania, remontów oraz sprawowania opieki nad cmentarzami, kwaterami i grobami wojennymi;
- kontrole nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji celowych przekazanych samorządom na realizację zadań w powyższym zakresie;
- opracowywanie propozycji do budżetu Wojewody oraz podział środków finansowych w dziale cmentarnictwo wojenne;
- pozyskiwanie środków finansowych pozabudżetowych na wykonanie prac remontowych cmentarzy, kwater i grobów wojennych;
- sporządzanie rocznych informacji o wykorzystaniu środków finansowych przekazanych gminom na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych oraz projektu planu na rok następny;
- uaktualnianie spisów pochowanych żołnierzy oraz ich identyfikacja we współpracy z Zarządem Głównym PCK – Biurem Informacji i Poszukiwań;
- zatwierdzanie planów cmentarzy wojennych;
- nadzór nad pracami fundacji, stowarzyszeń i instytucji społecznych, na grobach i cmentarzach wojennych powierzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Została również wyznaczona osoba do zastępowania pracownika w przypadku jego nieobecności, do realizacji ww. czynności. (dowód: akta kontroli str. 8-25)

1.2. Kontrolowana jednostka dysponowała ewidencją cmentarzy wojennych, kwater wojennych, grobów zbiorowych wojennych oraz grobów pojedynczych wojennych w postaci „kart obiektów”, które były przechowywane w odrębnych teczkach założonych dla każdej gminy. Obiekty cmentarnictwa wojennego znajdowały się na terenie 98 spośród 102 gmin z terenu województwa świętokrzyskiego. Karty obiektów zawierały informacje (wypełnione w zależności od posiadanej wiedzy), takie jak: nazwę województwa, powiatu, gminy, miejscowości, rodzaj obiektu (grób zbiorowy, pojedynczy, kwatera lub cmentarz wojenny), liczbę pochowanych, nazwę lokalizacji, rodzaj lokalizacji, dawną nazwę miejscowości, nr działki, opis lokalizacji, opis topografii, opis obiektu, nazwę obiektu, lokalizację, ochronę konserwatorską, właściciela działki, zarządcę działki, nr obiektu, opis obiektu, bibliografię, rok powstania obiektu, autora projektu, okres historyczny, podstawy zakwalifikowania, przynależność (narodowość osób pochowanych). W większości przypadków, poszczególne karty obiektów udokumentowane zostały fotografiami obiektów.

Powyższa ewidencja (zbiór kart obiektów) została udostępniona na stronie internetowej pod adresem „mpn.kielce.uw.gov.pl”, zakładka „miejsca pamięci narodowej”.

Wyszukiwanie obiektów można było prowadzić ze względu na: położenie (według gmin); rodzaj obiektu (cmentarze wojenne, kwatery wojenne, groby pojedyncze, groby zbiorowe); narodowość (polska; niemiecka; rosyjska; inna); okres historyczny (przed 1914 r., I wojna światowa, wojna polsko-bolszewicka, II wojna światowa, okres po 1945 r.).

Sposób prowadzenia ewidencji nie zapewniał bieżącego uzyskiwania informacji w zakresie ogólnej liczby obiektów cmentarnictwa wojennego znajdujących się na terenie województwa świętokrzyskiego z podziałem na ich poszczególne rodzaje.

Ze sporządzonego w toku kontroli zestawienia posiadanych przez kontrolowaną jednostkę kart obiektów wynikało, że na dzień 1 stycznia 2014 r. oraz 31 grudnia 2014 r. na terenie województwa świętokrzyskiego występowało 570 obiektów, z tego 239 grobów pojedynczych wojennych, 267 grobów zbiorowych wojennych, 20 kwater wojennych oraz 44 cmentarze wojenne.

⁸ Zarządzenie nr 92/2013 r. Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 1 października 2013 r. w sprawie ustalenia regulaminu Świętokrzyskiego Urzędowi Wojewódzkiemu w Kielcach

W 2015 r. Wojewoda uznała za groby wojenne dwie mogiły pojedyncze, natomiast w 2016 r. dwie mogiły zbiorowe. W związku z powyższym, na dzień 31 grudnia 2016 r. liczba obiektów ogółem wynosiła 574, z tego 241 grobów pojedynczych wojennych, 269 grobów zbiorowych wojennych, 20 kwater wojennych oraz 44 cmentarze wojenne.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie zatwierdzała planów cmentarzy wojennych, jak również nie było przypadków wyłączenia z ewidencji grobów i cmentarzy wojennych. (dowód: akta kontroli str. 26-91,164)

Analiza kwestionariuszy potrzeb finansowych na 2016 r. na remonty i konserwacje grobów i cmentarzy wojennych złożonych przez gminy i przyjętych przez Urząd wykazała, że część tych kwestionariuszy dotyczyła obiektów, które nie widniały w ewidencji grobów i cmentarzy wojennych prowadzonej przez Urząd. Dotyczyło to następujących obiektów:

- mogiły zbiorowej z I wojny światowej, na cmentarzu parafialnym w Chęcinach;
- cmentarzy w miejscowościach Brzegi, Sokołów Dolny oraz Mzurowa w Gminie Sobków;
- mogiły zbiorowej z II wojny światowej w miejscowości Słonowice w gminie Kazimierza Wielka;
- cmentarzy: żołnierzy z I wojny światowej w miejscowościach Żarzyce Duże, Mieronice oraz Bocheniec – Nowa Wieś w gminie Małogoszcz;
- mogiły zbiorowej z II wojny światowej w miejscowości Oględów w gminie Staszów;
- mogiły pojedynczej z I wojny światowej znajdującej się na cmentarzu parafialnym w miejscowości Suchedniów;
- mogiły zbiorowej z II wojny światowej w miejscowości Konieczno w gminie Włoszczowa;
- mogiły zbiorowej z II wojny światowej w miejscowości Niemirów w gminie Bogoria;
- mogiły zbiorowej 18 żołnierzy w miejscowości Krasocin;
- mogiły pojedynczej na cmentarzu parafialnym w miejscowości Stara Zbelutka w gminie Łagów;
- kwatery poległych powstańców z Powstania Styczniowego z 1863 r. w Dwikozach.

Nie dokonywano kompleksowej weryfikacji ewidencji pod względem jej aktualności i kompletności. Weryfikacji dokonywano jedynie podczas przeprowadzanych kontroli w gminach otrzymujących dotacje. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono kontrolę w 29 gminach, z tego w 2014 r. – 10 kontroli, w 2015 r. – 11 oraz w 2016 r. – 8. (dowód: akta kontroli str. 26 -100)

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 r. wydanego w porozumieniu z Ministrami Spraw Wojskowych i Opieki Społecznej w sprawie wykonania ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (obowiązującego do 15 czerwca 2016 r.) do zakresu działania wojewody należały:

- a) sprawy ekshumacji i przeniesienia zwłok z cmentarza lub grobu wojennego na inny cmentarz lub do innego grobu wojennego,
- b) udzielanie pozwoleń na remont lub budowę grobowców, a wznoszenie pomników, na wykonywanie robót ziemnych i innych urządzeń na cmentarzach wojennych oraz zatwierdzanie projektów budowy pomników i projektów innych urządzeń,
- c) udzielanie pozwoleń na dokonywanie zdjęć fotograficznych poszczególnych mogił wojennych,
- d) sprawy dotyczące 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.

Zgodnie z ust. 2 rozporządzenia, w sprawach określonych w ust. 1 wojewoda działa w porozumieniu z odpowiednimi władzami wojskowymi.

W powyższych sprawach, Wojewoda nie działała w porozumieniu z władzami wojskowymi. Z wyjaśnienia udzielonego w tej sprawie przez Wojewodę wynika, że zgodnie z ustawą o grobach i cmentarzach wojennych, utrzymanie i opieka nad obiektami cmentarnictwa wojennego jest zadaniem wojewody. W kontrolowanym okresie nie wpłynęły żadne wnioski czy inicjatywy związane z grobami, kwaterami czy cmentarzami wojennymi ze strony władz wojskowych i nie zachodziła potrzeba współpracy z władzami wojskowymi. Urząd Wojewódzki jest otwarty na współdziałanie z władzami wojskowymi i jeśli w przyszłości

pojawia się zadania do wspólnej ich realizacji, taka współpraca zostanie podjęta. (dowód: akta kontroli str. 227)

1.3. Wysokość środków finansowych ujmowanych w corocznych planach budżetu Wojewody w latach 2014-2016, planowana była zgodnie z założeniami określonymi w pismach Ministra Finansów przekazujących wstępne kwoty wydatków oraz zasady i wytyczne do opracowania projektu budżetu, jak również na podstawie analizy wykonania budżetu w latach ubiegłych⁹.

W okresie objętym kontrolą planowano wydatki w rozdz. 71035 *Cmentarze wojenne* w wysokości 500 tys. zł rocznie.

W budżecie zadaniowym przedmiotowe zadanie zostało określone:

1). W 2014 r. w ramach zadania 9.1. *Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i za granicą.*

Podzadanie 9.1.1 *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą*, cel: *Utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej na terenie województwa*, miernik: *Liczba obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku*, plan miernika po zmianach: 165, wykonanie miernika: 161. Działanie 9.1.1.7. *Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi*, cel: *Zapewnienie środków pozwalających na utrzymanie we właściwym stanie mogił i cmentarzy wojennych*, miernik: *liczba obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku*, plan miernika po zmianach: 165, wykonanie miernika: 161.

Jako przyczyny odchyień osiągniętej wartości mierników od zaplanowanej podano rezygnację z realizacji zadania przez trzy gminy w zakresie odnowienia czterech obiektów.

2) W 2015 r. w ramach zadania 9.1. *Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i za granicą.*

Podzadanie 9.1.1 *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą*, cel: *Utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej na terenie województwa*, miernik: *Liczba obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku*, plan miernika po zmianach: 130, wykonanie miernika: 129. Działanie 9.1.1.7. *Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi*, cel: *Zapewnienie środków pozwalających na utrzymanie we właściwym stanie mogił i cmentarzy wojennych*, miernik: *liczba obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku*, plan miernika po zmianach: 165, wykonanie miernika: 161.

Jako przyczyny odchyień osiągniętej wartości mierników od zaplanowanej podano rezygnację z realizacji zadania przez jedną gminę.

3) W 2016 r. w ramach zadania 9.1. *Ochrona i popularyzacja dziedzictwa i tożsamości narodowej w kraju i za granicą.*

Podzadanie 9.1.1 *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą*, cel: *Zapewnienie ochrony miejsc pamięci narodowej oraz utrzymania grobów i cmentarzy wojennych*, miernik: *stosunek liczby obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku do ogólnej liczby obiektów grobownictwa wojennego na terenie województwa (w %; w szt./szt.)*, plan miernika po zmianach: 32,11% (159/488), wykonanie miernika: 32,11% (158/492).

Działanie 9.1.1.7. *Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi.*

Cel 1 *Utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej, grobów i cmentarzy wojennych na terenie województwa*, miernik: *liczba obiektów: a) odnowionych, b) objętych bieżącą opieką w danym roku*, plan miernika po zmianach: 159, wykonanie miernika: 158.

Jako przyczyny odchyień osiągniętej wartości mierników od zaplanowanej podano rezygnację z realizacji zadania przez jedną gminę.

⁹ Plan na rok 2014 – pismo FS2/414/2/26/LMX/2013 z 27 lipca 2013 r.

Plan na rok 2015 – pismo FS2/414/2/26/LMX/2014 z 25 lipca 2014 r.

Plan na rok 2016 – pismo FS8.450.5.26.2015 z 26 lipca 2015 r.

Cel 2 Zapewnienie opieki nad miejscami pamięci narodowej, miernik: *Liczba opinii i stanowisk Wojewódzkiego Komitetu Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa dotyczących: upamiętnień miejsc, wydarzeń i postaci historycznych związanych z walką i męczeństwem oraz projektów rekonstrukcji istniejących obiektów, a także wniosków o nadanie Medalu Opiekuna Miejsc Pamięci narodowej, plan miernika po zmianach: 28, wykonanie miernika: 7.*

Jako przyczynę odchylenia osiągniętej wartości miernika podano, iż zadanie było realizowane tylko przez 7 miesięcy 2016 r., a następnie przeszło do kompetencji Instytutu Pamięci Narodowej. (dowód: akta kontroli str.101-163)

1.4. Każda z gmin województwa świętokrzyskiego, która zgłaszała potrzeby finansowe na realizację zadań powierzonych w zakresie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi otrzymywała dotacje. Ze względu na większe potrzeby gmin niż wysokość środków finansowych zaplanowanych w budżecie Wojewody w kwocie 500 tys. zł rocznie, przeznaczonych na powyższy cel, nie było możliwości przekazywania dotacji we wnioskowanej wysokości.

Według wyjaśnienia Wojewody, *podziału środków dokonywano biorąc pod uwagę: kontynuację rozpoczętych prac remontowych, pilnego przeprowadzenia prac wynikłych np. z powodu zniszczeń dokonanych przez duże opady deszczu, wichury lub konieczność modernizacji obiektu oraz zbliżającymi się obchodami rocznic wydarzeń historycznych.*

Na 2014 r. zapotrzebowania na środki na bieżące utrzymanie, remonty i konserwacje obiektów cmentarnictwa wojennego złożyło 58 gmin na kwotę 881.280 zł, na 2015 r. – 54 gminy na kwotę 906.849 zł oraz na 2016 r. – 62 gminy na kwotę 894.300 zł.

Z zaplanowanych w budżecie Wojewody i przekazanych gminom środków w kwotach 500 tys. zł w każdym roku objętym kontrolą, gminy wykorzystywały: w 2014 r. – 492.954 zł (98,59% planu), 2015 r. – 498.776 zł (99,76%), 2016 r. – 497.711 zł (99,54%).

Wykorzystane przez j.s.t. środki stanowiły w poszczególnych latach odpowiednio: 55,94%, 55,00% oraz 55,65% wnioskowanych kwot dotacji.

Poza środkami otrzymanymi z budżetu Wojewody, gminy uzyskiwały środki na prowadzenie opieki nad cmentarzami i grobami wojennymi w ramach dotacji od Rady. Wysokość tych środków wyniosła: w 2014 r. – 149.928 zł, 2015 r. – 150.000 zł, 2016 r. – 280.000 zł.

Ogółem j.s.t. na realizację zadań związanych z opieką nad cmentarzami i grobami wojennymi wydatkowały w poszczególnych latach środki otrzymane od Wojewody i Rady w wysokości: 2014 r. – 642.882 zł, 2015 r. – 648.776 zł oraz w 2016 r. – 777.711 zł.

Ponadto na realizację przedmiotowych zadań j.s.t. przeznaczyły własne środki w wysokości: 2014 r. – 130.604 zł, 2015 r. – 152.623 zł oraz 2016 r. – 86.632 zł.

Nie stwierdzono, aby wystąpiły dysproporcje w wysokości środków przyznawanych poszczególnym gminom na zadania o podobnym charakterze i zakresie.

Informacje o rozdysponowaniu środków były podawane do publicznej wiadomości w formie wykazu jednostek wraz z kwotami dotacji przyznanych poszczególnym jednostkom na stronie internetowej Urzędu www.kielce.uw.gov.pl w zakładce budżet wojewody. (dowód: akta kontroli str. 227-272)

1.5. W każdym przypadku powierzenia przez Wojewodę j.s.t. zadań w zakresie sprawowania opieki nad cmentarzami i mogiłami wojennymi zawierane były stosowne porozumienia.

W okresie objętym kontrolą, Wojewoda zawarła z gminami z terenu województwa świętokrzyskiego 174 porozumienia na ogólną kwotę 1.500.000 zł (po 500.000 zł w każdym roku), z tego: w 2014 r. – 58, 2015 r. – 54, 2016 r. – 62.

Nie wszystkie porozumienia zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Nie opublikowano ośmiu porozumień zawartych z j.s.t. w 2014 r. Przekazywanie zadań wiązało się każdorazowo z przekazywaniem środków.

Każde z zawartych porozumień zawierało identyczne zapisy m.in. dotyczące:

1) zakresu przedmiotowego porozumienia – Wojewoda powierza, a gmina przejmuje obowiązek, zwany dalej „zadaniem” utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, położonych na terenie Gminy a w szczególności: konserwację i remonty grobów i cmentarzy wojennych, pielęgnację zieleni oraz utrzymanie porządku i czystości na grobach i cmentarzach

wojennych; pielęgnację zieleni oraz utrzymanie porządku i czystości na grobach i cmentarzach wojennych.

Zadanie nie obejmuje miejsc pamięci – niezwiązanych z pochówkami w rozumieniu ustawy o grobach i cmentarzach wojennych;

2) warunków realizacji porozumienia – Wojewodzie przysługuje prawo kontroli wykonania zadania;

3) zobowiązań gminy do:

- zabezpieczenia wymaganej dokumentacji formalno-prawnej i technicznej zadania;
- zapewnienia skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji zadania;
- prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej, dotyczącej realizacji zadania oraz udostępnienia jej kontrolującemu wraz z ujętymi w niej dowodami księgowymi;
- uzyskania zgody Wojewody na wykonanie remontów obiektów cmentarnictwa wojennego związanych z wprowadzeniem zmian (usuwanie starych obiektów i stawianie nowych pomników nagrobnych lub nowych tablic informacyjnych);
- przedłożenia do Urzędu informacji o przebiegu realizacji zadania za I półrocze oraz rozliczenia końcowego wykorzystania udzielonej dotacji. Do pisemnego sprawozdania z wykonania porozumienia pod względem rzeczowo-finansowym należy dołączyć kserokopie potwierdzone za zgodność z oryginałem: umowy z wykonawcą, protokołu odbioru wykonanych prac, faktur z dowodem zapłaty i opisem z jakich środków dokonano zapłaty oraz dokumentację fotograficzną ilustrującą wykonanie zadania.

Postanowienia porozumień gwarantowały właściwą realizację przekazanych zadań, m.in. poprzez odpowiednio szczegółowy opis zadania oraz określenie terminu rozliczenia dotacji. (dowód: akta kontroli str.240-282)

W sprawie jednolitego ujęcia we wszystkich porozumieniach zakresu przedmiotowego, starszy inspektor Grażyna Zachariasz wyjaśniła: *podział środków w budżecie Wojewody z przeznaczeniem na opiekę nad grobami, kwaterami i cmentarzami wojennymi dokonywany jest w październiku roku poprzedzającego zawarcie porozumień. Gminy składają zapotrzebowania na środki finansowe podając szacunkowe koszty utrzymania obiektów, najczęściej wszystkich znajdujących się na terenie gminy, wymieniając przewidywany do wykonania zakres prac na danym obiekcie. Często na terenie gminy są obiekty cmentarnictwa wojennego o różnicowanym stopniu urządzenia, m.in. kopce i różnym usytuowaniu (pola, lasy), tym samym opieka nad nimi jest niejednorodna, stąd trudność w oszacowaniu, na etapie planowania (odległy czas od terminu planowania do wykonywania prac konserwacyjno-pielęgnacyjnych), realnych kosztów sprawowania opieki nad danym obiektem.*

W ciągu roku wykonywane są nie tylko prace remontowe, lecz także prace pielęgnacyjne i porządkowe, polegające m.in. na malowaniu krzyży, ogrodzenia, sadzeniu krzewów i kwiatów, koszeniu kopców – zbiorowych mogił z I wojny światowej oraz trawników na cmentarzach, drobnych napraw np. pomników nagrobnych, muru ogrodzeniowego, schodów na terenie cmentarzy, furtek wejściowych na tereny obiektów, odchwaszczaniu mogił i alejek, wywożeniu nieczystości, wystroju grobów i cmentarzy z okazji święta zmarłych. Zawieranie Porozumień bez określonej kwoty dotacji dla poszczególnych obiektów, daje gminom możliwość gospodarowania przyznanymi środkami na realizację zadania i zapewnienia zgodnego z potrzebą w danym czasie wykonywania niezbędnych prac.

Z przyznanej z budżetu Wojewody dotacji gminy mają obowiązek prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej oraz dokładnego rozliczenia dotacji, a w przypadku niewykorzystania dokonania zwrotu do budżetu Wojewody. (dowód: akta kontroli str.308)

1.6. Rola Wojewody w podziale środków Rady przeznaczonych na wsparcie finansowe dla gmin województwa świętokrzyskiego na przeprowadzanie prac remontowych obiektów cmentarnictwa wojennego polegała przede wszystkim na przesyłaniu do Rady wniosków złożonych przez gminy oraz informowaniu gmin o wysokości przyznanych przez Radę środków.

Wojewoda dokonywała oceny wniosków każdorazowo po otrzymaniu od Rady pism z prośbą o wytypowanie kilku obiektów cmentarnictwa wojennego (cmentarzy, kwater i mogił wojennych), wymagających w latach objętych kontrolą prac remontowych

stanowiących priorytet w działaniach Wojewody w zakresie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi.

Urząd nie opracował pisemnych kryteriów oceny wniosków składanych przez gminy. Grażyna Zachariasz wyjaśniła w tej sprawie, że przy ocenie wniosków brano pod uwagę m.in. kontynuację rozpoczętych wcześniej prac remontowych, potrzebę pilnego przeprowadzenia prac wynikłych ze zdarzeń losowych oraz zbliżające się obchody rocznic wydarzeń historycznych.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda corocznie przysyłała do Rady wnioski o dofinansowanie, po ich zaopiniowaniu pod względem merytorycznym:

- w dniu 9 stycznia 2014 r. dla pięciu gmin na łączną kwotę 548.518 zł. Pismem z 17 marca 2014 r. Rada poinformowała Wojewodę o przyznaniu środków w wysokości 150.000 zł;
- w dniu 7 stycznia 2015 r. dla trzech gmin na kwotę 299.500 zł. Pismem z 27 marca Rada poinformowała o przyznaniu środków w wysokości 150.000 zł;
- w dniu 13 stycznia 2016 r. dla 12 gmin na kwotę 394.000 zł. Pismem z 15 kwietnia 2016 r. Rada poinformowała o przyznaniu kwoty 280.000 zł.

Rada sama wskazywała obiekty, dla których przeznaczone są przyznawane przez nią środki finansowe.

Wojewoda zawierała z Radą porozumienia w sprawie realizacji wspólnego zamówienia oraz zasad wydatkowania środków finansowych przekazanych na powyższy cel.

W porozumieniach wyznaczano Wojewodę jako upoważnionego do dokonywania czynności niezbędnych do wykonania prac remontowych na obiektach cmentarnictwa wojennego, na które przeznaczono wsparcie finansowe.

Wojewoda została m.in. zobowiązana do upoważnienia j.s.t. do zawarcia umowy z wykonawcą, w imieniu Wojewody i Rady oraz przedstawienia Radzie pisemnych sprawozdań z wykonania każdego, realizowanego na podstawie porozumienia zadania w terminie do 14 dni od dnia wystawienia faktury, nie później jednak niż do 15 października każdego roku. Wojewoda realizowała te zadania zgodnie z umową. Przekazywanie przyznanych przez Radę środków finansowych następowało, po wykonaniu prac, na podstawie nadesłanych faktur i dokumentacji rozliczeniowej.

Wojewoda zawarła z gminami, które otrzymały dotacje, porozumienia w sprawie udzielenia im upoważnienia do wykonania zadania oraz wyboru wykonawcy zgodnie z przepisami regulującymi udzielanie zamówień publicznych. (dowód: akta kontroli str. 185-227)

Z informacji uzyskanej od Wojewody w zakresie skutków spowodowanych zmianą sposobu finansowania zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi, z dotacji Rady na programy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wynika, że *system dofinansowania prac remontowych obiektów cmentarnictwa wojennego przez Radę był czytelny. Wojewoda miał realny wpływ na zgłaszane przez gminy wnioski o dofinansowanie przez Radę wykonania prac remontowych grobów i cmentarzy wojennych oraz uczestniczył w ich opiniowaniu. Pozwalało to na metodyczne planowanie remontów obiektów cmentarnictwa wojennego. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego dofinansowuje prace remontowe miejsc pamięci narodowej, w tym grobów i cmentarzy wojennych poprzez ogłoszenie konkursu. Wnioski do Ministerstwa mogą składać różne instytucje, stowarzyszenia, związki oraz gminy. Cała procedura składania wniosków, przyznania dotacji, zawarcia porozumień na wykonanie prac remontowych obiektów cmentarnictwa wojennego odbywa się bez udziału Wojewody, mimo sprawowanego nadzoru nad tymi obiektami.* (dowód: akta kontroli str. 228)

1.7. Wojewoda w latach 2014 – 2016 w 13 przypadkach (2014 r. – 9, 2015 r. – 1 oraz 2016 r. – 3) wyraziła zgodę na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych do których, zgodnie z art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, jest wymagane zezwolenie wojewody. Zgodę wyrażono pisemnie, w 12 przypadkach samorządom gminnym, a w jednym Ambasadzie Federacji Rosyjskiej w RP, w związku ze złożonymi przez te podmioty do Wojewody wnioskami. Zgody dotyczyły wykonania prac remontowych na cmentarzach i grobach wojennych. W przypadku ośmiu zezwoleń, były one wymagane w celu realizacji powierzonych przez Wojewodę samorządom zadań w zakresie sprawowania opieki nad cmentarzami i grobami wojennymi. Nie dotyczyły natomiast wykonywanych ekshumacji.

W związku wnioskami o wyrażenie zgody przez Wojewodę na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych, ŚUW nie wymagał dokumentów, które były już w posiadaniu Wojewody. Wyrażanie zgody na ww. prace, w 11 przypadkach miało miejsce do 15 czerwca 2016 r., tj. do dnia obowiązywania rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 r., wydanego w porozumieniu z Ministrami Spraw Wojskowych i Opieki Społecznej w sprawie wykonania ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych. Wyrażenie zgody przez Wojewodę na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych miało miejsce bez zachowania formy decyzji administracyjnej. W ww. 11 przypadkach, wyrażenie zgody na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych miało miejsce bez porozumienia z władzami wojskowymi. W treści pism, którymi wyrażono zgodę, nie przywoływano § 2 ust. 1 pkt b i ust. 2 ww. rozporządzenia, w myśl których wojewoda udzielając pozwoleń na remont lub budowę grobowców, na wznoszenie pomników, na wykonywanie robót ziemnych i innych urządzeń na cmentarzach wojennych, działa w porozumieniu z odpowiednimi władzami wojskowymi. Kontrola przeprowadzona przez NIK w Urzędzie Gminy Nowa Słupia wykazała, że Gmina wydatkowała środki otrzymane na mocy porozumień zawartych z Wojewodą, bez ubiegania się o zezwolenie na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych, pomimo iż zadania te były wykonywane. Również kontrola przeprowadzona przez NIK w Urzędzie Miejskim w Sędziszowie wykazała, że Burmistrz nie zwracał się do Wojewody o udzielenie stosownego zezwolenia na prowadzenie robót na Cmentarzu Ofiar Egzekucji z 1944 r. w Swaryszowie. Według oceny ŚUW w okresie 2014-2016 na roboty wykonywane przez samorządy gminne w ramach porozumień zawartych z Wojewodą, powinno zostać wydanych ogółem 25 zezwoleń na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych, z tego: w 2014 r. – 13, w 2015 r. – 4 oraz w 2016 r. – 8. (dowód: akta kontroli str. 309-344, 373-376)

1.8. W latach 2014 – 2016 do ŚUW wpłynęło od samorządów gminnych osiem pisemnych zawiadomień o uszkodzeniu grobów wojennych oraz innych urządzeń, w tym na cmentarzach wojennych (cztery z Urzędu Miasta Kielce oraz cztery z Urzędu Miasta Starachowice). Dotyczyły one pomalowania farbą lub uszkodzeń mechanicznych ww. obiektów. Według informacji przekazanych do ŚUW przez Urząd Miasta Kielce oraz Urząd Miasta Starachowice, zniszczenia zostały usunięte, a o zdarzeniach powiadomiono Policję, w związku z czym nie zachodziła potrzeba podejmowania działań ze strony ŚUW. dowód: akta kontroli str. 345-349)

1.9. Wojewoda do 15 czerwca 2016 r. wydała na podstawie złożonych wniosków ogółem 31 decyzji administracyjnych zezwalających na wykonanie prac sondażowych i ewentualną ekshumację szczątków zwłok.

Decyzje zostały wydane z zachowaniem zasad określonych w k.p.a. Wnioskodawcą była Fundacja Pamięć w Warszawie. Instytut Pamięi Narodowej nie występował do Wojewody w okresie od 16 czerwca do 31 grudnia 2016 r. o opinię w sprawie ekshumacji i ustalenia docelowego pochówku odnalezionych szczątków. (dowód: akta kontroli str. 350-354, 368)

1.10. W związku z realizacją umów międzynarodowych dotyczących opieki nad cmentarzami wojennymi, we współpracy z PCK uaktualniano spisy poległych i pochowanych żołnierzy (Wojewoda nie zawierała umów międzynarodowych w tego typu sprawach). Na wnioski Fundacji Pamięć w Warszawie wydawano decyzje administracyjne na ekshumację szczątków zwłok żołnierzy niemieckich. (dowód: akta kontroli str. 355-363)

1.11. Ze strony ŚUW nie upowszechniano wśród obywateli wiedzy na temat zasad postępowania w przypadku odnalezienia dowodów mogących świadczyć o istnieniu grobu wojennego, w tym w szczególności np. na stronie internetowej ŚUW, poprzez ulotki i foldery informacyjne. W toku kontroli Grażyna Zachariasz wyjaśniła, że *w trakcie prowadzonej w ŚUW kontroli przez NIK dostrzeżono, aby podjąć działania mające na celu upowszechnianie wśród obywateli wiedzy na temat zasad postępowania w przypadku odnalezienia dowodów mogących świadczyć o istnieniu grobów wojennych.* (dowód: akta kontroli str. 364-365)

1.12. Wojewoda nie posiadała informacji o ewentualnych utrudnieniach napotykanym przez zarządców dróg krajowych i autostrad oraz dróg wojewódzkich w realizacji inwestycji w związku z istnieniem grobów wojennych.

Z informacji uzyskanych z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział Kielce wynika, że w latach 2014 – 2016 w zakresie działania Oddziału nie wystąpiły trudności w realizacji inwestycji drogowych w związku z istnieniem grobów wojennych.

Również z informacji uzyskanej z Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich nie wynika, aby wystąpiły takie trudności. (dowód: akta kontroli str. 179-182)

1.13. Wojewoda nie posiadała informacji o ewentualnych problemach związanych z grobami i cmentarzami wojennymi występujących na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe.

Z informacji uzyskanej od Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Radomiu wynika, że na terenach województwa świętokrzyskiego zarządzanych przez Lasy Państwowe w latach 2014-2016 nie wystąpiły problemy związane z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi. (dowód: akta kontroli str.183-184)

1.14. Wojewoda współpracowała w zakresie związanym z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi przede wszystkim z gminami z terenu województwa świętokrzyskiego, powierzając im w drodze porozumień zadania dotyczące utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, jednocześnie przyznając corocznie na ten cel środki finansowe w formie dotacji. W powyższym okresie, żadna z gmin z terenu województwa świętokrzyskiego, nie przejęła bezpłatnie od Wojewody zadań w zakresie utrzymania grobów i cmentarzy wojennych. (dowód: akta kontroli str. 366)

1.15. W toku kontroli Grażyna Zachariasz oświadczyła, że ze strony ŚUW w latach 2014-2016, nie podejmowano działań i inicjatyw w związku z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi, w szczególności np. poprzez wystąpienie o przyznanie przez Radę medalu za opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi. Ponadto oświadczyła, że w ww. okresie do ŚUW nie wpłynęły informacje dające podstawę wystąpienia o przyznanie takiego medalu. (dowód: akta kontroli str. 367)

1.16. Urząd nie posiadał informacji, w jakim stopniu uregulowany został stan własności gruntów, na terenie których znajdują się groby i cmentarze wojenne. W okresie objętym kontrolą tylko w jednym przypadku (w 2016 r.) wystąpiono do starosty o wszczęcie z urzędu postępowania wywłaszczeniowego dotyczącego gruntu należącego do prywatnego właściciela, zajętego przez cmentarz z okresu I wojny światowej, gdyż do Wojewody docierały sygnały dotyczące problemów z właściwym utrzymaniem, opieką oraz dojściem do cmentarza, co prowadziło do jego degradacji.

Grażyna Zachariasz. wyjaśniła w tej sprawie: *poza powyższym przypadkiem, do Wojewody nie wpływały zawiadomienia świadczące o trudnościach w sprawowaniu opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi w związku z nieuregulowanym stanem prawnym własności gruntów zajętych pod te obiekty. Wobec powyższego poza jednym przypadkiem nie podejmowano działań zmierzających do nabycia na Skarb Państwa gruntów zajętych przez groby i cmentarze wojenne. Nie sprzyjała temu również szczupłość środków przeznaczonych w budżecie na cele cmentarnictwa wojennego. W wielu przypadkach wyłaniają się trudności w ustaleniu właścicieli gruntu, na którym znajduje się cmentarz wojenny, tym samym brak jest możliwości przeprowadzenia postępowania zmierzającego do przejęcia nieruchomości na Skarb Państwa. Na terenie województwa świętokrzyskiego groby wojenne w zdecydowanej większości znajdują się na terenie cmentarzy parafialnych.* (dowód: akta kontroli str. 374)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Urząd prowadził ewidencję cmentarzy i grobów wojennych w sposób nierzetelny. Nie była ona kompletna i nie było możliwe bieżące ustalenie liczby zaewidencjonowanych obiektów ogółem wraz z podziałem na groby pojedyncze wojenne, groby zbiorowe wojenne, kwatery wojenne oraz cmentarze. Powyższe wynika również z analizy kwestionariuszy potrzeb finansowych na 2016 r. na remonty i konserwacje grobów i cmentarzy wojennych złożonych przez gminy i przyjętych przez Urząd. (dowód: akta kontroli str. 26-85)

Zgodnie z § 2 ust. 1 lit.d rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 r. wydanego w porozumieniu z Ministrami Spraw Wojskowych i Opieki Społecznej w sprawie wykonania ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (obowiązującego do 15 czerwca 2016 r.) do zakresu działania wojewody należały sprawy dotyczące 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.

Od 16 czerwca 2016 r. powyższe zagadnienia zostały uregulowane w art. 5a ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, zgodnie z którym zatwierdzanie planów cmentarzy wojennych oraz sprawy dotyczące 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, należą do zakresu działania wojewody.

Wojewoda wyjaśniła w tej sprawie, że ewidencja miejsc pamięci narodowej w województwie świętokrzyskim jest uaktualniana przez gminy. Zakończenie aktualizacji prowadzonej ewidencji przewidziane jest na koniec 2018 r.

Na dowód prowadzonej aktualizacji w załączeniu przekazuję karty ewidencyjne: mogiły z II wojny światowej w Słonowicach, gm. Kazimierza Wielka, mogiły NN z II wojny światowej, w miejscowości Stara Zbelutka, gm. Łągów oraz mogiły zbiorowej z II wojny światowej w miejscowości Konieczno, gm. Włoszczowa. (dowód: akta kontroli str. 227-240)

2. W Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego nie opublikowano porozumień zawartych w dniu 25 marca 2014 r. przez Wojewodę z ośmioma gminami z terenu województwa świętokrzyskiego w sprawie powierzenia zadań, przyznania dotacji i ustalenia wzajemnych obowiązków w zakresie bieżącego utrzymania, remontów oraz sprawowania opieki nad cmentarzami i mogiłami wojennymi¹⁰. (dowód: akta kontroli str.165-177)

Nieopublikowanie przedmiotowych porozumień stanowiło naruszenie art. 13 pkt 6 lit.b ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Obowiązek publikacji porozumień w wojewódzkim dzienniku urzędowym wynika również z art. 20 ust. 2 zdanie 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, zgodnie z którym porozumienie wraz ze stanowiącymi jego integralną część załącznikami, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru ŚUW Lech Hamera wyjaśnił w tej sprawie, że porozumień nie opublikowano z uwagi na trudności z uzyskaniem od poszczególnych j.s.t. porozumień w formie plików xml z podpisami elektronicznymi. (dowód: akta kontroli str.178)

3. Wyrażenie zgody przez Wojewodę na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych, miało miejsce bez zachowania formy decyzji administracyjnej. W latach 2014-2016 w 13 przypadkach wyrażono wnioskodawcom pisemną zgodę w tym zakresie, w tym w ośmiu, w celu realizacji powierzonych na mocy zawartych przez Wojewodę z samorządami gminnymi zadań w zakresie sprawowania opieki nad cmentarzami i grobami wojennymi.

Zgodnie z art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, przeprowadzanie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych wymaga zezwolenia wojewody. Wojewoda jest organem administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., w związku z czym postępowanie przed wojewodą normują przepisy tego kodeksu, a sprawy powinny być rozstrzygane w formie decyzji administracyjnych (art. 1 pkt 1 k.p.a.). Grażyna Zachariasz wyjaśniła: *dotychczas nikt nie kwestionował formy udzielania przez Wojewodę zezwoleń. W związku z kontrolą NIK*

¹⁰ Dotyczy to porozumień: 12/2014 z gminą Koprzywnica, 15/2014 z gminą Obrazów, 36/2014 z gminą Iwaniska, 42/2014 z gminą Nowy Korczyn, 47/2014 z gminą Secemin, 55/2014 z gminą Chęciny, 59/2014 z gminą Smyków oraz 60/2014 z gminą Sobków.

i podniesioną kwestią, zezwolenia będą wydawane w formie decyzji administracyjnych. Zwrócimy szczególną uwagę na to aby przedmiotowe prace były wykonywane po otrzymaniu zezwoleń Wojewody. (dowód: akta kontroli str. 309-344, 373 i 376)

Ocena częściowa

W regulaminie organizacyjnym Urzędu zostały uwzględnione zadania związane z grobami i cmentarzami wojennymi, jak również wyodrębniono stanowisko pracy, dotyczące realizacji tych zadań.

Planowanie i wydatkowanie przez Wojewodę środków na realizację zadań związanych z bieżącym utrzymywaniem grobów i cmentarzy wojennych, pracami remontowymi lub ekshumacjami zapewniało skuteczną ich realizację.

Wojewoda prawidłowo dokonywała podziału środków na zadania związane z bieżącym utrzymywaniem grobów i cmentarzy, pracami remontowymi i przekazywała je do gmin.

Powierzenie przez Wojewodę gminom obowiązków w ww. zakresie następowało zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, na podstawie porozumień.

Wojewoda prawidłowo współpracowała z Radą w zakresie dofinansowywania przez Radę prac remontowych obiektów cmentarnictwa wojennego.

Prowadzona przez Urząd ewidencja cmentarzy i grobów wojennych była niekompletna i nie było możliwe bieżące ustalenie liczby zaewidencjonowanych obiektów ogółem wraz z podziałem na groby pojedyncze wojenne, groby zbiorowe wojenne, kwatery wojenne oraz cmentarze wojenne.

W Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego nie opublikowano porozumień zawartych w dniu 25 marca 2014 r. pomiędzy Wojewodą a ośmioma gminami z terenu województwa świętokrzyskiego w sprawie powierzenia zadań, przyznania dotacji i ustalenia wzajemnych obowiązków w zakresie bieżącego utrzymania, remontów oraz sprawowania opieki nad cmentarzami i mogiłami wojennymi.

Wojewoda wyrażała zgodę na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych bez zachowania formy decyzji administracyjnej.

2. Nadzór nad działalnością obejmującą opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi

Opis stanu
faktycznego

2.1. Kontroli poddano prawidłowość rozliczenia przez Wojewodę przyznanych samorządom gminnym środków w wysokości ogółem 857.000 zł (41%), z tego: w 2014 r. – 204.500 zł, w 2015 r. – 228.500 zł oraz w 2016 r. – 424.000 zł. Kontrolą objęto również prawidłowość rozliczenia wszystkich środków Rady. Rozliczenie przez Wojewodę dotacji każdorazowo miało miejsce, w następstwie przedłożenia przez samorządy gminne wymienionych w zawartych porozumieniach dokumentów, w tym w szczególności kserokopii dowodów księgowych oraz protokołów wykonanych prac, a także dokumentacji fotograficznej. Przedłożone dokumenty stanowiły o prawidłowym wykorzystaniu przez samorządy gminne środków. (dowód: akta kontroli str. 375)

2.2. W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadził 29 kontroli dotyczących sposobu sprawowania przez gminy dozoru nad stanem grobów i cmentarzy wojennych oraz opieki nad cmentarzami i mogiłami poległych, jak również stanu utrzymania obiektów cmentarnictwa wojennego, z tego: w 2014 r. – 10, 2015 r. – 11 oraz 2016 r. – osiem. Kontrolą objęto 23 jednostki, z którymi zawarto porozumienia o udzieleniu dotacji oraz sześć gmin, które w okresie objętym kontrolą nie wniosowały o dotację.

Kontrole przeprowadzono we wszystkich jednostkach objętych planami kontroli przyjętymi na lata 2014-2016.

W 21 kontrolach nie stwierdzono nieprawidłowości, w związku z powyższym nie sformułowano wniosków, uwag jak również zaleceń pokontrolnych.

W ośmiu gminach stwierdzono nieprawidłowości lub uchybienia, takie jak:

- w Urzędzie Gminy Pawłów – brak dokumentacji potwierdzającej sprawowanie przez Gminę dozoru nad grobami i cmentarzami wojennymi; bardzo zły stan kwater i mogił; brak rozeznania odpowiedzialnego za opiekę nad obiektami cmentarnictwa wojennego pracownika odnośnie miejsca pochowania rozstrzelanych mieszkańców miejscowości Żuchowiec;

- w Urzędzie Gminy Raków – brak kart ewidencyjnych cmentarzy, kwater i mogił wojennych znajdujących się na terenie Gminy. Istniał jedynie wykaz tych miejsc a odpowiedzialny za opiekę nad obiektami cmentarnictwa wojennego pracownik nie potrafił wskazać sześciu obiektów, co nie pozwoliło kontrolującym na ocenę ich stanu utrzymania;
- w Urzędzie Gminy Szydłów – w okazanej dokumentacji dotyczącej obiektów cmentarnictwa wojennego brak było dokumentacji potwierdzającej wykonywanie prac remontowych, konserwatorskich czy pielęgnacyjnych mogił wojennych;
- w Urzędzie Miasta i Gminy Wiślica – nieustalony status dwóch mogił wojennych;
- w Urzędzie Gminy Masłów – nieinformowanie Wojewody o stanie zachowania obiektów cmentarnictwa wojennego i potrzebie wykonania prac remontowych tych obiektów;
- w Urzędzie Gminy Łączna – brak dokumentów potwierdzających faktyczne sprawowanie opieki nad mogiłami wojennymi oraz kart ewidencyjnych obiektów cmentarnictwa wojennego;
- w Urzędzie Gminy Włoszczowa – niedostateczny dozór nad stanem cmentarzy i grobów wojennych;
- w Urzędzie Miasta i Gminy Opatów – zaniedbana mogiła zbiorowa członków ruchu oporu BCH i AK w miejscowości Nikisiałka Duża.

W wyniku przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono wykorzystania dotacji niezgodnie z zawartymi porozumieniami.

Z korespondencji prowadzonej przez Urząd z kontrolowanymi urzędami gmin, szczególnie dotyczącymi realizacji wniosków pokontrolnych wynika, że stwierdzone nieprawidłowości zostały wyeliminowane.

Wojewoda nie zawierała z gminami porozumień w sprawie bezpłatnego przejęcia wykonywania zadań dotyczących opieki nad cmentarzami i mogiłami wojennymi. (dowód: akta kontroli str. 92-100, 283-307)

W celu sprawdzenia prawidłowości realizacji powierzonych zadań związanych z utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych, kontrolujący z udziałem starszego inspektora Grażyny Zachariasz przeprowadzili oględziny wybranych obiektów cmentarnictwa wojennego znajdujących się na terenie trzech gmin powiatu pińczowskiego. Oględzinom poddano:

1) Kwaterę i mogiłę zbiorową znajdujące się na cmentarzu parafialnym w Działoszycach .

- Kwatera wojenna 106 żołnierzy polskich, austriackich i węgierskich poległych w latach 1914-1915.

Na terenie kwatery znajdowały się 33 krzyże. Trawa na cmentarzu nie była skoszona. Koszenie trawy przewidziano przed Świętem 3 Maja.

- Mogiła zbiorowa partyzantów radzieckich poległych na terenie gminy Działoszyce w walce z okupantem hitlerowskim.

Mogiła została wykonana z granitu strzegomskiego. Teren kwatery o powierzchni 27 m.kw. wyłożony został ozdobnymi płytkami betonowymi. Stan mogiły i obramowania bardzo dobry. Remont mogiły został wykonany ze środków otrzymanych od Wojewody na podstawie porozumienia z 2015 r.

2) Dwa groby zbiorowe znajdujące się na cmentarzu parafialnym w Górach w gminie Michałów.

Pierwszy grób – powstańców styczniowych z 1863 r. wykonany z granitu. Obrzeża grobu wyłożone są kostką brukową. Grób wyremontowano w 2016 r.

Drugi grób zbiorowy z 1939 r. „Zginęli za wolność ojczyzny w 1939 r.” Obiekt w stanie dobrym wykonany z lastrico, płyta pionowa kamienna, obramowanie z kostki brukowej wykonane w 2016 r.

3) Grób żołnierza wojska polskiego zamordowanego przez hitlerowców znajdujący się na cmentarzu parafialnym w Michałowie. Obiekt wykonany z lastrico, zadbane. Obrzeża i cokół granitowe. Przed grobem wyłożona kostka brukowa. Stan obiektu dobry.

4) Dwie mogiły zbiorowe z II Wojny Światowej w Pińczowie na cmentarzu „Na zawięzieniu”, cmentarz ogrodzony metalowym ogrodzeniem.

Pierwsza mogiła – grób zbiorowy z granitu oraz betonu, obramowanie betonowe. Pochowanych jest tam 20 osób. Płyta granitowa wykonana w 2017 r. (w ramach porozumienia z Wojewodą). Stan obiektu dobry.

Druga mogiła czterech osób – harcerzy zamordowanych przez hitlerowców. Płyta granitowa, krzyż brzozy. Teren wyłożony płytami chodnikowymi. W centralnym miejscu cmentarza znajduje się pomnik upamiętniający z godłem. Stan obiektu dobry.

5) Cmentarz I wojny światowej ogrodzony kamiennym murem znajdujący się w Pińczowie. Pochowanych jest tam 938 żołnierzy (Rosjan, Austriaków, Węgrów, Niemców). Na cmentarzu znajdowało się 311 krzyży. W latach 2016 – 2017 wymieniono krawężniki na nowe (w ramach porozumienia z Wojewodą). Również w kaplicy znajdującej się na terenie cmentarza wymieniono podłogę na nową – granitową. Stan obiektu bardzo dobry. (dowód: akta kontroli str. 372-373)

2.3. Według informacji Wojewody, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego nie powierzył fundacjom, stowarzyszeniom i instytucjom społecznym z województwa świętokrzyskiego obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy wojennych na terenie województwa. Wojewoda nie dysponowała informacjami o przyczynach takiego stanu oraz o liczbie tego typu organizacji, działających na terenie województwa. (dowód: akta kontroli str. 370)

2.4. Problematyka opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi nie była przedmiotem skarg, wniosków i petycji składanych do Wojewody. (dowód: akta kontroli str. 371)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Wojewoda egzekwowała od gmin obowiązki określone porozumieniami w zakresie rozliczania środków. Przedłożone przez j.s.t. dokumenty umożliwiały ocenę prawidłowości wykorzystania środków.

W okresie objętym kontrolą Urząd przeprowadzał kontrole dotyczące sposobu sprawowania przez gminy nadzoru nad stanem grobów i cmentarzy wojennych, opieki nad cmentarzami i mogiłami poległych, jak również stanu utrzymania obiektów cmentarnictwa wojennego. Kontrole przeprowadzono we wszystkich jednostkach objętych planami kontroli przyjętymi na lata 2014-2016.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnioskuje o:

1. Uaktualnienie prowadzonej przez Urząd ewidencji cmentarzy i grobów wojennych.
2. Publikowanie w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego wszystkich porozumień zawartych przez Wojewodę z gminami z terenu województwa świętokrzyskiego w sprawie powierzenia zadań, przyznania dotacji i ustalenia wzajemnych obowiązków w zakresie bieżącego utrzymania, remontów oraz sprawowania opieki nad cmentarzami i mogiłami wojennymi.
3. Wydawanie zezwoleń przez Wojewodę na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych w formie decyzji administracyjnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Kielce, maja 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontrolerzy
Andrzej Kamiński
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
Podpis

.....
Podpis

Zbigniew Jurkowski
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis