NIK apeluje: Cmentarze wojenne potrzebują większej opieki

Kategoria: Aktualności
Opublikowano: wtorek, 27, sierpień 2019 10:30
Alicja Cisowska
Odsłony: 791

Pieniądze przekazywane z budżetu państwa nie wystarczają na właściwą opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi - ustaliła NIK. Izba przypomina o tym w przededniu 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej. Po kontroli w południowo-wschodniej Polsce, złożyła wniosek do Ministra Finansów w sprawie zwiększenia środków na ten cel, ponieważ to właśnie władze publiczne mają obowiązek troszczenia się o tego rodzaju miejsca pamięci, co wynika zarówno z prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Jednocześnie NIK wskazuje na potrzebę zaktualizowania przepisów dotyczących mogił i nekropolii wojennych. Stąd wniosek do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o opracowanie koncepcji takich zmian.

Traktowanie grobów i cmentarzy wojennych, jako materialnych śladów krwawych konfliktów i dramatycznych wydarzeń z przeszłości, to dowód na trwałość pamięci i okazywanie należytego szacunku zmarłym w ich wyniku. Opieka nad takimi obiektami jest zadaniem państwa.

Jak stwierdziła podczas kontroli NIK, wojewodowie, konserwatorzy zabytków i badane gminy z 4 województw na ogół skutecznie i w zadowalający sposób - choć na różnym poziomie - sprawowali opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi. Jednak zdaniem Izby stwierdzone nieprawidłowości, także o charakterze systemowym, nie pozwoliły uznać tej opieki za odpowiednią. Główne problemy to niedofinansowanie i niedostosowane do aktualnych potrzeb przepisy prawa.

Z budżetów kontrolowanych wojewodów: małopolskiego, podkarpackiego, lubelskiego i świętokrzyskiego przekazywano pieniądze na pokrycie od 1/5 do niespełna 3/5 potrzeb zgłaszanych przez gminy, co oczywiście miało wpływ na zróżnicowany poziom opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi. Najlepiej ze swojego obowiązku wywiązywały się władze na terenie województwa małopolskiego. Poprawy wymagała natomiast sytuacja w pozostałych regionach, a zwłaszcza w województwie lubelskim, gdzie obiektów, nad którymi trzeba roztoczyć opiekę jest najwięcej.

Obowiązki władz dotyczące opieki nad tego rodzaju miejscami pamięci wynikają, m.in. z obowiązującej od ponad 85 lat ustawy o grobach i cmentarzach wojennych. Jej istotne rozwiązania pozostały w niemal niezmienionym kształcie od okresu przedwojennego. Mimo nowelizacji nie odpowiadają już aktualnym potrzebom.

Przykładowo, przepisy - które można było różnie interpretować - wpływały, m.in. na to, że ewidencje grobów i cmentarzy wojennych, którymi dysponowali wojewodowie były przydatne jedynie w ograniczonym zakresie. Jak podkreśla NIK, to właśnie od rzetelności tej ewidencji zależy prawidłowa realizacja innych zadań związanych z opieką nad miejscami pamięci, m.in. określanie potrzeb finansowych, a także planowanie i rozliczanie prac.

Dlatego NIK zwróciła się z wnioskiem do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o zaktualizowanie przepisów w zakresie m.in. definicji grobu wojennego, mechanizmów finansowania zadań, czy prowadzenia ewidencji.

NIK zdecydowała się na kontrolę w południowo-wschodniej Polsce, m.in. ze względu na liczbę grobów i cmentarzy wojennych na tym terenie, ich walory historyczne i artystyczne (zwłaszcza zachodniogalicyjskich cmentarzy z I wojny światowej na terenie województw: małopolskiego i podkarpackiego) stan zachowania, jak również zróżnicowanie środków finansowych, przewidzianych na ich utrzymanie. Kontrolą, która dotyczyła lat 2014-2016 objęto 4 województwa (a w nich działalność wojewodów i wojewódzkich konserwatorów zabytków) oraz 15 leżących na ich terenie gmin.

Phoca PDF

W badanym okresie największymi kwotami na opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi dysponował Wojewoda Małopolski. Najmniejsze wydatki planowano i realizowano w województwie lubelskim, mimo że to na jego terenie było najwięcej tego rodzaju obiektów. Takie zróżnicowanie finansowania wystąpiło również w roku 2018 i w planie na rok 2019.

Jednak mimo, że w Małopolskiem przeznaczano najwięcej pieniędzy na ten cel, to nawet na terenie tego województwa, nie było możliwe odpowiednie zaspokojenie potrzeb zgłaszanych przez gminy. Zapotrzebowanie to w roku 2014 zostało pokryte wydatkami jedynie w niecałych 22%. Zaspokojenie potrzeb kształtowało się w całym badanym okresie w województwie lubelskim, na poziomie od 8% do 11%, w Podkarpackiem w przedziale od 26% do 34%, a w Świętokrzyskiem od 55% do niemal 57%.

NIK ocenia, że mimo niedofinansowania, stan utrzymania grobów i cmentarzy wojennych w skontrolowanych gminach był przeważnie zadowalający. Sprzyjało to także popularyzacji wiedzy oraz właściwemu wykorzystywaniu potencjału kulturowego i turystycznego tej szczególnej formy dziedzictwa narodowego.

Ustawa o grobach i cmentarzach wojennych została uchwalona w 1933 r. i choć była nowelizowana, jej przepisy nie odpowiadają już aktualnym potrzebom. W badanym okresie brakowało odpowiednich definicji np. grobu wojennego, a także wytycznych odnośnie prowadzenia ewidencji, czy stosowania rozwiązań proceduralnych, np. odnoszących się do nabywania gruntów.

W efekcie, brakowało pełnej wiedzy o liczbie obiektów objętych ochroną i pojawiły się utrudnienia w jej sprawowaniu na terenach pozostających w rękach prywatnych; wystąpiły niejasności co do zakresu prac, które mogły być wykonane przez gminy bez zezwolenia wojewodów lub w ramach zawartych porozumień. Niejasno określono również udzielanie zezwoleń na wykonywanie prac. To wszystko spowodowało, że te same przepisy były w różnie interpretowane, a tym samym różny był sposób sprawowania opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi.

Zdaniem NIK, prawidłowa realizacja zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi zależy od ich rzetelnej ewidencji. To na tej podstawie określane są potrzeby finansowe, planowane są zadania i rozliczane te już podjęte. Tymczasem możliwość różnorakiego interpretowania przepisów sprawiła, jak stwierdziła NIK, że ewidencje, którymi dysponowali wojewodowie były przydatne jedynie w ograniczonym zakresie.

NIK uznała, że w 2 na 4 kontrolowane województwa - lubelskim i świętokrzyskim ewidencje prowadzone były nierzetelnie, ponieważ nie wpisano do nich wszystkich - znanych wojewodom - obiektów. W przypadku Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego nie uwzględniono m.in. pomników zagłady. Ewidencja tego urzędu zawierała mniej cmentarzy niż dane wojewódzkiego konserwatora zabytków, mimo iż nie każdy cmentarz wojenny jest zabytkiem. Na podstawie ewidencji Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego nie można było uzyskać bieżącej informacji na temat ogólnej liczby obiektów z podziałem na ich rodzaje. Nie uwzględniono w niej także 15 obiektów, wskazanych przez gminy.

Ewidencja w tych dwóch województwach nie pozwalała też na ustalenie stanu własności gruntów zajętych pod groby i cmentarze wojenne, mimo że regulacje dotyczące własności leżą w kompetencjach wojewody. Dane w tym zakresie były natomiast dostępne w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim i Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim. Wynika z nich, że nadal część tych nieruchomości ma

Phoca PDF

nieuregulowany stan prawny lub pozostaje w rękach prywatnych.

Oględziny, przeprowadzone w ramach kontroli - zarówno w gminach, jak i w ramach kontroli w urzędach wojewódzkich - tj. łącznie w 30 gminach wykazały zróżnicowany, lecz na ogół dobry stan obiektów objętych ochroną, w tym utrzymanie efektów prac remontowych przeprowadzonych w latach 2014-2016. W 2/3 z tych gmin stwierdzono jednak sytuacje wymagające reakcji, jak ubytki wyposażenia (np. zniszczone ogrodzenie), nieczytelne napisy na mogiłach, czy konieczność oczyszczenia nagrobków, np. z zarastającej je roślinności.

Najwięcej przypadków wymagających pilnej interwencji lub remontu stwierdzono w województwie lubelskim. Negatywnie NIK oceniła natomiast remont cmentarza wojennego w miejscowości Czerce, gmina Sieniawa w woj. podkarpackim.

Na tym leśnym cmentarzu pochowano ponad tysiąc żołnierzy armii rosyjskiej i austro-węgierskiej z okresu I wojny światowej. W wyniku nieprawidłowo przeprowadzonego w 2017 r. remontu tego obiektu, zatarciu uległ główny walor zabytku, jakim był jego oryginalny układ przestrzenny, charakterystyczny dla obiektów na tym terenie. W ocenie NIK, doszło zatem do co najmniej nieumyślnego uszkodzenia zabytku, czyli czynu określonego w art. 108 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W związku z zawiadomieniem NIK, prokuratura wszczęła postępowanie w tej sprawie.

NIK stwierdziła także problemy z właściwym zabezpieczeniem obiektów przed celowym uszkodzeniem lub zniszczeniem. Żołnierskie groby stawały się celem wandali, bez względu na okres historyczny z którego pochodziły i przynależność armijną pochowanych.

W okresie objętym kontrolą policja odnotowała ogółem 34 zdarzenia polegające na znieważeniu, uszkodzeniu lub niszczeniu grobów i cmentarzy wojennych. Większość postępowań - 21 zakończyła się umorzeniem z powodu niewykrycia sprawców, stwierdzenia braku znamion czynu zabronionego lub wycofaniu wniosku o ściganie. Tylko w czterech sprawach wnioski o ukaranie sprawców trafiły do sądu.

Mimo wynikającego z ustawy o grobach i cmentarzach wojennych obowiązku zgłaszania tego rodzaju przypadków - głównie przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) - wojewodowie nie mieli pełnej wiedzy o aktach wandalizmu, uszkodzeniach mogił czy dewastacji cmentarzy wojennych. Przykładowo, podczas przeprowadzanych przez NIK oględzin, stwierdzono uszkodzone ogrodzenie nekropolii nr 117 w Staszkówce (gmina Moszczenica), o czym Małopolski Urząd Wojewódzki nie został powiadomiony.

Jako dobre praktyki w sprawowaniu opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi przez gminy, warte rozpropagowania i naśladowania NIK wskazuje m.in. na:

- współpracę gmin ze stowarzyszeniami, które podjęły się remontu zabytkowych cmentarzy;
- dzielenie zadań na etapy z uwagi na ograniczenia budżetowe;
- zaangażowanie wielu placówek oświatowych do bieżącej opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi oraz organizację wycieczek tematycznych;
- oznaczanie w jednolity i trwały sposób miejsc pamięci narodowej na cmentarzach komunalnych;
- utworzenie przez Gminę Pleśna Centrum Pamięci Narodowej.

Zdaniem Izby, należałoby natomiast zaktywizować społecznych opiekunów zabytków, których zaangażowanie w opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi było w badanym okresie niewielkie,

Phoca PDF

podobnie jak zainteresowanie dofinansowaniem przez konserwatorów zabytków prac na terenie objętych ochroną nekropolii wojennych. Wobec niedoboru środków będących w dyspozycji wojewodów, przynajmniej częściowo mogą je uzupełnić właśnie dotacje ze środków konserwatorów.

WNIOSKI POKONTROLNE NIK

Do Ministra Finansów:

Konieczne jest zwiększenie środków przeznaczonych w budżecie państwa na opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi, w sposób uwzględniający m.in. stan, liczbę i walory kulturowe takich obiektów w poszczególnych województwach, jak również potrzeby w zakresie prowadzenia badań związanych z identyfikowaniem i inwentaryzowaniem takich obiektów oraz uregulowaniem własności gruntów.

Do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego o:

- Wypracowanie koncepcji zaktualizowania - w sposób odpowiadający współczesnym wyzwaniom, potrzebom i realiom oraz mając na uwadze potrzebę kształtowania świadomości społecznej co do wartości historycznej tych obiektów - przepisów dotyczących grobów i cmentarzy wojennych, zawierających m.in. zakres kompetencji, opis mechanizmów finansowania, kwestie prowadzenia ewidencji takich miejsc. W ramach tego wniosku NIK wskazała szereg zagadnień, które nowa ustawa powinna uwzględniać. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nowe przepisy w tym zakresie mogłyby być zawarte w jednym akcie prawnym wraz z przepisami o ochronie innych miejsc pamięci narodowej.
- Opracowanie wytycznych - być może mających jedynie charakter podręcznika, a nie obowiązujących przepisów prawa - dotyczących dopuszczalnych lub zalecanych form upamiętnień, zakazów lub ograniczeń w tym zakresie, a także przedstawiających przykłady dobrych praktyk.
- Rozważenie wszczęcia działań mających na celu wpisanie zachodniogalicyjskich cmentarzy wojennych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, a jeżeli ze względów formalnych lub organizacyjnych niemożliwe byłoby wpisanie całego tego kompleksu, warto aby w drodze dyskusji z zainteresowanymi podmiotami wypracować listę przykładowych cmentarzy, godnych umieszczenia na tej liście.
- Rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w celu wprowadzenia instrumentu pozwalającego na skuteczne egzekwowanie wykonania obowiązku opracowania i uzgodnienia z konserwatorami zabytków programów opieki nad zabytkami. Jest to wniosek, który został już skierowany do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w związku z wynikami wcześniejszej kontroli NIK.
- NIK przypomina również, iż nie został dotychczas zrealizowany wniosek z informacji o wynikach kontroli dotyczącej prawidłowości gospodarowania i nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi w latach 2004-2008 w zakresie wprowadzenia obowiązku znakowania obiektów wpisanych do rejestru zabytków.

Do wojewodów o:

- zapewnienie aktualności, kompletności i wiarygodności prowadzonych ewidencji grobów i cmentarzy wojennych, w tym poprzez współpracę z organami administracji publicznej, innymi podmiotami dysponującymi wiedzą w tym zakresie oraz osobami fizycznymi;
- udostępnianie danych z tych ewidencji na stronach internetowych w formie na bieżąco

Phoca PDF

aktualizowanej, elektronicznej bazy danych;
- wydawanie zezwoleń na przeprowadzanie prac, o których mowa w art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych w formie decyzji administracyjnej, także dla prac objętych porozumieniami w sprawie powierzenia obowiązku opieki;
- przypominanie wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) - np. przy okazji informowania o możliwości ubiegania się o środki z dotacji - o obowiązku zawiadamiania o uszkodzeniach grobów lub cmentarzy wojennych;
- podjęcie współpracy z Policją i innymi służbami w zakresie identyfikowania, kwalifikowania i ścigania wykroczeń i przestępstw przeciwko obiektom grobownictwa wojennego/miejscom pamięci narodowej.

Do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) o:

- weryfikację stanu: liczbowego oraz utrzymania obiektów grobownictwa wojennego, jak również związanych z tym potrzeb remontowych;
- zapewnienie sprawowania bieżącego dozoru stanu grobów i cmentarzy wojennych, w tym poprzez społecznych opiekunów;
- w przypadku stwierdzenia uszkodzeń - niezwłoczne zawiadomienie wojewody oraz podejmowanie innych uzasadnionych w danej sytuacji działań (powiadomienie konserwatora zabytków, ubieganie się o odszkodowanie, itp.);
- rzetelne opracowywanie - na podstawie gminnej ewidencji zabytków oraz w miarę możliwości we współpracy z podmiotami posiadającymi odpowiednią wiedzę - gminnych programów opieki nad zabytkami oraz ich przyjmowanie, realizację a następnie analizę efektów - z uwzględnieniem zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych oraz działań zwiększających ich atrakcyjność dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych.

Źródło: NIK

Phoca PDF