



Olsztyn, 1 października 2019 r.

PS-I.431.5.4.2019

Pan
Andrzej Bezdziecki
Wójt Gminy Kalinowo
ul. Mazurska 11
19-314 Kalinowo

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092), zwanej dalej: „ustawą o kontroli w administracji rządowej”, przekazuję Panu Wójtowi treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Urzędzie Gminy Kalinowo, ul. Mazurska 11, 19-314 Kalinowo, NIP 8481159929, REGON 000534078, w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz na obiektach cmentarnictwa wojennego, położonych na terenie gminy.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowisko pełnił:

- Andrzej Bezdziecki – Wójt Gminy Kalinowo, wybrany powtórnie w wyborach bezpośrednich, które odbyły się dnia 4 listopada 2018 r., urząd objął w dniu 22 listopada 2018 r., tj. z chwilą złożenia ślubowania wobec Rady Gminy Kalinowo, zgodnie z art. 29a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506).

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, Wydział Polityki Społecznej, Oddział Budżetu, Planowania i Analiz, w składzie:

- Emilia Orzoł – inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa nr 16/2019 wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, pełniąca funkcję przewodniczącego zespołu kontrolnego, na podstawie wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego pisemnego, imiennego upoważnienia do kontroli nr FK-IV.0030.751.2019 z dnia 8 sierpnia 2019 r., która w dniu 5 sierpnia 2019 r. złożyła oświadczenie o braku istnienia przesłanek uzasadniających wyłączenie od udziału w przedmiotowej kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 3-4]

- Anna Koroś-Czubak – Zastępca Kierownika Oddziału Budżetu, Planowania i Analiz, legitymacja służbowa nr 13/2015 wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego, na podstawie wydanego przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego pisemnego,

w brzmieniu: „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi oraz wojennymi”. Stanowisko pracy podlega bezpośrednio Sekretarzowi Gminy.

[Dowód: akta kontroli str. 9-12]

Inspektor, któremu przydzielono realizację zadań wynikających z treści zawartego Porozumienia, udzielał informacji i wyjaśnień kontrolującemu oraz udostępniał dokumenty merytoryczne objęte przedmiotem kontroli.

Z okazanej kontrolującemu dokumentacji wynika, że na stanowisku pracy jest prowadzonateczka, oznaczona symbolem komórki oraz symbolem i hasłem według jednolitego rzeczowego wykazu akt, tj. DR.7045 „Utrzymanie miejsc grzebalnych. Cmentarze wojenne” (kat. B5), w której zgromadzono akta spraw bieżących związanych z utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych.

W ocenie kontrolujących zrealizowano zalecenie pokontrolne, wydane w związku z kontrolą problemową przeprowadzoną w dniu 22 września 2014 r. przez zespół inspektorów Wydziału Polityki Społecznej W-M UW w Olsztynie, obejmujący ww. obszar tematyczny, by ze względu na czasowe znaczenie praktyczne, teczki dla spraw bieżących oznaczyć symbolem klasyfikacyjnym 7045 i hasłem „Utrzymanie miejsc grzebalnych” z przypisaną kat. B5, opatrzone podtytułem np. „cmentarze wojenne”.

Z kolei umowa z wykonawcą dotycząca pielęgnacji i bieżącego utrzymania obiektów cmentarnictwa na terenie gminy Kalinowo w 2019 r., przechowywana jest w tezcze ZP.271 ze sprawami postępowań dotyczących zamówień publicznych.

W odrębnej tezcze, oznaczonej symbolem DR.7041 i hasłem „Ewidencja cmentarzy na terenie jednostki samorządu. Gmina Kalinowo. Ewidencja obiektów cmentarnictwa wojennego” (kat. arch. akt A), przechowywane są karty ewidencyjne mogił, kwater i cmentarzy wojennych zlokalizowanych na terenie gminy Kalinowo, opracowane na zlecenie UG w Kalinowie przez Pracownię Badań i Dokumentacji Zabytków s.c. w Białymstoku.

Ujęte w tym zbiorze karty ewidencyjne grobów i cmentarzy wojennych, zawierają informacje (wypełnione w zależności od posiadanej wiedzy), takie jak: nazwa gminy, powiatu, miejscowości, dawna nazwa miejscowości, rodzaj i opis lokalizacji obiektu, właściciela (zarządca) terenu, numer i data wpisu do rejestru zabytków, rodzaj obiektu, powierzchnia obiektu, okres historyczny, informacja o pochowanych, status i narodowość pochowanych, stan zachowania obiektu, bibliografia.

Prowadzenie ewidencji grobów i cmentarzy wojennych jest działaniem ciągłym, dlatego też karty ewidencyjne należy uzupełniać i poprawiać w zależności od występujących trwałych zmian, jak również w oparciu o pozyskane dodatkowe informacje. Pracownik odpowiedzialny za realizację powierzonych zadań zadbał o aktualizację kart ewidencyjnych, m.in. w związku z pracami remontowo-renowacyjnymi cmentarzy wojennych w miejscowościach Romoty i Romanowo, a także oznaczeniem obiektów cmentarnictwa wojennego znakiem miejsc pamięci. Dodatkowo opracowano dokumentację odkrytego w roku 2015 cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej, zlokalizowanego na terenie gminy Kalinowo, w kompleksie leśnym pomiędzy miejscowościami Długie i Grądzkie Elckie.

Powyższe świadczy o realizacji zaleceń pokontrolnych odnoszących się do dokonywania sukcesywnej weryfikacji informacji zawartych w kartach ewidencyjnych grobów i cmentarzy wojennych, w oparciu o dane źródłowe i stan faktyczny oraz aktualizację tych danych w miarę potrzeb.

Na podstawie udostępnionej ewidencji ustalono, że na terenie gminy Kalinowo zlokalizowano 39 obiektów grobownictwa wojennego, w tym: 38 z okresu I wojny światowej i 1 mogiła zbiorowa polskich saperów z września 1945 r. położona na cmentarzu komunalnym (dawny ewangelicki) w Prawdziskach. Spośród zlokalizowanych obiektów 22 znajdują się w granicach cmentarzy ewangelickich, 1 mogiła żołnierska z okresu po II wojnie światowej na cmentarzu komunalnym, natomiast 16 pozostałych to samodzielne kwatery oraz cmentarze wojenne. W rejestrze zabytków nieruchomości województwa warmińsko-mazurskiego figuruje 29 obiektów z okresu I wojny światowej. W toku kontroli ustalono, że nie występowała potrzeba podejmowania współpracy z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w przypadku zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych, bowiem zaplanowane na bieżący rok prace mają charakter zachowawczy, utrzymaniowy. Z tego tytułu gmina nie wniosowała również o wyrażenie zezwolenia na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na grobach wojennych, do których, zgodnie z art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, jest wymagane zezwolenie wojewody.

[Dowód: akta kontroli str. 13-21]

Zadania będące przedmiotem kontroli jednostka przyjęła na mocy Uchwały Nr V.29.19 Rady Gminy Kalinowo z dnia 15 marca 2019 roku w sprawie przejęcia przez Gminę Kalinowo obowiązku prowadzenia zadań z zakresu administracji rządowej. Na podstawie ww. uchwały Wójt Gminy Kalinowo w dniu 25 marca 2019 r. zawarł z Wojewodą Warmińsko-Mazurskim Porozumienie Nr PS-I.5230.1.26.2019, z przeznaczeniem na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych, w którym określono kwotę dotacji na ten cel w wysokości 30.500 zł.

Zgodnie z § 2 ust. 5 ww. Porozumienia, gmina zobowiązuje się do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków finansowych otrzymanych z dotacji na realizację zadania oraz wydatków dokonywanych z tych środków. W toku kontroli ustalono, że środki z dotacji ewidencjonowane są na koncie: 901-10-710-71035-2020. Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Grażynę Suchocką – Skarbnikę Gminy, nie można zrobić wydzielonego wydruku wydatkowego, bowiem do dnia kontroli nie poniesiono żadnych wydatków finansowanych z dotacji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych.

[Dowód: akta kontroli str. 22-23]

Wykonanie zadań określonych w przedmiotowym Porozumieniu zlecono firmie Usługi Transportowo-Sprzętowo-Remontowe Tomasz Klekotko w Kalinowie, wyłonionej w trybie zapytania ofertowego, z którą zawarto Umowę Nr ZP.271.1.9.2019 z dnia 23 maja 2019 r. Porównywalnie do lat poprzednich, bieżącą opieką objęto wszystkie zlokalizowane na terenie gminy groby i cmentarze wojenne (39 obiektów). Stosownie do zapisów ww. umowy zleceniobiorca został zobowiązany wykonać dwukrotnie w ciągu roku zleczone prace, których ilość i zakres oraz wykaz obiektów nimi objętych określono w załączniku do umowy,

w terminach: etap I - od dnia podpisania umowy do 31 lipca 2019 r., etap II - od 1 sierpnia 2019 r. do 15 listopada 2019 r. Umowa, oprócz ogólnych prac pielęgnacyjno-porządkowych, zakłada naprawę lub wymianę uszkodzonych elementów ogrodzenia bądź wygrodenie drewnianymi żerdziami cmentarzy lub kwater i mogił położonych w obrębie cmentarzy ewangelickich. Ponadto przewiduje naprawę drewnianego siedziska ławki i uzupełnienie obelisku o brakujący drewniany krzyż na cmentarzu wojennym w Borzymach. Do prac określonych w umowie wykonawca używa własnych narzędzi i sprzętu.

Określone w umowie usługi wyceniono na kwotę 32.940 zł brutto. Zgodnie z udzielonymi przez pracownika wyjaśnieniami na ww. wynagrodzenie składa się dotacja Wojewody – 30.500 zł oraz środki własne gminy w kwocie 2.440 zł, stanowiące wkład samorządu w realizację powierzonych zadań. W myśl zapisów umowy przekazanie należności następuje po wykonaniu i protokolarnym odbiorze wykonanych robót, w terminie 14 dni od daty wystawienia faktury przez wykonawcę. Strony ustaliły możliwość wystawienia rachunku przejściowego w wysokości połowy wynagrodzenia umownego, po wykonaniu I etapu prac.

[Dowód: akta kontroli str. 24-26; 13-21]

Do czasu kontroli, odbiór prac prowadzonych na grobach i cmentarzach nastąpił w dniu 1 sierpnia 2019 r., na okoliczność którego spisano protokół odbioru (nr DR.7041.3.2019). Komisja złożona z przedstawicieli Urzędu Gminy w Kalinowie, przy udziale wykonawcy, nie wniosła uwag, co do jakości i zakresu wykonanych prac.

Stanowiło to podstawę do wystawienia przez wykonawcę faktury nr 90/2019 z dnia 2 sierpnia 2019 r. w zakresie usługi dotyczącej bieżącego utrzymania obiektów cmentarnictwa wojennego, zlokalizowanych na terenie Gminy Kalinowo – I etap, na kwotę 16.470 zł, tj. 50% wynagrodzenia określonego w umowie. Ustalono, że faktura została opisana stosownie do § 3 przedmiotowego Porozumienia, tj. wskazano źródła finansowania (dotacja Wojewody), sprawdzono i podpisano przez osoby odpowiedzialne za kontrole dokumentów pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, zatwierdzono do wypłaty. Zgodnie z pisemnymi wyjaśnieniami Skarbnika Gminy, faktura zostanie opłacona 16 sierpnia 2019 r., tj. w ciągu 14 dni od daty jej wystawienia (data wpływu do jednostki w dniu 6 sierpnia 2019 r.).

Tym samym, na dzień kontroli nie wydatkowano środków finansowych z dotacji Wojewody, przekazanych na realizację w 2019 r. zadań z zakresu utrzymania grobów i cmentarzy wojennych. Zaplanowane na bieżący rok środki własne gminy również nie zostały rozdysponowane.

[Dowód: akta kontroli str. 27-30]

Zgodnie z Porozumieniem Nr PS-I.5230.1.26.2019 z dnia 25 marca 2019 r., sprawozdanie merytoryczno-finansowe z realizacji zadań w nim określonych, następuje w dwóch terminach: do dnia 15 września 2019 r. i do dnia 15 stycznia 2020 r., tj. po dacie przedmiotowej kontroli.

Zespół inspektorów przyjął wyjaśnienia, że zadania wynikające z treści porozumienia od kilku lat realizuje na rzecz Urzędu Gminy ten sam wykonawca, co pozwoliło na wypracowanie pewnych zasad i form współpracy pomiędzy stronami. Bieżący nadzór nad stanem utrzymania grobów i cmentarzy wojennych sprawuje pracownik UG w Kalinowie,

który zgłasza wykonawcy ewentualne uwagi i potrzeby, co do zakresu prac. Dodatkowo, w ramach nadzoru, inspektor przed przekazaniem faktur wystawionych przez wykonawcę do dalszej realizacji, dokonuje odbioru zleconych robót, z czego sporządzany jest protokół.

Kontrolującym zwrócono uwagę na trudności związane z realizacją powierzonych zadań, wynikające z położenia niektórych obiektów cmentarnictwa wojennego. Część z nich znajduje się na gruntach stanowiących własność osób fizycznych, co wiąże się z koniecznością wejścia na prywatną posesję bądź pole czy pastwisko bez drogi dojazdowej. Taki przykład stanowi umiejscowienie cmentarza wojennego żołnierzy armii rosyjskiej z I wojny światowej w miejscowości Dudki, którego zespół kontrolny nie miał możliwości zwizytować w trakcie oględzin. Za pomocą aparatu fotograficznego utrwalono jedynie widoczne z drogi ogrodzenie z drewnianych żerdzi oraz znak miejsca pamięci. Ponadto w większości przypadków groby i cmentarze wojenne znajdują się z dala od skupisk ludzkich, np. w lesie bądź na jego skraju, śródpolnie. We wszystkich tych przypadkach dojazd bądź dojście do tych grobów jest znacznie utrudnione, a po opadach deszczu wręcz niemożliwe. Wykonawca uprzedza i uzgadnia z właścicielami termin wejścia na teren prywatny w celu wykonania prac na obiektach cmentarnictwa wojennego. W sytuacji usytuowania grobów wojennych na terenach leśnych, nadleśnictwa nie stwarzają trudności w opiece nad nimi, ewentualnie w okresach suszy, gdy obowiązuje zakaz wstępu do lasu.

Zespół kontrolny przyjął wyjaśnienia, że w sytuacji, gdy groby wojenne położone są w obrębie cmentarzy ewangelickich, pracownicy interwencyjni UG karczują teren tych nekropolii, by ułatwić dojście do właściwych grobów i poprawić ich odbiór wizualno-estetyczny. Poinformowano również, że wszystkie groby i cmentarze wojenne na terenie gminy zostały oznakowane piktogramami miejsca pamięci. Kontrolującym wskazano ponadto, że z uwagi na upływ czasu niezbędne jest wykonanie prac remontowo-renowacyjnych na większości obiektów, w szczególności w zakresie uczytelnienia inskrypcji na nagrobkach.

W badanym okresie nie odnotowano skarg na stan utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, jak też aktów wandalizmu. Działania UG w Kalinowie w zakresie opieki nad grobami wojennymi są dostrzegane i przychylnie oceniane przez turystów, w tym spoza granicy kraju. Nie był sprawowany jakikolwiek patronat społeczny nad miejscami spoczynku, np. przez uczniów miejscowych szkół czy organizacje społeczne i kombatanckie. Z obserwacji wynika, że mieszkańcy poszczególnych wsi okolicznościowo dekorują kwiatami i zniczami pobliskie groby wojenne.

[Dowód: akta kontroli str. 20-21]

W dniu kontroli, w obecności pracownika realizującego kontrolowane zadania, przeprowadzono oględziny grobów i cmentarzy wojennych zlokalizowanych na terenie gminy Kalinowo. Ze względu na ich dużą ilość oraz dostępność do nich i rozproszenie w terenie, przy wyznaczaniu obiektów do wizytacji kierowano się zasadą uzyskania najlepszych efektów oceny stanu faktycznego przy możliwie najmniejszych nakładach. Opierając się na ww. kryteriach wizytacji poddano następujące obiekty cmentarnictwa wojennego:

1. Piętki - mogiła wojenna żołnierzy armii niemieckiej z I wojny światowej na cmentarzu ewangelickim
2. Piętki - cmentarz wojenny żołnierzy armii niemieckiej i rosyjskiej z I wojny światowej,
3. Długie - cmentarz wojenny żołnierzy armii niemieckiej i rosyjskiej z I wojny światowej,
4. Krzyżewo - kwatera wojenna żołnierzy armii niemieckiej i rosyjskiej z I wojny światowej na cmentarzu ewangelickim,
5. Dudki - cmentarz wojenny żołnierzy armii rosyjskiej z I wojny światowej,
6. Dudki - cmentarz wojenny żołnierzy armii niemieckiej z I wojny światowej,
7. Dudki - mogiły wojenne żołnierzy armii niemieckiej z I wojny światowej na cmentarzu ewangelickim,
8. Romanowo - kwatera wojenna żołnierzy armii niemieckiej z I wojny światowej na cmentarzu ewangelickim,
9. Romanowo - cmentarz wojenny żołnierzy armii niemieckiej i rosyjskiej z I wojny światowej,
10. Borzymy - cmentarz wojenny żołnierzy armii niemieckiej i rosyjskiej z I wojny światowej,
11. Borzymy - kwatery wojenne żołnierzy armii niemieckiej z I wojny światowej na cmentarzu ewangelickim,
12. Romoty - cmentarz wojenny żołnierzy armii niemieckiej z I wojny światowej.

Dokonana lustracja wykazała, że zabiegi pielęgnacyjne na tych obiektach prowadzone są z niezbędną częstotliwością, co przekłada się na bardzo dobry stan utrzymania grobów i cmentarzy wojennych. Teren cmentarzy z grobami wojennymi jest uporządkowany, a ich otoczenie wykoszone i oczyszczone. Kontrolujący wizytując poszczególne obiekty stwierdzili, że z uwagi na ich położenie (teren zdewastowanych dawnych cmentarzy, obszary zalesione i śródpolne) oraz upływ kilkudziesięciu lat od ich urządzenia, wymagają odrestaurowania. Tym samym przychylił się do zamierzenia jednostki kontrolowanej, by po uzyskaniu dodatkowego dofinansowania podjąć prace renowacyjne zmierzające do poprawy stanu zachowania grobów, w szczególności w zakresie uczytelnienia liternictwa na nagrobkach. Z uwagi na specjalistyczny charakter tych prac, wymagany jest podmiot gwarantujący profesjonalny poziom ich wykonania, zgodnie ze sztuką konserwatorską.

Zespół kontrolny pozytywnie ocenił wygradzenie drewnianymi żerdziami grobów i cmentarzy wojennych w celu zaakcentowania ich lokalizacji. Na szczególną uwagę zasługuje fakt umieszczenia tablic kierunkowych, piktogramów miejsc pamięci bądź tablic informacyjnych przed wizytowanymi cmentarzami wojennymi. Niewątpliwie ułatwia to zlokalizowanie obiektów osobom zainteresowanym oraz przyczynia się do ich ochrony. Zapoznano się również z efektami prac rewitalizacyjnych przeprowadzonych w 2015 r. na cmentarzu żołnierzy niemieckich i rosyjskich w Romotach oraz prac remontowo-konserwacyjnych wykonanych w 2016 r. na cmentarzu żołnierzy z armii niemieckiej i rosyjskiej z I wojny światowej w miejscowości Romanowo. Realizowane jest tym samym zalecenie pokontrolne, wydane w związku z kontrolą problemową przeprowadzoną w dniu

22 września 2014 r., dotyczące zaplanowania niezbędnych prac remontowo-renowacyjnych na grobach i cmentarzach wojennych, uwarunkowanych możliwością pozyskania środków finansowych na ten cel.

[Dowód: akta kontroli str. 31-47]

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe oceny i wnioski, wnoszę o wykorzystanie uwag zespołu kontrolnego dotyczących:

- kontynuowania, stosownie do możliwości finansowych oraz w uzgodnieniu z organem konserwatorskim i Wojewodą Warmińsko-Mazurskim, prac renowacyjnych na grobach i cmentarzach wojennych, przyczyniających się do zahamowania procesu ich degradacji i doprowadzenia do poprawy stanu ich zachowania.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojecki