



LRZ.430.004.2018
Nr ewid. 166/2018/P/17/097/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

OPIEKA NAD CMENTARZAMI WOJENNYMI W POLSCE POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ

DELEGATURA W RZESZOWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

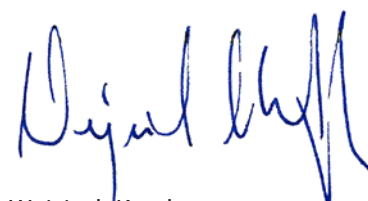
Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie

Wiesław Motyka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 23.V. 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	10
4. WNIOSKI.....	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
5.1. Opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi.....	21
5.1.1. Ewidencje grobów i cmentarzy wojennych prowadzone przez wojewodów	21
5.1.2. Stan prawny gruntów zajętych pod groby i cmentarze wojenne	24
5.1.3. Opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi w budżetach wojewodów	26
5.1.4. Powierzanie zadań gminom	32
5.1.5. Wydawanie zezwoleń na prowadzenie prac na cmentarzach wojennych	33
5.1.6. Uszkodzenia obiektów cmentarnictwa wojennego	35
5.1.7. Ekshumacje	36
5.1.8. Współpraca w zakresie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi	36
5.2. Nadzór wojewodów nad działalnością obejmującą opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi w zakresie rozliczania dotacji i prowadzenia kontroli	39
5.3. Działalność gmin objętych kontrolą	41
5.3.1. Opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi sprawowana przez Gminy	41
5.3.2. Wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego grobów i cmentarzy wojennych przez gminy	55
5.4. Działalność Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków	57
5.4.1. Działania na rzecz utrzymania, zabezpieczenia i odbudowy zabytkowych cmentarzy wojennych	57
5.4.2. Nadzór Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków	60
5.5. Informacje o działalności gmin nieobjętych kontrolą i Urzędów Marszałkowskich.....	63
6. ZAŁĄCZNIKI	66
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	66
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	70
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	78
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	80
6.5. Przykłady osiągniętych efektów w wyniku zrealizowanych prac oraz problemów związanych z zachowaniem odpowiedniego stanu grobów i cmentarzy wojennych.....	81
6.6. Zestawienia podzadań i działań, dotyczących opieki nad cmentarzami wojennymi, określonych w budżetach kontrolowanych wojewodów w układzie zadaniowym	87
6.7. Zestawienie liczby obiektów grobownictwa wojennego w skontrolowanych gminach	91
6.8. Zestawienie wydatków na opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi w skontrolowanych gminach	92
6.9. Zestawienie porównawcze treści porozumień zawieranych przez wojewodów	94

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

- cmentarz wojenny** cmentarz przeznaczony do chowania zwłok osób w grobach wojennych¹;
- grób wojenny** grób i miejsce spoczynku poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie Państwa Polskiego; osób wojskowych, poległych lub zmarłych z powodu działań wojennych, bez względu na narodowość; siostr miłosierdzia i wszystkich osób, które, wykonując zleczone im czynności przy jakiegokolwiek formacji wojskowej, poległy lub zmarły z powodu działań wojennych; jeńców wojennych i osób internowanych; uchodźców z 1915 r.; osób wojskowych i cywilnych, bez względu na ich narodowość, które straciły życie wskutek represji okupanta niemieckiego albo sowieckiego od dnia 1 września 1939 r.; ofiar niemieckich i sowieckich obozów, w tym cmentarzyska ich prochów; osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych lub czystek etnicznych od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r. – groby rodzinne, chociażby w nich były umieszczone zwłoki ww. osób nie są grobami wojennymi²;
- grób indywidualny** najmniejszy obiekt grobownictwa wojennego – mogiła, w której pochowana jest jedna osoba;
- grób zbiorowy** miejsce, w którym pochowanych jest co najmniej dwóch zmarłych³;
- gminna ewidencja zabytków (GEZ)** ewidencja zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy prowadzona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w której powinny być ujęte: zabytki nieruchome wpisane do rejestru; inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków; inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków;
- gminny program opieki nad zabytkami** program opieki nad zabytkami sporządzony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na okres czterech lat, mający na celu, w szczególności: włączenie problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju; uwzględnianie uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania; wyeksponowanie poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego; podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami; określenie warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem tych zabytków; podejmowanie przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami;
- IPN** Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu;
- Konserwator Zabytków** Wojewódzki Konserwator Zabytków;
- jst** jednostka samorządu terytorialnego;
- kpa** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴;
- kwatery wojenna** wydzielona przestrzeń (np. poprzez ogrodzenie) część cmentarza (komunalnego lub wyznaniowego), na której zlokalizowane są groby wojenne; dla celów statystycznych przyjmuje się, że powinna ona mieć powierzchnię nie mniejszą niż 40 m²⁵;

¹ Definicja według przepisu art. 1 ust. 3 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych.

² Definicja według przepisu art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych.

³ Niezależnie od kształtu i wielkości nagrobka, a także od faktu czy znajduje się na cmentarzu czy poza nim.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

⁵ Definicja opracowana na podstawie wyników kontroli i dostępnych opracowań.

- L UW** Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie;
- LWKZ** Lubelski Wojewódzki Konserwator Zabytków;
- MKiDN** Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego;
- MUW** Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie;
- MWKZ** Małopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków;
- NID** Narodowy Instytut Dziedzictwa;
- obiekty (grobownictwa wojennego)** zbiorcza nazwa obejmująca: cmentarze, groby (mogiły) wojenne (indywidualne i zbiorowe) oraz kwatery;
- PUW** Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie;
- PWKZ** Podkarpacki Wojewódzki Konserwator Zabytków;
- RDLP** Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych;
- ROPWiM (Rada)** Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa w Warszawie – działająca do 2016 r. organizacja inicjująca i koordynująca działalność związaną z upamiętnianiem historycznych wydarzeń i miejsc oraz postaci w dziejach walk i męczeństwa Narodu Polskiego, zarówno w kraju jak i za granicą;
- rozporządzenie z 1936 r.** 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 wojennych⁶;
- Szlak Frontu Wschodniego I Wojny Światowej** utworzony na podstawie porozumienia marszałków ośmiu województw⁷ z 2009 r. i realizowany w tych województwach według jednolitych założeń szlak turystyczny, mający na celu wykreowanie i promocję nowej atrakcji turystycznej o znaczeniu ogólnopolskim oraz wykorzystanie do celów turystycznych zachowanych miejsc walki, obiektów i materialnych śladów I wojny światowej – w tym grobów i cmentarzy;
- ŚUW** Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach;
- ŚWKZ** Świętokrzyski Wojewódzki Konserwator Zabytków;
- ustawa o grobach i cmentarzach wojennych** ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych⁸;
- ustawa o opiece nad zabytkami** ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹;
- ustawa o NIK** ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰;
- UW** urząd wojewódzki;
- WP** wojsko polskie;
- WUOZ** wojewódzki urząd ochrony zabytków;
- zachodniogalicyskie cmentarze wojenne** kompleks liczący pierwotnie ponad 400 cmentarzy wojennych¹¹ zbudowany w latach 1916–1918 na terenie ówczesnej Galicji Zachodniej (na zachód od linii Szczucin–Pilzno–Ożenna), na obszarze około 10 tys. km², którego organizatorem był działający przy austriackim Ministerstwie Wojny Oddział Grobów Wojennych, posiadający na to przedsięwzięcie wspólny budżet¹².

⁶ Dz. U. Nr 85, poz. 595.

⁷ Lubelskiego, łódzkiego, podlaskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego.

⁸ Dz. U. z 2018, poz. 2337.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2067.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

¹¹ Z których pozostało do naszych czasów około 380.

¹² W ramach niego utworzono dziesięć okręgów cmentarnych (z przydzielonym architektem dla poszczególnych z nich), a każdemu z cmentarzy przypisany został odrębny numer – por. np. A. Partridge *W stulecie hekatombi. Cmentarze wojenne z lat 1914–1918 w dawnej Galicji Zachodniej jako unikatowy zespół sepulkralny. Dzieje, twórcy, symbolika, stan zachowania, problemy ochrony w: Ochrona Zabytków nr 1/2015.*

1. WPROWADZENIE

my Naród Polski (...) wdzięczni naszym przodkom za (...) walkę o niepodległość okupioną ogromnymi ofiarami – z preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Wrogiem nam czy przyjacielem byli/Jako żołnierze wzorowi/Na wieczną pamięć sobie zasłużyli – z inskrypcji na cmentarzu wojennym nr 52 w Zduni

Śmierć żołnierza jest święta/I wszelki nakaz nienawiści maże – z inskrypcji cmentarza nr 55 w Gładyszowie¹³

Cel główny kontroli

Ocena, czy zapewniona została odpowiednia opieka nad cmentarzami wojennymi.

Cele szczegółowe kontroli

1. Ocena, czy prawidłowo realizowano opiekę nad cmentarzami wojennymi.
2. Ocena, czy rzetelnie i skutecznie nadzorowana była działalność obejmująca opiekę nad cmentarzami wojennymi.

Jednostki kontrolowane:

Urzędy wojewódzkie, wojewódzkie urzędy ochrony zabytków, urzędy gmin – po trzy w województwie lubelskim i świętokrzyskim, cztery w województwie małopolskim, pięć w województwie podkarpackim.

W informacji uwzględniono również wyniki kontroli doraźnej I/18/005 – Sprawowanie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi przez Gminę Sieniawa.

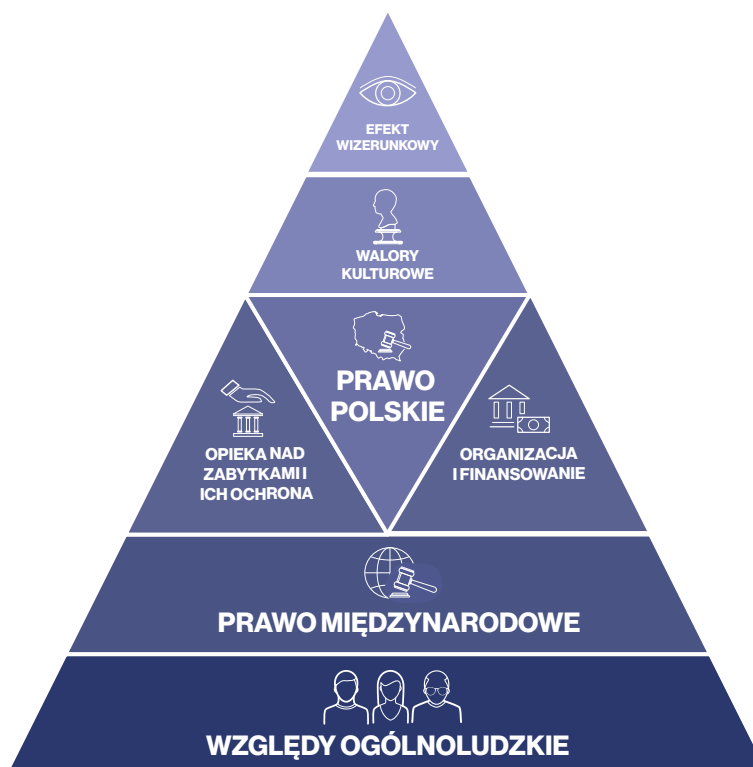
Okres objęty kontrolą

Lata 2014–2016 (oraz działania i zdarzenia zaistniałe wcześniej lub później, jeżeli miały bezpośredni wpływ na zagadnienia objęte kontrolą albo wówczas wystąpiły ich skutki).

Traktowanie grobów i cmentarzy wojennych, jako materialnych śladów krwawych konfliktów i dramatycznych wydarzeń z przeszłości, to dowód na trwałość pamięci i okazywanie należytego szacunku osobom zmarłym w ich wyniku. Niezależnie od szacunku, jakim na ogół darzone są te miejsca przez lokalną społeczność, opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi należy do zadań władz publicznych. Obowiązek ten wynika zarówno z prawa międzynarodowego, jak i krajowego. Coraz częściej związany jest on także z opieką nad zabytkami, gdyż w miarę upływu lat, wzrasta wartość historyczna grobów i cmentarzy wojennych. Niejednokrotnie jest ona związana z unikalnymi rozwiązaniami architektonicznymi i walorami krajobrazowymi. Obiekty grobownictwa wojennego zawierają zatem wieloaspektowy walor kulturotwórczy, możliwy do wykorzystania nie tylko dla budowania lokalnej tożsamości mieszkańców, ale także w zakresie turystyki. W związku z tym, sposób ich utrzymania i sprawowania opieki nad nimi, wpływa na wizerunek nie tylko danego miejsca, ale także gminy, a pośrednio województwa i kraju.

Infografika nr 1

Przesłanki potwierdzające znaczenie kontrolowanego zagadnienia



Źródło: Opracowanie własne NIK.

¹³ Treść tłumaczeń inskrypcji, przywoływana w opracowaniach autorstwa R. Frodymy.

WPROWADZENIE

Niestety, na przestrzeni wielu dziesięcioleci problem zapewnienia należytej opieki nad grobami wojennymi – niezależnie od narodowości, przynależności armijnej czy wyznania osób pochowanych – mimo wspomnianych zobowiązań, nie był odpowiednio doceniany. Wskutek tego, obiekty grobownictwa wojennego, (zwłaszcza z okresów wcześniejszych niż II wojna światowa) często niszczały lub wręcz popadały w zapomnienie. Obecnie na ogół przywracane są pamięci, często dzięki aktywności grup społecznych i lokalnych pasjonatów. Sytuacja taka wymaga jednak odpowiedniej troski ze strony władz publicznych, a zwłaszcza wojewodów, gmin oraz konserwatorów zabytków, którym powierzone zostały określone zadania.

Infografika nr 2

Wybrane fakty historyczne na terenie województw objętych kontrolą



▨ zasięg powstania styczniowego 1863/1864

— linia frontu 1914/1915 (do operacji gorlickiej)

— linia frontu 1944/1945

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie ogólnodostępnych danych historycznych.

Problem właściwej opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi dotyczy całego kraju. Kontrolą objęto jego południowo-wschodnią część. Związane to było m.in. ze specyfiką wydarzeń historycznych na tym terenie, liczbą tego typu obiektów, walorami historycznymi i artystycznymi, stanem zachowania, jak również zróżnicowanymi środkami finansowymi na ich utrzymanie.

Na szczególną uwagę zasługuje unikatowy kompleks zachodniogalicyskich cmentarzy wojennych, upamiętniających walki na tym odcinku frontu wschodniego I wojny światowej, położonych na terenie województwa małopolskiego i części województwa podkarpackiego. Ich wyjątkowy charakter podkreśla m.in. odznaczenie Znakiem Dziedzictwa Europejskiego¹⁴ największego z nich – nr 123 na wzgórzu Pustki.

Jednak nawet mniej wartościowe artystycznie założenia lub pochodzące z czasów późniejszych wymagają stałej opieki i zainteresowania. Niezależnie bowiem od ich stanu zachowania i wartości materialnej, przynależą one do szeroko pojętego dziedzictwa kulturowego.

¹⁴ Odznaczenie przyznawane przez Komisję Europejską dla obiektów mających szczególne znaczenie dla historii, kultury i integracji europejskiej. Fotografie tego znaku – okolicznościowej tablicy pamiątkowej przedstawiono w pkt. 5.5 Informacji o wynikach kontroli (dalej: Informacja).

2. OCENA OGÓLNA

Kontrolowani wojewodowie, konserwatorzy zabytków i gminy, wykonując przypisane im zadania, na ogół skutecznie i w zadowalający sposób, choć na zróżnicowanym poziomie, zapewniły opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi. Stwierdzone w kontroli nieprawidłowości, także o charakterze systemowym, nie pozwalały jednak uznać opieki nad obiektami grobownictwa wojennego za odpowiednią. Problemem były przede wszystkim niedostateczne środki finansowe, niedostosowane do aktualnych potrzeb przepisy prawa oraz problemy organizacyjne w podmiotach sprawujących tę opiekę.

Podstawowym kłopotem okazał się brak wystarczających środków finansowych w budżetach wojewodów, którzy zabezpieczali jedynie od 1/5 do niepełna 3/5 potrzeb zgłaszanych przez gminy. Przede wszystkim z tego powodu wystąpiły znaczne różnice w sprawowaniu opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi pomiędzy objętymi kontrolą województwami. Najlepiej było w Małopolsce, gdzie zidentyfikowano też najwięcej przykładów dobrych praktyk. Poprawy wymaga natomiast sytuacja w pozostałych regionach, a zwłaszcza w województwie lubelskim.

Obowiązująca od ponad 85 lat ustawa *o grobach i cmentarzach wojennych*, mimo nowelizacji, nie odpowiada aktualnym potrzebom. Jej istotne rozwiązania pozostały w niemal niezmiennym od okresu przedwojennego kształcie, co utrudniało właściwą realizację zadań. Doskwierał brak odpowiednich definicji np. grobu wojennego, a także wytycznych dotyczących nie tylko prowadzenia ewidencji grobów, ale również stosowania rozwiązań proceduralnych, w tym odnoszących się do nabywania gruntów. Niejasno określono również udzielanie zezwoleń na wykonywanie prac remontowych oraz sprawowanie dozoru przez gminy. Spowodowało to różnorodną interpretację przepisów ustawy, a tym samym różny sposób sprawowania opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi.

Przepisy, które można było różnie interpretować spowodowały, że m.in. ewidencje prowadzone w dowolny sposób były przydatne jedynie w ograniczonym zakresie (np. dla planowania budżetów wojewodów); brakowało pełnej wiedzy o liczbie obiektów grobownictwa wojennego; zaistniały 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. Poza ochroną prawną pozostawały miejsca pamięci, niemające statusu grobu wojennego lub zabytku. Dodatkowo, ewidencje w województwach lubelskim i świętokrzyskim prowadzone były nierzetelnie.

Problemem była także kwestia właściwego zabezpieczenia obiektów przed uszkodzeniem lub zniszczeniem. Niebezpieczeństwo takie niosły zwłaszcza akty wandalizmu kierowane przeciw grobom żołnierskim, niezależnie od przynależności narodowej lub armijnej pochowanych.

Wojewodowie rzetelnie rozliczali środki z dotacji i przeprowadzali kontrole. Istotne były również kontrole konserwatorów zabytków. NIK zakwestionowała jednak brak właściwej reakcji na ustalenia jednej kontroli PWKZ, dwóch LWKZ oraz nieegzekwowanie połowy wydanych zaleceń pokontrolnych przez ten organ.

Stan utrzymania obiektów grobownictwa wojennego w skontrolowanych gminach był przeważnie zadowalający, co sprzyjało popularyzacji wiedzy oraz właściwemu wykorzystywaniu potencjału kulturowego i turystycznego tej szczególnej formy dziedzictwa narodowego.

Opiekę nad cmentarzami wojennymi zapewniono na zróżnicowanym, zadowalającym poziomie

Niepełne zabezpieczenie potrzeb finansowych

Przepisy nieodpowiadające potrzebom

Nieprawidłowości i przeszkody w sprawowaniu opieki

Nadzór nad rozliczeniem dotacji i sprawowane kontrole

Stan obiektów w gminach

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Prowadzenie ewidencji

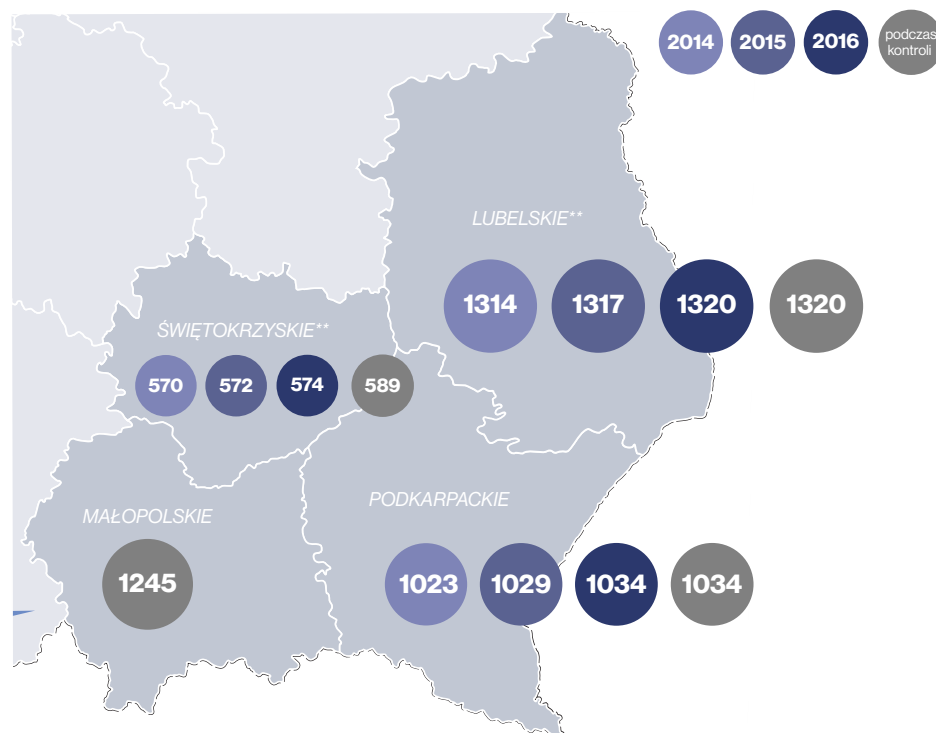
Liczba obiektów grobownictwa wojennego ujętych w ewidencji UW w latach 2014–2016 utrzymywała się na zbliżonym poziomie. W trakcie kontroli wynosiła ona 574 w województwie świętokrzyskim, 1034 – w podkarpackim, 1245 – w małopolskim oraz 1320 – w lubelskim. Ewidencje UW w znacznym stopniu opierały się na danych z ewidencji gminnych. W poszczególnych kontrolowanych gminach było od siedmiu do 56 obiektów grobownictwa wojennego. W połowie z tych gmin znajdowały się także obiekty lub miejsca pamięci narodowej, których status jako ewentualnych grobów wojennych wymagał wyjaśnienia. Groby i cmentarze wojenne o charakterze zabytkowym uwzględniano też w gminnych ewidencjach zabytków. [str. 21–23, 41–43]

Nierzetelne dane ewidencji LUW i ŚUW

Ewidencje grobów i cmentarzy wojennych dwóch UW były nierzetelne, gdyż nie wpisano do nich wszystkich – znanych wojewodom – obiektów. W przypadku LUW nie uwzględniono m.in. pomników zagłady, a także ewidencja zawierała mniej cmentarzy niż dane LWKZ, mimo iż nie każdy cmentarz wojenny jest zabytkiem. Na podstawie ewidencji ŚUW nie można było uzyskać bieżącej informacji na temat ogólnej liczby obiektów z podziałem na ich rodzaje. Nie uwzględniono w niej też 15 obiektów, wskazanych Wojewodzie Świętokrzyskiemu przez gminy. [str. 23]

Infografika nr 3

Liczba obiektów grobownictwa wojennego w poszczególnych województwach*



* cmentarze, kwatery wojennych, oraz grobów zbiorowych i indywidualnych - rozumianych jako pojedyncze obiekty - tzn. groby na cmentarzach i w kwaterach nie są odrębnie liczone

** dane niepełne ze względu na brak rzetelnej ewidencji grobów i cmentarzy wojennych

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W ocenie NIK, od rzetelności ewidencji grobów i cmentarzy wojennych zależy prawidłowa realizacja innych zadań związanych z opieką nad tymi obiektami, m.in. określanie potrzeb finansowych oraz planowanie i rozliczanie zadań.

Na podstawie ewidencji LUW i ŚUW nie można było również ustalić stanu własności gruntów, mimo iż sprawy regulowania własności gruntów zajętych pod groby i cmentarze wojenne należą do właściwości wojewody. Dane w tym zakresie były natomiast dostępne w MUW i PUW.

Stan prawny gruntów zajętych pod groby i cmentarze wojenne w województwach małopolskim i podkarpackim nie był w pełni uregulowany¹⁵. Regulowanie stanu prawnego gruntów zajętych pod obiekty grobownictwa wojennego prowadzono w niewielkim zakresie. Przeszkodą w wykupie gruntów był nie tylko brak środków finansowych, ale także m.in. trudności ze wskazaniem właściciela lub zarządcy obiektu. Nabywaniu gruntów nie sprzyjał też nieprecyzyjny i przestarzały stan prawny. NIK zauważa, że pozostawianie gruntów z grobami wojennymi w rękach prywatnych lub o nieuregulowanym stanie prawnym może kumulować problemy z zapewnieniem właściwej opieki. [str. 24–26]

W latach objętych kontrolą dla województw podkarpackiego i świętokrzyskiego wydatki z budżetu na opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi utrzymywały się na podobnym poziomie. Na przestrzeni lat 2014–2017¹⁶ wzrost wydatków wystąpił w województwach: małopolskim – o 66,5% oraz lubelskim – o 46,7%.

Podkreślenia wymaga, że rokrocznie łączne środki dla województw: lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego były niższe niż dla województwa małopolskiego. W przypadku województwa lubelskiego, mimo największej liczby obiektów grobownictwa wojennego, planowano i realizowano najmniejsze wydatki – od 230,9 tys. zł w roku 2014 do 338,6 tys. zł w roku 2017¹⁷. Takie zróżnicowanie finansowania wystąpiło również w roku 2018 i planie na rok 2019.

W trzech województwach środki budżetu wojewody w całości zostały przeznaczone na dotacje dla gmin. Jedynie dysponujący największymi środkami Wojewoda Małopolski ich część przeznaczał bezpośrednio na utrzymanie obiektów grobownictwa wojennego¹⁸. W ocenie NIK, było to rozwiązanie sprzyjające rzetelnemu i oszczędnemu wydatkowaniu środków. [str. 26–28]

Pomimo największych kwot realizowanych wydatków w województwie małopolskim, nawet na jego terenie, nie było możliwe odpowiednie zaspokojenie potrzeb zgłaszanych przez gminy. Zapotrzebowanie to w roku 2014 zostało pokryte wydatkami jedynie w 21,8%. W związku z tym, Wojewoda Małopolski zaprzestał zbierania wniosków o dotacje. Zadania w kolejnych latach były reali-

Stan własności gruntów

Środki na opiekę nad grobami i cmentarzami

Zróżnicowanie w kontrolowanych województwach

Relacja środków do potrzeb

¹⁵ Na Podkarpaciu nieustalony stan prawny miało 4,7% takich gruntów. W Małopolsce stan prawny 9,4% gruntów był w trakcie weryfikacji, a dla 1,6% pozostawał nieustalony. W rękach prywatnych pozostawało odpowiednio 3,1% i 4,7% nieruchomości.

¹⁶ Do porównania wykorzystano dane ustalone w kontroli wykonania budżetu państwa za 2017 r.

¹⁷ Wydatki te odpowiadały 12,2% i 10,7% wydatków województw: małopolskiego oraz 46,8% i 70,4% wydatków świętokrzyskiego przeznaczonych na ten cel w ww. latach.

¹⁸ Od 12,4% w 2014 r. do 52,8% w 2016 r.

zowane na podstawie danych z wniosków złożonych w 2014 r. W pozostałych województwach potrzeby gmin w poszczególnych latach zostały zaspokojone od 8% do 11% dla województwa lubelskiego, od 25,9% do 34% dla podkarpackiego oraz od 55,1% do 56,7% dla świętokrzyskiego¹⁹.

Ustawa o *grobach i cmentarzach wojennych* przewiduje, że koszty utrzymania takich obiektów ponoszone są z budżetu państwa, jednak kontrolowane gminy – mając na uwadze istniejące potrzeby w tym zakresie – zapewniły istotny wkład finansowy ze środków własnych²⁰.

Dofinansowanie ROPWiM

Wojewodowie rzetelnie i skutecznie zrealizowali zadania związane z dofinansowaniem prac środkami ROPWiM. Dzięki tym środkom, gminy otrzymały wsparcie od tego organu wynoszące łącznie 2,4 mln zł. [str. 27–31, 47]

Budżety zadaniowe wojewodów

Sposób określenia celów realizacji podzadań i działań oraz mierników stopnia osiągnięcia tych celów w budżetach zadaniowych wojewodów, nie zawsze umożliwiał rzetelną i obiektywną ocenę efektywności i skuteczności ich działalności w ramach opieki nad cmentarzami i grobami wojennymi. Do wskaźników budżetów zadaniowych Wojewodów Lubelskiego i Podkarpackiego przyjęto błędne dane dotyczące liczby obiektów.

W ocenie NIK przyjęty sposób określenia celów podzadań i działań był mało precyzyjny i konkretny. W związku z tym, nie umożliwiał on dokonywania rzetelnej oceny efektywności i skuteczności realizacji podzadań i działań. [str. 31]

Porozumienia dotyczące opieki nad obiektami grobownictwa wojennego

W okresie objętym kontrolą czterej wojewodowie zawarli z gminami z obszaru ich właściwości łącznie 372 porozumienia w sprawie powierzenia obowiązków utrzymania grobów i cmentarzy wojennych. Powierzenie zadań zazwyczaj wiązało się z przekazaniem środków, określeniem zakresu zadań oraz warunków realizacji. Sposób określenia zadań w porozumieniach nie zawsze²¹ gwarantował ich właściwą realizację²².

Wojewodowie rzetelnie egzekwowali od gmin przedłożenie dokumentów z wykorzystania dotacji i prawidłowo rozliczali wykonanie tych zadań. Wbrew ustawowemu obowiązkowi, dwaj wojewodowie nie opublikowali w wojewódzkich dziennikach urzędowych wszystkich zawartych porozumień²³, mimo iż taka publikacja to nie tylko wymóg formalny, lecz ma znaczenie dla ważności danego aktu i bezpieczeństwa obrotu prawnego.

[str. 32–33]

Zezwolenia na wykonywanie prac

W latach 2014–2016 wojewodowie wydali łącznie 123 zezwolenia, o których mowa w art. 5 ustawy o *grobach i cmentarzach wojennych* na wykonanie prac dotyczących grobów i cmentarzy wojennych. Szeroki

¹⁹ Województwo świętokrzyskie było jedynym, w którym dofinansowanie otrzymywały wszystkie gminy, które o nie wystąpiły.

²⁰ Minimalnie wynosił on 10%, sięgając nawet do ¾ poniesionych wydatków.

²¹ Jak np. w przypadku PUW.

²² Najbardziej szczegółowe, ściśle precyzujące zakres realizowanych zadań, były porozumienia zawierane przez Wojewodę Małopolskiego w 2015 r. Zastąpiły one wcześniej zawarte, bardzo ogólne porozumienia.

²³ Dotyczyło to 4,6% porozumień w województwie świętokrzyskim i 14,2% w województwie małopolskim.

i nieprecyzyjny zakres tego przepisu (który w tej części nie był nowelizowany od uchwalenia ww. ustawy²⁴) powodował trudności i błędy w realizacji tego obowiązku. Wojewodowie Świętokrzyski i Podkarpacki oraz (do kwietnia 2016 r.) Lubelski, zamiast przeprowadzenia postępowania administracyjnego w trybie kpa i wydania decyzji, załatwiali sprawy jedynie w formie pisma. Było to niezgodne z przepisami tego kodeksu. Żaden z wojewodów nie wydawał gminom zezwoleń, w sytuacji gdy zakres prac objętych dyspozycją ww. przepisu określało zawarte porozumienie. W szczególności, o wydanie zezwolenia – na prace wykraczające poza bieżące utrzymanie – nie ubiegało się 13 spośród 15 gmin objętych kontrolą. Wobec zawarcia porozumienia z wojewodą, uważały one za zbędne uzyskanie takiego zezwolenia.

NIK uznała takie podejście za nieprawidłowe. Zgodnie z regułami określonymi w kpa, rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej powinno mieć formę decyzji. W obowiązującym stanie prawnym, zawarcie przez wojewodę porozumienia z gminą, nie wyłącza konieczności wydania zezwolenia w sytuacjach określonych w art. 5 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*. Zezwolenie w tym trybie, w przypadkach nim określonych, powinien uzyskać każdy podmiot realizujący takie prace. Jest to niezależne od formy finansowania i zawartych w tym zakresie porozumień. Różny jest bowiem charakter prawny porozumienia i zezwolenia.

Do czasu ewentualnej zmiany ww. przepisu, polegającej na doprecyzowaniu kategorii prac wymagających takiego zezwolenia, zasadna wydaje się interpretacja, iż chodzi o wszelkie prace wykraczające poza bieżące utrzymanie (wykaszenie traw, malowanie, itp.) i stanowiące ingerencję w substancję obiektu. [str. 33–35, 46–47]

Kontrola wykazała przypadki, w których dokonano indywidualnych upamiętnień, bez zgody wojewody. Większość z nich było znanych UW, które podjęły lub zamierzały podjąć działania, aby przywrócić obiektom właściwą formę. [str. 40, 51–52]

Upamiętnienia
bez zgody wojewody

Ogłędziny, przeprowadzone w 16 gminach objętych kontrolą oraz – w ramach kontroli w UW – na terenie kolejnych 14 gmin, wykazały zróżnicowany, lecz na ogół dobry stan obiektów grobownictwa wojennego, w tym utrzymanie efektów prac remontowych przeprowadzonych w latach 2014–2016. Pewne typowe problemy lub sytuacje wymagające poprawy, takie jak np. ubytki wyposażenia, nieczytelne napisy lub konieczność oczyszczenia nagrobków, stwierdzono w 2/3 z tych gmin. Ustalono, że pojedyncze obiekty wymagały pilnej interwencji i remontu. Najwięcej takich przypadków stwierdzono w województwie lubelskim²⁵.

Stan grobów
i cmentarzy wojennych

Często brakowało drogowskazów i tablic informacyjnych. Na obiektach zabytkowych na ogół nie było znaku o ich ochronie. [str. 40–41, 49–52]

²⁴ Stanowi on, że przeprowadzanie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych wymaga zezwolenia wojewody.

²⁵ Do najbardziej wymagających gruntowego remontu – także z uwagi na okres historyczny – należała zaniedbana mogiła powstańców listopadowych w miejscowości Kraczewice Prywatne (gmina Poniatowa).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- Akty wandalizmu i uszkodzenia obiektów** Wojewodowie nie mieli pełnej wiedzy o aktach wandalizmu lub uszkodzeniach grobów lub cmentarzy wojennych, mimo obowiązku zgłaszania takich przypadków, wynikającego z art. 7 ust. 2 ustawy o *grobach i cmentarzach wojennych*. Celowe niszczenie obiektów miało miejsce niezależnie od okresów historycznych, z których one pochodziły. Większość postępowań zakończyła się umorzeniem z powodu niewykrycia sprawców²⁶.
[str. 35–36, 45–46]
- Ekshumacje** Wojewodowie prawidłowo realizowali zadania związane z wydawaniem decyzji w sprawie ekshumacji z grobów i cmentarzy wojennych²⁷. Wydane decyzje (łącznie 109) przyczyniały się m.in. do uporządkowania obiektów grobownictwa wojennego lub godnego pochowania odnalezionych szczątków.
[str. 36]
- Współpraca z innymi podmiotami** Wojewodowie przy realizacji zadań współpracowali z podmiotami i organizacjami, w tym zagranicznymi, zajmującymi się – stale lub doraźnie – odnawianiem, odnawianiem i opieką nad grobami wojennymi. Współpraca ta ułatwiała realizację ich zadań ustawowych. Było to również powiązane z działaniami wynikającymi z dwustronnych umów międzynarodowych, zawartych przez Polskę.
[str. 36–39]
- Opieka sprawowana przez gminy** Gminy sprawowały opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi m.in. poprzez sprawowanie bezpośredniego dozoru, realizację porozumień z wojewodami, (w tym zlecenie zadań wykonawcom) oraz uwzględnianie tych obiektów w dokumentacji związanej z ochroną zabytków. Realizację zadań gmin związanych z opieką nad tymi obiektami mogłoby, w ocenie NIK, ułatwić zaktywizowanie społecznych opiekunów, jednak kontrolowane gminy w ograniczony sposób korzystały z takiej pomocy.
[str. 44–45]
- Bezpośredni dozór** Gminy co do zasady rzetelnie sprawowały bezpośredni dozór nad grobami i cmentarzami wojennymi²⁸, dzięki temu uzyskując wiedzę o stanie obiektów i potrzebach remontowych.
[str. 44]
- Zlecenie i rozliczanie zadań** Realizując zadania remontowe, gminy, poza jednym wyjątkiem²⁹, rzetelnie powierzyły realizację zadań wykonawcom. Środki dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i rozliczone. Osiągnięto zakładane efekty rzeczowe wykonanych prac, oprócz jednej gminy³⁰. NIK zakwestionowała prawidłowość realizacji części zadań w dwóch gminach³¹.
[str. 48–50, 52–54]

²⁶ Spośród 34 spraw prowadzonych przez Policję, tylko w czterech (11,8%) skierowano wnioski o ściganie.

²⁷ Do czasu przejęcia kompetencji w tym zakresie przez Prezesa IPN.

²⁸ Nieprawidłową realizację tego zadania stwierdzono tylko w gminie Jędrzejów.

²⁹ Nowa Słupia.

³⁰ Przeprowadzony przez gminę Sieniawa remont zabytkowego cmentarza z I wojny światowej w miejscowości Czerce, także z powodu braku odpowiedniego nadzoru ze strony PWKZ, został wykonany niewłaściwie. Wskutek tego, doszło do zatarcia największego waloru obiektu, jakim był jego układ przestrzenny.

³¹ Jędrzejów i Zaklików: w pierwszym przypadku koszt remontu grobów zbiorowych (na których umieszczono napisy błędnie wskazujące, że są to mogiły indywidualne) został zawyżony od 7,5 do 11,9 tys. zł, a w drugim koszt wykonania chodnika z kostki brukowej zawyżono o 13,4 tys. zł.

Gminnej ewidencji zabytków do czasu kontroli nie posiadało trzy z 16 kontrolowanych gmin³², natomiast gminnych programów ochrony zabytków aż siedem³³. Było to spowodowane m.in. zaniedbaniem uzyskania opinii konserwatora zabytków, a nawet nieprzedłożeniem opracowanego programu do przyjęcia przez radę gminy. W ocenie NIK brak prowadzenia przez gminy ewidencji zabytków oraz opracowywania – na jej podstawie – programu ochrony zabytków był nie tylko naruszeniem obowiązków ustawowych, ale również nierzetelnym podejściem do tego istotnego dla przedmiotu kontroli zagadnienia. [str. 43–44]

Dokumentacja
ochrony zabytków

Konserwatorzy zabytków uwzględniali zabytkowe groby i cmentarze wojenne w prowadzonych rejestrach i ewidencjach zabytków. Niezakończonym procesem w działalności PWKZ i MWKZ było przenoszenie danych z rejestrów sprzed 1999 r. do aktualnych rejestrów wojewódzkich. LWKZ i ŚWKZ dysponowali również danymi, mogącymi stanowić – w razie wprowadzenia do systemu prawnego takiej instytucji – podstawę do prowadzenia ewidencji miejsc pamięci narodowej.

Działalność
konserwatorów
zabytków

Problemem była długotrwałość postępowań administracyjnych w sprawie dokonania wpisu do rejestru zabytków lub wydania pozwolenia na przeprowadzenie prac, sięgająca do 10 miesięcy. Kontrola wykazała brak wpisu do ewidencji prowadzonej przez ŚWKZ wartościowego obiektu z II wojny światowej.

Znikoma – w zakresie opieki nad obiektami grobownictwa wojennego – była aktywność społecznych opiekunów zabytków, o których mowa w przepisach ustawy *o opiece nad zabytkami*.

Zainteresowanie wnioskodawców dofinansowaniem przez konserwatorów zabytków prac na grobach i cmentarzach wojennych było niewielkie. W związku z tym, tylko PWKZ przekazał (wszystkim zainteresowanym) łącznie 123,8 tys. zł. Organ ten zapewnił właściwą realizację i rozliczenie dofinansowanych zadań. Wobec niedoboru środków będących w dyspozycji wojewodów, dotacje na opiekę nad zabytkami mogą przynajmniej częściowo uzupełnić finansowanie zadań.

Konserwatorzy zabytków, w miarę możliwości upowszechniali wiedzę o zabytkowych cmentarzach i grobach wojennych oraz współpracowali z innymi podmiotami w zakresie opieki nad tego typu zabytkami. Wydając zalecenia konserwatorskie (ogółem 50), upowszechniali praktyki i rozwiązania sprzyjające właściwemu podejściu do ochrony tych obiektów. [str. 57–61]

Istotne dla zapewnienia odpowiedniej opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi były kontrole prowadzone przez wojewodów (ogółem 88) oraz konserwatorów zabytków (łącznie 109, w tym 2/3 wykonane przez MWKZ). Pozwoliły one zidentyfikować oraz wyeliminować szereg nie-

Kontrole
województw
i konserwatorów
zabytków

³² Przemyśl, Nowy Sącz (ewidencja została założona w trakcie kontroli) oraz Sieniawa (kontrola doraźna).

³³ Sędziszów, Jędrzejów, Brzesko, Wiązownica, Zaklików, Przemyśl oraz Sieniawa (kontrola doraźna).

Potencjał kulturowy i turystyczny cmentarzy wojennych

prawidłowości i problemów. NIK zakwestionowała jednak brak odpowiednich działań związanych z wynikami kontroli dwóch konserwatorów zabytków³⁴. [str. 39–40, 62–63]

Większość gmin wykorzystywała potencjał kulturowy i turystyczny obiektów grobownictwa wojennego położonych na ich terenie, współpracując w tym zakresie z innymi podmiotami³⁵. Podejmowane inicjatywy zapewniały poszanowanie miejsc spoczynku. W przypadku ośmiu gmin kontrola wykazała jednak, że istniejące możliwości nie zostały w pełni wykorzystane.

Wyniki kontroli wskazują, że w niektórych gminach obiekty grobownictwa wojennego mogą stanowić bazę do stworzenia produktu lub atrakcji turystycznej, a w innych – przyczynić się do uatrakcyjnienia już istniejących. Dotyczy to zwłaszcza gmin położonych na Szlaku Frontu Wschodniego I Wojny Światowej. [str. 55–57, 63–66]

³⁴ Jednej PWKZ, dwóch LWKZ oraz nieegzekwowaniu zaleceń z sześciu kontroli tego organu.

³⁵ W szczególności organizowano uroczystości, wydawano foldery, mapy i publikacje (także internetowe), dotyczące tych obiektów.

4. WNIOSKI

W związku z niedostatecznym pokryciem potrzeb 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.

Wniosek
do Ministra Finansów

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. 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. Ustalenia kontroli wskazują bowiem, że obowiązujące rozwiązania prawne mające służyć opiece nad grobami i cmentarzami wojennymi, nie tworzą spójnego systemu, sprzyjającego ich kompleksowej ochronie.

Wnioski do Ministra
Kultury i Dziedzictwa
Narodowego

Przygotowana w przedstawionym powyżej zakresie nowa ustawa powinna zawierać w szczególności:

- precyzyjną, aktualną i uwzględniającą złożoność problemów historycznych definicję grobu wojennego (opracowaną z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń) oraz definicje pozostałych kluczowych pojęć grobownictwa wojennego;
- tryb uznawania (lub weryfikacji) wojennego charakteru mogił lub innych miejsc, które mogą być takimi mogiłami;
- określenie rodzajów ewidencji grobów i cmentarzy wojennych oraz podmiotów zobowiązanych do ich prowadzenia;
- wskazania co do treści, zakresu i funkcji takich ewidencji oraz podstaw do dokonywania w nich wpisów lub wykreśleń – być może wraz z umowieniem do wydania rozporządzenia, regulującego kwestie szczegółowe;
- opis mechanizmów finansowania zadań, w tym ze środków budżetu państwa;
- precyzyjne wskazanie zakresu prac na grobach i cmentarzach wojennych, wymagających uzyskania zezwolenia wojewody (o którym obecnie mowa jest w art. 5 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*), z określeniem trybu jego uzyskania oraz ewentualnych przypadków, w których nie jest to konieczne;
- wytyczne co do zakresu (treści) porozumień zawieranych przez wojewodów w sprawie powierzenia zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi;
- powiązanie przepisów o opiece nad grobami i cmentarzami wojennymi z regulacjami dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego;
- określenie relacji przepisów o grobach i cmentarzach wojennych i dotyczących ochrony hitlerowskich obozów zagłady;

- rozwiązania dotyczące nabywania przez Skarb Państwa gruntów zajętych pod groby i cmentarze wojenne, w przypadku gdy znajdują się w rękach prywatnych lub ich stan prawny nie jest ustalony, jak również urządzania cmentarzy wojennych w miejscach pochówku na terenach leśnych;
- uwzględnienie roli tzw. stałych opiekunów cmentarzy (miejsc pamięci) oraz upowszechniania wiedzy o ochronie obiektów grobownictwa wojennego;
- ewentualnie także wytyczne co do jednolitego oznaczania cmentarzy i grobów wojennych, jako miejsc podlegających opiece.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nowe przepisy w tym zakresie mogłyby być zawarte w jednym akcie prawnym wraz z przepisami dotyczącymi ochrony innych miejsc pamięci narodowej. Ustalenia kontroli wskazują, że zachodzi potrzeba regulacji ustawowej także w tym zakresie. Miejsca pamięci narodowej – nawet jeżeli nie są związane z pochówkiem ofiar wojen i konfliktów zbrojnych lub nie mogą być uznane za groby i cmentarze wojenne – powinny podlegać szczególnej opiece i ochronie – niezależnie od przysługującej niektórym z nich z uwagi na ich zabytkowy charakter.

Powyższy wniosek jest częściowo zbieżny z rozwiązaniami zaproponowanymi w projekcie ustawy o *zapewnieniu godnej pamięci i należytej ochrony miejscom spoczynku Bohaterów Powstania Warszawskiego oraz innych osób zasłużonych w walkach o niepodległość i suwerenność Państwa Polskiego*³⁶. Wniosek NIK zmierza jednak do kompleksowego uregulowania zagadnień opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi oraz ewentualnie innymi miejscami pamięci. Tymczasem ww. projekt, jak wynika z jego treści i uzasadnienia, ma na celu zapewnienie należytej opieki grobom bohaterów narodowych, przede wszystkim w aspekcie zapobiegania ich likwidacji.

2. 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. Wytyczne te mogłyby wskazywać dostępne źródła informacji o pierwotnym wyglądzie obiektu, w tym możliwe do pozyskania w archiwach krajowych i zagranicznych.

3. Rozważenie wszczęcia działań mających na celu wpisanie zachodniogalicyskich cmentarzy wojennych na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Jeżeli ze względów formalnych lub organizacyjnych niemożliwe byłoby wpisanie całego tego kompleksu, warto aby w drodze dyskusji z zainteresowanymi podmiotami wypracować listę takich przykładowych cmentarzy, godnych umieszczenia na tej liście. Niezależnie od powyższej inicjatywy, zachodniogalicyskie cmentarze wojenne (w całości lub najbardziej wartościowej, reprezentatywnej części) mogłyby zostać uznane za Pomnik Historii. Ewentualny wniosek Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w tej sprawie powinny poprzedzić szerokie konsultacje.

³⁶ Druk sejmowy nr 2920 – zob. <http://orka.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2920>.

4. Rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w celu wprowadzenia instrumentu pozwalającego na skuteczne egzekwowanie wykonania obowiązku opracowania i uzgodnienia z konserwatorami zabytków programów opieki nad zabytkami. NIK zwraca uwagę, iż jest to wniosek, który został już skierowany do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w związku z wynikami kontroli dotyczącej ochrony zabytków przez Pomorskiego Konserwatora Zabytków³⁷. Aktualne pozostają również wnioski NIK zawarte w informacji o wynikach kontroli dotyczącej zabytków architektury drewnianej³⁸.

NIK przypomina również, iż nie został dotychczas zrealizowany wniosek z informacji o wynikach kontroli P/09/170 *Prawidłowość gospodarowania i nadzoru nad wybranymi zabytkami nieruchomymi w latach 2004–2008* w zakresie wprowadzenia obowiązku znakowania obiektów wpisanych do rejestru zabytków.

Do wojewodów Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. 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;

Źródłem wiedzy wojewodów w tym zakresie mogłyby być m.in. dane zbierane przez gminy, a także przez konserwatorów zabytków, IPN oraz NID, a także prace porównawcze i analityczne lub terenowe, w tym archeologiczne;

2. udostępnianie danych z tych ewidencji na stronach internetowych w formie na bieżąco aktualizowanej, elektronicznej bazy danych;

3. 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;

4. 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;

5. podjęcie współpracy z Policją oraz innymi służbami (np. Straż Leśna) w zakresie identyfikowania, kwalifikowania i ścigania wykroczeń i przestępstw przeciwko obiektom grobownictwa wojennego lub miejscom pamięci narodowej.

Do wójtów (burmistrzów, prezydentów) Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. weryfikację stanu: liczebności oraz utrzymania obiektów grobownictwa wojennego, jak również związanych z tym potrzeb remontowych;

Wnioski
do wojewodów

Wnioski do wójtów
(burmistrzów,
prezydentów miast)

³⁷ *Ochrona zabytków przez Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków* (K/17/001).

³⁸ *Kontrola Zabezpieczenie i udostępnianie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu*. Wnioski te dotyczyły nowelizacji przepisów rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz. U. Nr 113, poz. 661) w celu dopuszczenia możliwości prowadzenia rejestrów zabytków i ewidencji zabytków w formie elektronicznej, jak również wprowadzenia jednolitego w całym kraju oprogramowania umożliwiającego sprawne gromadzenie, weryfikację oraz szybki dostęp do danych o zabytkach.

2. zapewnienie sprawowania bieżącego dozoru stanu grobów i cmentarzy wojennych, w tym poprzez społecznych opiekunów;
3. w przypadku stwierdzenia uszkodzeń – niezwłoczne zawiadomienie wojewody oraz podejmowanie innych uzasadnionych w danej sytuacji działań (powiadomienie konserwatora zabytków, ubieganie się o odszkodowanie, itp.);
4. 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.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi

5.1.1. Ewidencje grobów i cmentarzy wojennych prowadzone przez wojewodów

Zadanie prowadzenia ewidencji grobów i cmentarzy wojennych zostało powierzone wojewodom. Jednak obowiązujące przepisy nie precyzowały, w jaki sposób ewidencja ta ma być prowadzona, tak co do formy, jak i treści³⁹.

Brak wytycznych do prowadzenia ewidencji

W szczególności, nie została określona podstawa dokonania wpisu do ewidencji. Wytycznych takich nie określiło również MKiDN. W przedstawionej NIK informacji Departamentu Dziedzictwa Kulturowego tego Ministerstwa podano, że ewidencja taka powinna zawierać informacje ogólne i szczegółowe, tj. dane o lokalizacji; charakterze i położeniu; informacje o pochowanych, w tym ich liczbę; wykazy osób znanych z nazwiska; dane o historii obiektu; dacie i sposobie ostatecznego urządzenia, z uwzględnieniem dokonywanych zmian⁴⁰.

W związku z brakiem szczegółowych zasad prowadzenia ewidencji, w każdym z kontrolowanych urzędów wojewódzkich wyglądała ona inaczej.

Forma prowadzenia ewidencji w urzędach wojewódzkich i zakres jej danych oraz formy udostępnienia danych

W LUW ewidencja prowadzona była w formie papierowej, dla poszczególnych gmin i obejmowała sporządzone w urzędzie „zestawienie tabelaryczne”⁴¹ oraz przekazane przez gminy „karty ewidencyjne miejsca pamięci”⁴². W 2017 r. rozpoczęto wpisywanie danych do ewidencji prowadzonej w formie elektronicznej⁴³.

W MUW każdy obiekt posiadał teczkę, w której gromadzone były dokumenty z nim związane⁴⁴. Ewidencja w takiej formie prowadzona była od 2008 r. W formie elektronicznej prowadzono zestawienie zbiorcze obiektów⁴⁵. Większość obiektów miała założoną także kartę ewidencyjną (dostępną w wersji elektronicznej)⁴⁶.

³⁹ Art. 5a ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, a wcześniej – do dnia 15 czerwca 2016 r. – § 2 ust. 1 lit. d) rozporządzenia z 1936 r.

⁴⁰ Pismo z dnia 23 lutego 2018 r. znak DDK-MPN.6810.9.2018. W piśmie tym nie wskazano jednak, na jakiej podstawie opierać miały się taki zakres ewidencji.

⁴¹ Zawierające: rodzaj i miejsce obiektu, liczbę osób pochowanych, stan zachowania, patronat.

⁴² Sporządzone przez gminy oddzielnie dla każdego z obiektów. W kartach tych ujmowano m.in. ocenę stanu, dane historyczne czy uwagi z przeprowadzonych kontroli. Do kart dołączano dokumentację fotograficzną.

⁴³ Według stanu na połowę lutego 2018 r., do wersji elektronicznej ewidencji wpisano 321 obiektów z 56 gmin województwa. Stanowiło to 24,3% z 1320 obiektów ujętych w wersji papierowej i dotyczyło 27,3% gmin z 205, na terenie których były takie obiekty.

⁴⁴ Dokumenty informujące o stanie obiektu (karta weryfikacyjna), dane o poległych (imię, nazwisko, szarża, jednostka wojskowa, data śmierci) oraz ich liczbie, dokumenty dotyczące prac wykonanych przy obiekcie np. pozwolenia MWKZ, opinie konserwatorskie dotyczące zakresu prac remontowych, protokoły odbioru prac z dokumentacją fotograficzną, zalecenia MWKZ po kontroli stanu zachowania obiektu i/lub po wykonaniu zaleceń pokontrolnych.

⁴⁵ Zawierało ono m.in. następujące dane: nazwa obiektu, jego rodzaj, numer, sygnaturę z ewidencji, powiat i gminę, w jakiej się znajduje, dokładny opis położenia, wskazanie stanu prawnego działki, numer księgi wieczystej lub informacja o jej braku oraz źródło informacji o tej księdze, numer i powierzchnia działki, na której zlokalizowany jest obiekt, powierzchnia obiektu, okres historyczny, informację czy obiekt znajduje się poza cmentarzem, status i liczba pochowanych, w tym zidentyfikowanych i niezidentyfikowanych, uwagi, zdjęcia, zalecenia konserwatorskie/postulowane prace do wykonania oraz ich termin, wskazanie jaka dokumentacja została opracowana dla obiektu (projekt budowlany, dokumentacja historyczno-odtworzeniowa, programy konserwatorskie) oraz linki do fotografii.

⁴⁶ W kartach tych wskazano m.in. nazwę obiektu, rodzaj obiektu, wymiary/powierzchnię, liczbę grobów oraz liczbę pochowanych, status pochowanych, dokładny opis położenia i lokalizacji, właściwy urząd gminy, właściciela terenu, numer działki, opiekuna społecznego obiektu, datę sporządzenia karty oraz zamieszczono zdjęcie obiektu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ewidencja PUW prowadzona była w formie elektronicznej (zestawienie). Nie ujmowała ona informacji na temat stanu zachowania, konieczności przeprowadzenia prac konserwacyjnych czy remontowych. Danych tych nie zawierały też tzw. karty obiektów⁴⁷.

W ŚUW ewidencja miała formę kart obiektów, przechowywanych w odrębnych teczkach dla poszczególnych gmin⁴⁸, bez prowadzenia ich zbiorczego zestawienia.

Dobra praktyka

Dobłą praktyką MUW było uruchomienie (na podstawie danych z ewidencji) na stronach internetowych tego urzędu bazy cmentarzy wojennych w Małopolsce (<http://grobywojenne.malopolska.uw.gov.pl>). Wybierając okres historyczny można było znaleźć nazwy obiektów, ich lokalizację wraz ze wskazaniem na mapie. Korzystając z wyszukiwania zaawansowanego, możliwe było przeszukiwanie bazy według m.in. formacji, podstawy zakwalifikowania, rodzaju lokalizacji obiektu, a także wyszukanie obiektów z danej gminy lub powiatu.

Zbliżony do zastosowanego przez MUW układ miała baza prowadzona przez ROPWiM na stronie <http://www.radaopwim.gov.pl/>. W związku z rozwiązaniem tej Rady ogólnopolska baza nie jest prowadzona i udostępniana przez żaden organ. Według informacji przekazanych podczas Panelu Ekspertów NIK w październiku 2017 r., w MKiDN planowano reaktywację i aktualizację tej bazy.

Próby opracowania baz grobów i cmentarzy wojennych oraz osób poległych podejmowały osoby i organizacje prywatne⁴⁹. Oficjalna baza grobów, cmentarzy wojennych i poległych istnieje np. w Republice Czeskiej⁵⁰.

ŚUW udostępniał karty ewidencyjne na stronie internetowej⁵¹. W PUW w okresie objętym kontrolą dane z ewidencji nie były udostępniane w taki sposób, lecz zainteresowanym na wniosek⁵².

Liczba obiektów
ujętych
w ewidencjach

Ze względu na sposób prowadzenia ewidencji, nie we wszystkich UW możliwe było wskazanie liczby obiektów objętych taką ewidencją na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą. W LUW było ich odpowiednio 1314,

⁴⁷ W kartach były m.in. informacje o rodzaju obiektu, datach założenia i ostatecznego urzędzenia, liczbie pochowanych ofiar (zidentyfikowanych i niezidentyfikowanych), przynależności narodowościowej, liczbie mogił, powierzchni obiektu, formie architektonicznej, odpowiedzialnych za stan obiektu (np. urzędy gmin), o zmianach (np. o remontach).

⁴⁸ Karty obiektów zawierały następujące informacje (wypełnione w zależności od posiadanej wiedzy): nazwa województwa, powiatu, gminy, miejscowości, rodzaj obiektu, liczba pochowanych, nazwę lokalizacji, rodzaj lokalizacji, dawną nazwę miejscowości, nr działki, opis lokalizacji, opis topografii, opis obiektu, nazwa obiektu, lokalizacja, ochrona konserwatorska, właściciela działki, zarządcę działki, nr obiektu, bibliografia, rok powstania obiektu, autora projektu, okres historyczny, podstawy zakwalifikowania, przynależność (narodowość) osób pochowanych. W większości karty obiektów udokumentowano fotografiami.

⁴⁹ Np. <http://wicy.webd.pl/polegli/> lub www.polegli.forgen.pl www.dobroni.pl czy już nieistniejąca strona www.wojennecmentarze.republika.pl.

⁵⁰ Prowadzona przez Ministerstwo Obrony Narodowej tego państwa: <http://valecnehroby.army.cz/> Obejmuje ona również pochowanych poza granicami tego kraju i jest ona prowadzona w kilku językach, w tym po polsku. <http://valecnehroby.army.cz/opieka-nad-grobami-wojennymi>.

⁵¹ <http://mpn.kielce.uw.gov.pl/mpn/miejsca-pamieci-narodow/16,Miejsca-pamieci-narodowej.html>

⁵² W 2018 r. urząd ten uruchomił elektroniczną bazę grobów i cmentarzy wojennych na stronie <https://mpn.rzeszow.uw.gov.pl/>. Ujęto w niej (stan na 1 marca 2019 r.) 155 cmentarzy, 64 kwatery, 385 grobów zbiorowych, 283 indywidualnych oraz dane o 18 246 pochowanych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

1317 i 1320, w PUW – 1023, 1029 i 1034, a w ŚUW 570, 572 i 574. W przypadku MUW możliwe było wskazanie jedynie liczby obiektów na czas przeprowadzenia kontroli – 1245. Najstarsze obiekty pochodziły z wieku XVII, a najnowsze były groby żołnierzy podziemia niepodległościowego po 1945 r.

W latach 2014–2016 wpisywano do ewidencji nowe obiekty lub dokonywano usunięcia z niej obiektów. Najwięcej (23 obiekty) wpisano do ewidencji PUW. Wpisanie nowych obiektów do ewidencji było związane m.in. z wynikami kontroli w gminach, zgłoszeniem przez ROPWiM, gminę albo osoby lub podmioty prywatne. Usunięcia związane były na ogół z eks-humacjami i przeniesieniem szczątków w inne miejsce, a także weryfikacją dokumentacji lub stwierdzeniem, że mogiła nie stanowi grobu wojennego.

Ewidencja grobów i cmentarzy wojennych dwóch urzędów była prowadzona w sposób nierzetelny:

a) Sposób prowadzenia ewidencji przez ŚUW nie zapewniał bieżącego uzyskania informacji na temat ogólnej liczby obiektów z podziałem na ich poszczególne rodzaje. Była ona również niekompletna, gdyż kontrola w tym urzędzie wykazała (na podstawie zapotrzebowań złożonych przez gminy w 2016 r.), że nie obejmowała ona 15 obiektów, wskazanych wojewodzie przez gminy w ramach zgłaszania potrzeb na środki z dotacji. W wyjaśnieniach Wojewoda Świętokrzyski powołał się na dane pochodzące z gmin i przez nie aktualizowane.

b) Ewidencja LUW była niekompletna, gdyż nie obejmowała:

– wszystkich cmentarzy wojennych ujętych w ewidencji zabytków prowadzonej przez LWKZ (279), lecz jedynie 230 cmentarzy⁵³ – było to związane z brakiem działań mających na celu wyjaśnienie rozbieżności;

– pomników zagłady, tj. Pomnika Męczeństwa na Majdanku, Muzeum Byłego Obozu Zagłady w Sobiborze oraz byłego Obozu Zagłady w Bełżcu, mimo iż zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 7 ustawy o *grobach i cmentarzach wojennych*, grobami wojennymi są groby i miejsca spoczynku ofiar niemieckich i sowieckich obozów zagłady, w tym cmentarzyska ich prochów. Było to związane z interpretacją – zdaniem NIK, wobec brzmienia ww. przepisu, niewłaściwą – iż obiekty te podlegają wyłącznie odrębnym regulacjom.

Kontrola wykazała różnice w danych zawartych w ewidencjach prowadzonych przez wojewodów z danymi dostępnymi w innych źródłach (ewidencje gmin, dane publikowane w Internecie) oraz udostępnionymi NIK przez NID lub przekazanymi przez gminy nieobjęte kontrolą⁵⁴. Przyczynami były m.in. różnice w nazewnictwie⁵⁵, niepełne lub rozbieżne dane o lokalizacji obiektów, niepewność czy faktycznie są to miejsca spoczynku, a nie jedynie symboliczne upamiętnienia⁵⁶, przypadki utraty statusu grobu wojen-

Zmiany w ewidencji
UW i ich powody

Nierzetelność ewidencji
LUW i ŚUW

Różne dane
o obiektach
grobownictwa
wojennego

⁵³ Ze względu na fakt, że nie wszystkie cmentarze wojenne mają status zabytków, to należy spodziewać się, że ewidencja UW powinna zawierać więcej cmentarzy niż dane konserwatora zabytków, przy czym w części różnica ta mogła być związana z rozbieżnościami w nazewnictwie.

⁵⁴ Zob. pkt 5.5 Informacji o wynikach kontroli.

⁵⁵ Zwłaszcza rozróżnienie „cmentarz” a „kwatery” oraz „kwatery” a „mogiła zbiorowa”.

⁵⁶ Szczególnie w przypadku najstarszych obiektów np. z okresu konfederacji barskiej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nego czy interpretacja definicji grobu wojennego. Niekoniecznie świadczy to o braku rzetelności po stronie UW, lecz potwierdza trudności w prowadzeniu tych ewidencji.

Przykład

Przykładem różnego podejścia była kwestia grobów ofiar rabacji (rzezi) galicyjskiej z 1846 r. W trakcie rabacji podburzeni przez władze austriackie chłopcy nie tylko nie poparli uczestników Powstania Krakowskiego, lecz występowali przeciwko nim, oraz zniszczyli lub obrabowali około 500 dworów i zamordowali ponad tysiąc osób. MUW traktował groby ofiar rabacji jako groby wojenne. W ewidencji PUW takich grobów nie ujęto, przyjmując – za stanowiskiem MKiDN – iż nie spełniają ustawowej definicji grobu wojennego.

Wobec braku ogólnokrajowej ewidencji lub bazy grobów i cmentarzy wojennych, zdaniem NIK, istotną rolę w weryfikacji danych zawartych z ewidencji UW winny pełnić wszelkie dostępne dane, w tym zbierane przez NID⁵⁷.

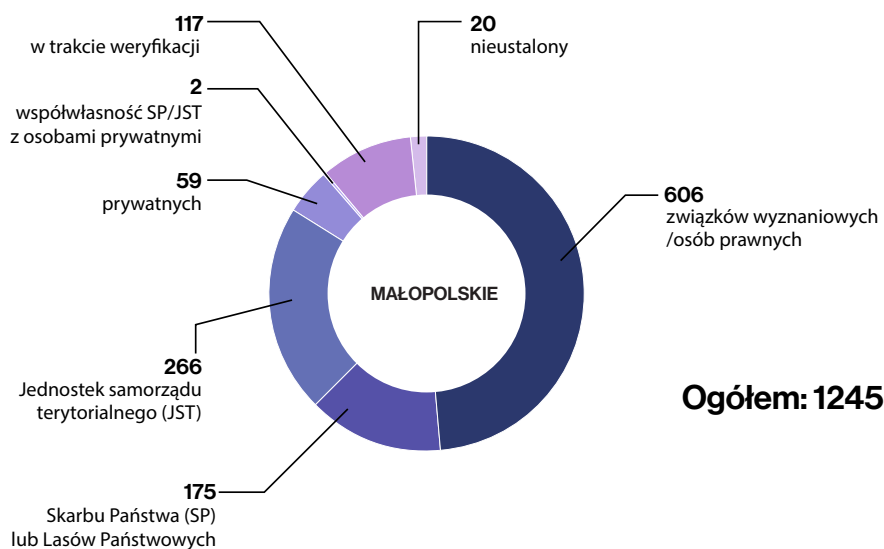
5.1.2. Stan prawny gruntów zajętych pod groby i cmentarze wojenne

Stan prawny gruntów

Pełnymi danymi dotyczącymi stanu prawnego gruntów zajętych pod groby i cmentarze spośród czterech skontrolowanych urzędów dysponowały tylko Małopolski i Podkarpacki Urząd Wojewódzki. Danych takich nie posiadały LUW i ŚUW.

Infografika nr 4

Struktura własnościowa gruntów zajętych pod obiekty grobownictwa wojennego w województwie małopolskim (dane liczbowe dotyczą nieruchomości gruntowych)

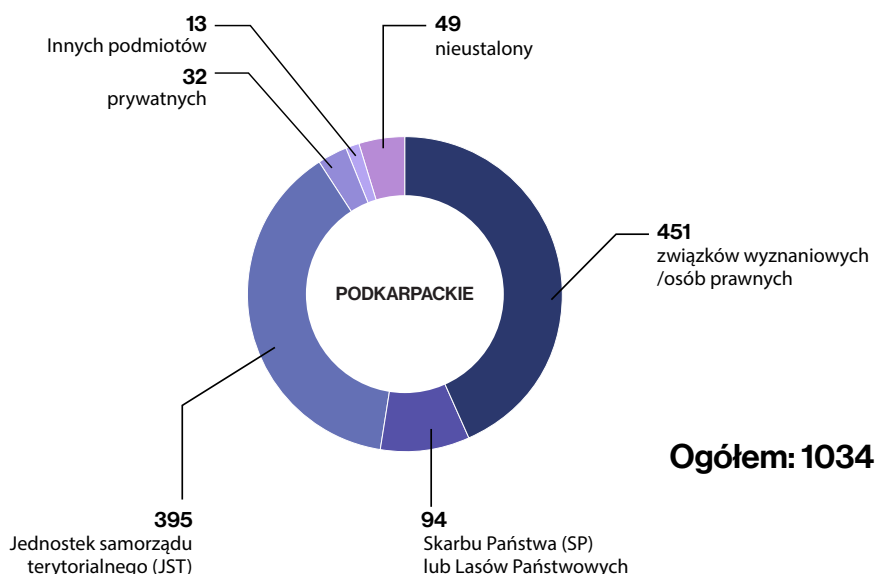


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

⁵⁷ Przekazując dane (wg stanu na 16 lutego 2018 r.) Dyrektor NID zastrzegł, że nie są kompletne, lecz sukcesywnie uzupełniane, zasadniczo nie zawierają kwater wojennych (o ile nie są wpisane do rejestru/ewidencji zabytków lub nie posiadają odrębnej numeracji, jak dla zachodniogalicyjskich cmentarzy wojennych), a pozyskanie pełnych danych i ich analiza wymaga czasu.

Infografika nr 5

Struktura własnościowa gruntów zajętych pod obiekty grobownictwa wojennego w województwie podkarpackim (dane liczbowe dotyczą nieruchomości gruntowych)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Z analizy powyższych danych wynika, że w rękach prywatnych na terenie działania MUW pozostawało 4,7% nieruchomości, a stan prawny nie był jednoznaczny dla 11% tych nieruchomości. Dla Podkarpacia było to odpowiednio 3,1% oraz 4,7%.

W ŚUW działania związane z regulowaniem stanu prawnego podjęto tylko wobec jednego obiektu, z którego utrzymaniem problemy miał prywatny właściciel. W MUW prowadzono dwa postępowania dotyczące prawnego uregulowania dojścia do cmentarza wojennego⁵⁸. LUW nabył do zasobu Skarbu Państwa dwie nieruchomości. Działań mających na celu nabycie gruntów przez Skarb Państwa nie prowadzono w PUW.

Zachodzi potrzeba zakończenia procesu uregulowania stanu prawnego gruntów, na których znajdują się groby lub cmentarze wojenne.

Przeszkodą w nabywaniu gruntów był nie tylko brak środków finansowych, ale także trudności z ustaleniem właściciela, a w związku z tym z przeprowadzeniem postępowania zmierzającego do przejęcia nieruchomości. Nie sprzyjały temu również nieprecyzyjne przepisy⁵⁹, które określały, że sprawy związane z uregulowaniem własności gruntów zajętych pod cmentarze wojenne należą do wojewody, nie zawierając jednak szcze-

Ograniczone
nabywanie gruntów

⁵⁸ Zapewnienie odpowiedniego dostępu – w sytuacji, gdy do Skarbu Państwa należy jedynie grunt pod takim obiektem (w granicach ogrodzenia), lecz bez dojścia do drogi publicznej – stanowi problem nie tylko w udostępnieniu obiektu, ale także w prowadzeniu prac remontowych. Przykładem był cmentarz w Krakowie-Łagiewnikach. Jego główna brama pozostawała zamknięta, gdyż dojście do niej prowadziło przez teren należący do osoby prywatnej. Skarb Państwa został zobowiązany przez sąd do wykupienia terenu w granicach ogrodzenia, bez uwzględnienia dojścia. Wejście możliwe było jedynie przez bramę boczną.

⁵⁹ Najpierw § 2 ust. 1 lit. d) rozporządzenia z 1936 r., a następnie art. 5a ustawy o grobach i cmentarzach wojennych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

głównych uregulowań, w tym proceduralnych. Ponadto, art. 3 ust. 1 ustawy, dotyczący nabywania gruntów, pozostał niezmieniony, mimo iż w części odsyła nadal do austriackiej ustawy z 1878 r. o wywłaszczaniu nieruchomości.

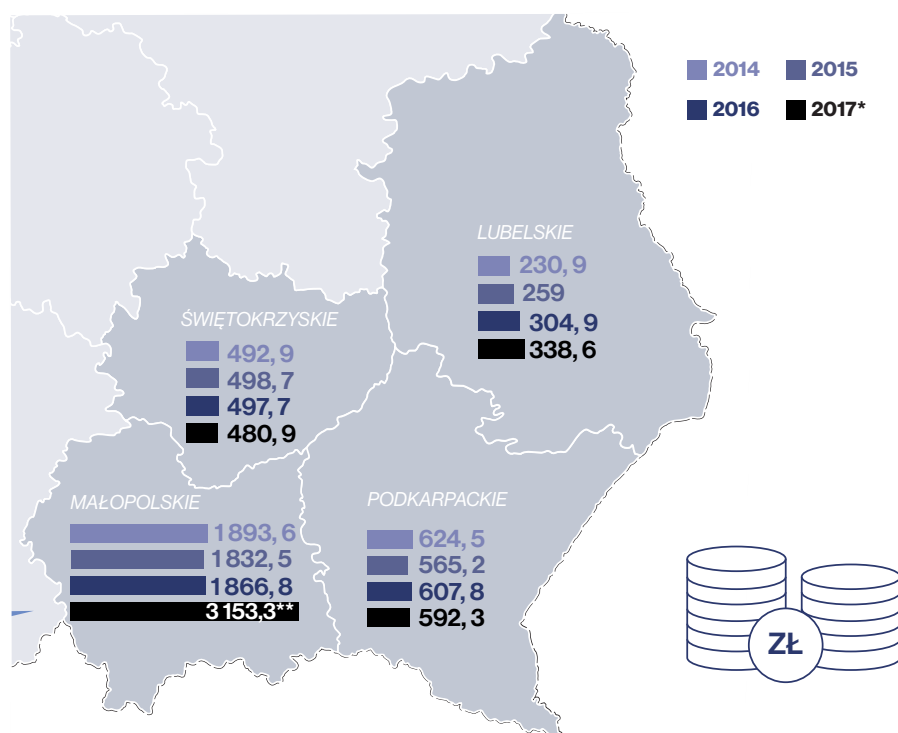
Skutkiem m.in. powyższego była sytuacja, w której mimo upływu 85 lat od wejścia w życie ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych* oraz ponad 70 lat od zakończenia II wojny światowej, stan prawny terenów zajętych pod groby i cmentarze wojenne pozostawał nie w pełni uregulowany.

5.1.3. Opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi w budżetach wojewodów

Finansowanie
opieki ze środków
budżetowych

Utrzymywanie obiektów grobownictwa wojennego finansowane było przez wojewodów, przede wszystkim dotacjami celowymi przekazywanymi gminom ze środków budżetu państwa. Poza takim rozwiązaniem, nie było wspólnych dla wojewodów zasad podziału i wydatkowania środków. Tylko Wojewoda Małopolski ponosił wydatki bieżące na zakup usług związanych z utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych⁶⁰. W pozostałych województwach wszystkie środki zostały przeznaczone na dotacje dla jst.

Infografika nr 6
Wydatki z budżetów wojewodów (w tys. zł)



*dane za 2017 r. z materiałów z kontroli P/18/001 Wykonanie budżetu państwa w 2017 r.

**w tym wydatki niewygasające 1343,2 tys. zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

⁶⁰ W 2014 r. – 235,8 tys. zł, w 2015 r. – 766,2 tys. zł, a 2016 r. – 985,0 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W powyższych kwotach wydatki wojewodów na dotacje dla gmin na opiekę nad obiektami grobownictwa wojennego⁶¹ przedstawiały się jak niżej.

Tabela nr 1

Dotacje dla gmin w poszczególnych latach (kwoty w tys. zł)

Rok	małopolskie	% wydatków województwa	lubelskie	podkarpackie	świętokrzyskie	% wydatków województwa
2014	1 657,8	87,5	230,8	624,6	492,9	100
2015	1 066,3	58,2	259,0	565, 2	498, 7	
2016	879, 8	47,1	304,9	607,8	497,7	

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Jak wynika z danych z kontroli NIK dotyczącej wykonania budżetu państwa za 2017 r., wydatki wojewodów w rozdziale 71035 *Cmentarze* (w ramach którego z ich budżetów ponoszono wyłącznie wydatki na obiekty grobownictwa wojennego) wynosiły dla ww. województw odpowiednio 3153,3 tys. zł⁶², 338,6 tys. zł, 592,3 tys. zł, oraz 480,9 tys. zł⁶³.

Zatem wzrost wydatków na opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi w 2017 r. w porównaniu do 2016 r. wystąpił w województwach: małopolskim⁶⁴ – o 69,1% oraz lubelskim – o 11,0%. W pozostałych województwach zmniejszyły się one 2,6% (podkarpackie) oraz 3,5% (lubelskie).

Według ustawy budżetowej na rok 2018⁶⁵, plan wydatków dla poszczególnych województw wynosił: małopolskie 1835 tys. zł (w tym na dotacje 500 tys. zł), oraz – w całości z przeznaczeniem na dotacje: podkarpackie 577 tys. zł, świętokrzyskie 500 tys. zł i lubelskie 300 tys. zł⁶⁶. Podobne kwoty zaplanowane zostały w budżecie państwa na rok 2019⁶⁷.

Spośród województw objętych kontrolą, w województwie świętokrzyskim w największym stopniu zaspokajano potrzeby gmin na środki przeznaczone na utrzymanie cmentarzy oraz grobów wojennych. Z kolei w województwie małopolskim, w związku z decyzją Wojewody Małopolskiego, gminy określiły zapotrzebowanie tylko na 2014 rok.

Zróznicowana
sytuacja
w województwach

⁶¹ Dział 710 *Działalność usługowa*, rozdział 71035 *Cmentarze* § 2020 *Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej*.

⁶² W tym wydatki niewygasające w kwocie 1343,2 tys. zł. Dotyczyły one ekshumacji i przeniesienia szczątków żołnierzy Armii Czerwonej do nowej kwatery wojennej w Chrzanowie.

⁶³ Pierwotny plan zapisany w ustawie budżetowej na 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.) wynosił odpowiednio 1835 tys. zł (w tym 500 tys. zł na dotacje), 577 tys. zł, 500 tys. zł i 210 tys. zł.

⁶⁴ Z uwzględnieniem bieżących wydatków poniesionych przez Wojewodę Małopolskiego.

⁶⁵ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291) – załącznik nr 2 *Wydatki budżetu państwa na rok 2018 zestawienie zbiorcze według działów*.

⁶⁶ Według informacji uzyskanych od wojewodów wydatki w tych województwach w 2018 r., zrealizowano w kwotach 2033,8 tys. zł (w tym na dotacje 858 tys. zł) w województwie małopolskim, a w województwach lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim odpowiednio 299,9 tys. zł, 645,2 tys. zł oraz 495,9 tys. zł.

⁶⁷ Takie same dla województw lubelskiego, małopolskiego i podkarpackiego, a dla województwa świętokrzyskiego 550 tys. zł z przeznaczeniem na dotacje – ustawa z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198) – załącznik nr 2 *Wydatki budżetu państwa na rok 2019 zestawienie zbiorcze według działów*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zapotrzebowanie i finansowanie w województwie małopolskim

Podstawą takiej decyzji był fakt, iż wydatki poniesione w tym okresie na utrzymanie obiektów grobownictwa wojennego, stanowiły zaledwie 21,8% potrzeb zgłoszonych przez gminy (103 gminy złożyły wnioski na ogólną kwotę 7591,7 tys. zł). W związku z tak niskim pokryciem potrzeb, a jednocześnie mając na uwadze koszty sporządzania wniosków o dofinansowanie, od roku 2015 wojewoda zaprzestał zbierania takich wniosków o dotacje. W latach 2015–2016, wydatki na dotacje w MUW planowano oraz dzielono na podstawie posiadanych danych, (dokumentujących stan techniczny grobów i cmentarzy wojennych), które wpłynęły wraz z wnioskami na 2014 r.

Potrzeby w lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim

W województwie świętokrzyskim dotacje otrzymywały wszystkie gminy składające zapotrzebowanie (w 2014 r. 58 gmin, w 2015 r. 54 gminy, w 2016 r. 62 gminy), a łączna kwota dotacji przekazanych w poszczególnych latach przez wojewodę stanowiła od 55,1% do 56,7% łącznej kwoty zapotrzebowania.

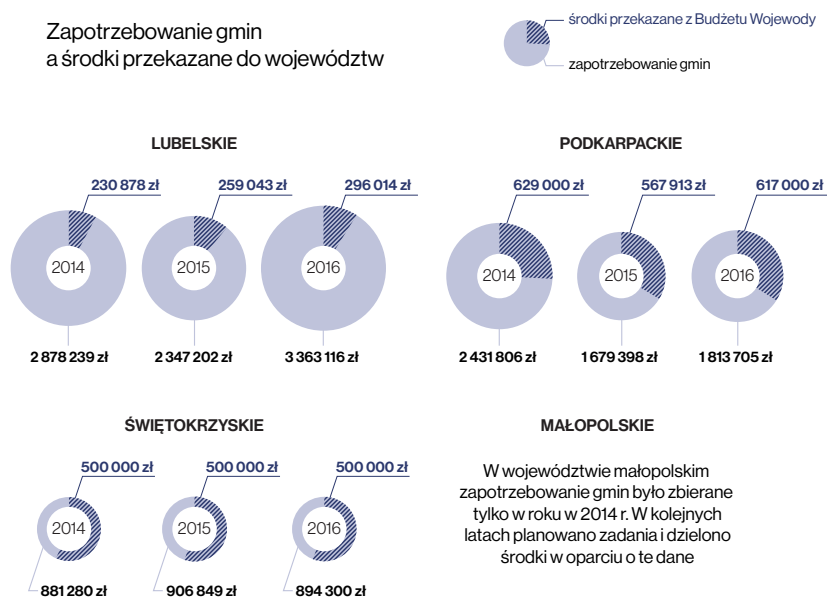
W 2014 r. w województwie podkarpackim środki otrzymało 29 gmin, spośród 62 składających zapotrzebowania (46,8%), w 2015 r. – 29 gmin, spośród 59 składających wnioski (49,2%), a w 2016 r. – 34 gminy, spośród 58 gmin wnioskujących (58,6%). Środki przekazane przez Wojewodę Podkarpackiego stanowiły od 25,9% do 34% łącznego rocznego zapotrzebowania.

W 2014 r., w województwie lubelskim dotacje otrzymało 31 gmin, spośród 128 które złożyły wnioski (24,2%), w 2015 r. – 31 gmin, spośród 139 wnioskujących (22,3%), a w 2016 r. 27 gmin, spośród 145 występujących o środki (18,6%). Łączne kwoty dotacji przekazane przez Wojewodę Lubelskiego pokrywały zaledwie od 8% do 11% sumarycznego zapotrzebowania.

Relacje pomiędzy zapotrzebowaniem, a jego realizacją w ww. trzech województwach przedstawiają poniższe infografiki.

Infografika nr 7

Relacja zapotrzebowania gmin do przekazanych środków

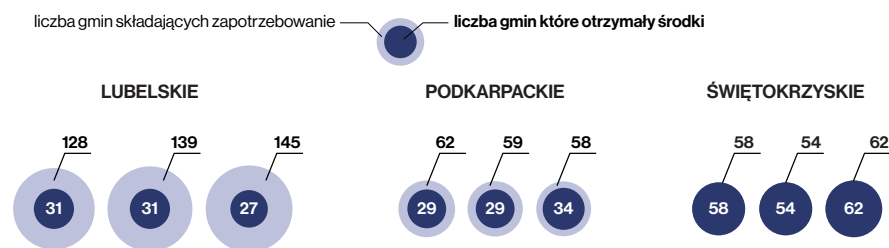


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Relacja liczby gmin składających zapotrzebowanie do otrzymujących środki



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

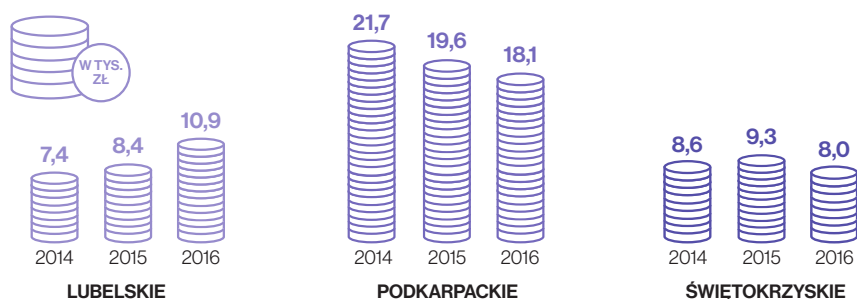
Udzielając dotacji wojewodowie brali pod uwagę m.in. stan obiektów i pilność prac remontowych, kontynuację wcześniejszych prac, możliwość uzyskania współfinansowania z ROPWiM lub zbliżające się rocznice ważnych wydarzeń.

Najwyższe kwoty dotacji (średnio na gminę, która otrzymała środki) przekazał Wojewoda Podkarpacki. W 2014 r. kwota ta wynosiła 21 690 zł, w 2015 r. – 19 583 zł, w 2016 r. – 18 147 zł. W województwie lubelskim średnio na jedną gminę otrzymującą dotację przypadało: w 2014 r. – 7448 zł, w 2015 r. – 8356 zł, w 2016 r. – 11 075 zł, a w świętokrzyskim – odpowiednio – 8621 zł, 9259 zł oraz 8065 zł⁶⁸.

Średnia kwota dotacji na gminę w badanych województwach

Infografika nr 9

Średnia kwota przypadająca na jedną gminę



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Istotnie zróżnicowana była kwota wydatków z dotacji, przypadająca w przeliczeniu na jeden obiekt grobownictwa wojennego. W 2014 r. w województwie małopolskim wynosiła ona 1331,6 zł, w świętokrzyskim – 864,8 zł, w podkarpackim – 628 zł, a w lubelskim – 176 zł. W 2015 r. było to: w województwie świętokrzyskim 872,0 zł, małopolskim – 856,5 zł, podkarpackim 549,3 zł, lubelskim 196,7 zł, a w 2016 r. – odpowiednio – 867,1 zł, 706,7 zł, 587,8 zł oraz 231,0 zł⁶⁹.

Wydatki przypadające w przeliczeniu na jeden obiekt

⁶⁸ Wartości te – przy zbliżonych kwotach dotacji w tych województwach na poszczególne lata – wynikają z liczby gmin, które otrzymały środki. Nie są natomiast uzależnione bezpośrednio od liczby obiektów grobownictwa wojennego w gminach, gdyż środki przekazywano na ogół na konkretnie oznaczone zadania (obiekty).

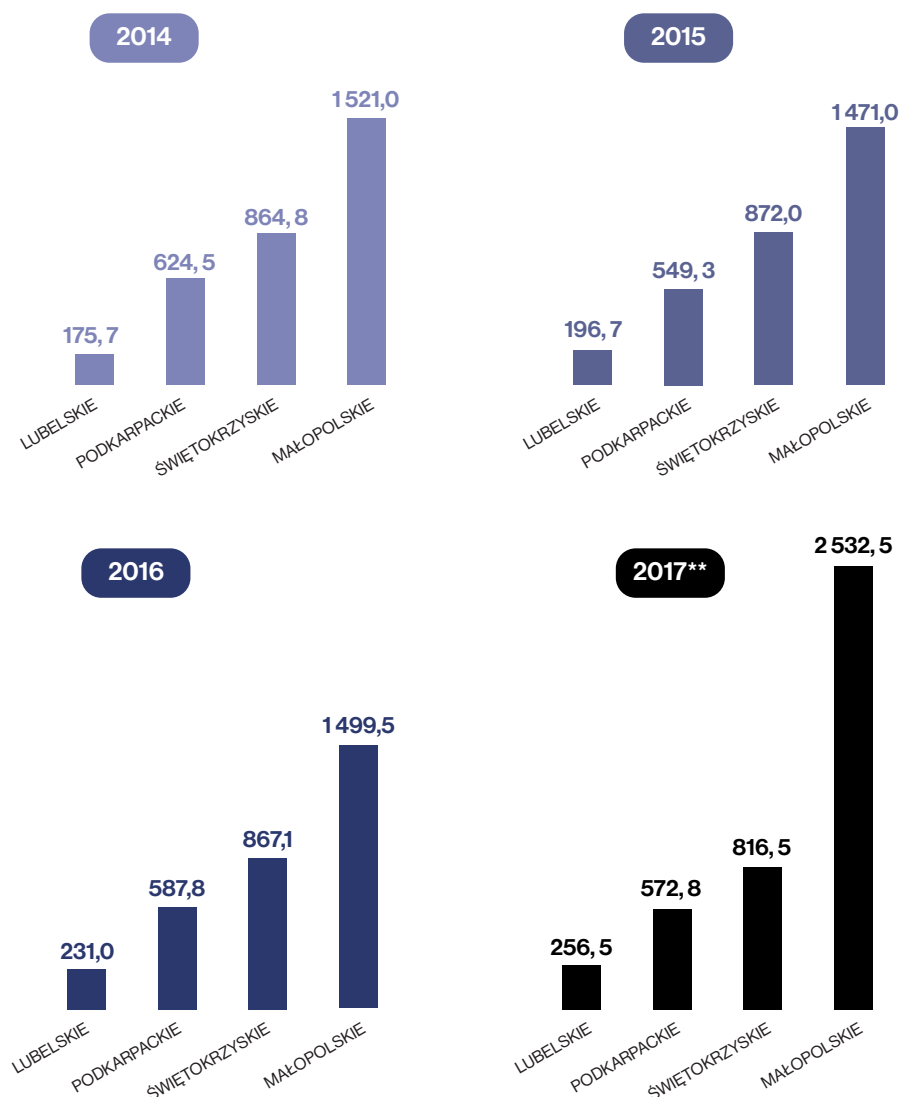
⁶⁹ Z uwagi na brak pełnych danych dla województw lubelskiego i świętokrzyskiego (co opisano w pkt 5.1.1 Informacji), kwoty dla tych województw stanowią przybliżenie, a wskaźniki są zawyżone.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W województwie małopolskim, kwota przypadająca na jeden obiekt, z uwzględnieniem wszystkich wydatków wojewody (dotacji i wydatków bieżących na zakup usług) wynosiła w latach 2014–2016 odpowiednio 1521,0 zł, 1471,9 zł oraz 1499,5 zł. Wydatki z dotacji przypadające na jeden obiekt w 2017 r., obliczone z uwzględnieniem stanu liczbowego ustalonego podczas kontroli wynosiły: w województwie małopolskim 2532,5 zł, świętokrzyskim – 816,5 zł, podkarpackim – 572,8 zł i lubelskim – 256,5 zł.

Infografika nr 10

Wydatki przypadające na jeden obiekt grobownictwa wojennego*



*z uwagi na brak pełnych danych dla województw lubelskiego i świętokrzyskiego wynik stanowi przybliżenie, a wskaźnik jest zawyżony

**wydatki roku 2017 do stanu liczbowego ustalonego podczas kontroli, wyliczenie na podstawie danych z kontroli P/17/097 oraz P/18/001

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z powyższego wynika m.in., że dysproporcja pomiędzy województwami z największym i najmniejszym finansowaniem, tj. małopolskim i lubelskim była znacząca, wynosząc od 6,5 (w 2016 r.) do niemal 10 razy w 2017 r.

Opieka nad cmentarzami wojennymi została uwzględniona w budżetach wojewodów opracowanych w układzie zadaniowym. W latach 2014–2016 przewidziano ją w ramach realizacji podzadania 9.1.1. *Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i zagranicą*, działania 9.1.1.7. *Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi*⁷⁰. Cele podzadań, pomimo niewielkich różnic redakcyjnych w poszczególnych UW, odnosiły się do utrzymania we właściwym stanie bądź do ochrony miejsc pamięci narodowej. Cele sformułowane na poziomie działań w istotny sposób powielają treści oraz kierunek interwencji podzadań. W niewielkim stopniu lub wcale, nie stanowiły uszczegółowienia celów podzadań.

Budżety zadaniowe

W latach 2014–2015, w poszczególnych budżetach zadaniowych w sposób zróżnicowany przyjęto mierniki stopnia osiągnięcia celów podzadania 9.1.1., pomimo założenia podobnych celów podzadań.

Oprócz mierników działań przyjętych w budżetach zadaniowych Wojewody Małopolskiego i Lubelskiego, na lata 2014–2015, mierniki w sposób ograniczony umożliwiały ocenę stopnia realizacji celów działania, ze względu na brak odniesienia do potrzeb w zakresie poprawy stanu obiektów grobownictwa wojennego. Przyjęcie zróżnicowanych mierników w budżetach zadaniowych nie pozwalało na porównanie rezultatów ich działalności. Do wskaźników budżetów zadaniowych Wojewodów: Lubelskiego i Podkarpackiego przyjęto błędne dane dotyczące liczby obiektów. W budżecie Wojewody Lubelskiego ujęto bowiem w latach 2014–2016 stałą liczbę obiektów 1263, podczas gdy wynosiła ona wg ewidencji 1314, 1317 i 1320. W PUW w budżecie zadaniowym na lata 2014 i 2015 przyjęto do wartości miernika 902 i 903 obiekty, mimo iż w ewidencji było ich ponad tysiąc.

Standardy kontroli zarządczej podkreślają, iż za najistotniejszy element takiej kontroli należy uznać system wyznaczania celów i zadań, a także ich monitorowania⁷¹. Sposób określenia celów realizacji podzadania i działania oraz mierników stopnia osiągnięcia tych celów w budżetach zadaniowych powinien umożliwiać rzetelną i obiektywną ocenę efektywności i skuteczności działalności w ramach opieki nad cmentarzami i grobami wojennymi. Cel powinien odzwierciedlać stan, który zamierza się osiągnąć wydatkując środki publiczne, a miernik powinien wskazywać stopień realizacji tego celu. Przyjęcie zbliżonych mierników w budżetach zadaniowych pozwalałoby porównać rezultaty działalności, tak w kolejnych latach, jak i pomiędzy województwami.

⁷⁰ Szczegółowe informacje zawiera załącznik nr 6.6 do Informacji.

⁷¹ Por. Komunikat Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84) – załącznik – pkt 2.6.

5.1.4. Powierzenie zadań gminom

Porozumienia w sprawie utrzymania grobów wojennych

W latach 2014–2016 wojewodowie zawarli z gminami łącznie 372 porozumienia w sprawie powierzenia obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, z tego: Wojewoda Lubelski – 92⁷², Wojewoda Małopolski – 14⁷³, Wojewoda Podkarpacki – 92⁷⁴, Wojewoda Świętokrzyski⁷⁵ – 174⁷⁶. Przekazywanie zadań, wiązało się każdorazowo z przekazywaniem środków⁷⁷.

Wojewodowie zagwarantowali sobie prawo kontroli realizacji zadań. W związku z brakiem przepisów określających wymogi dla takich porozumień, miały one różny zakres, treść i szczegółowość⁷⁸.

Przykłady zrealizowanych przez gminy zadań w ramach porozumień przedstawiono w załączniku nr 6.5 do Informacji.

Dobra praktyka

Za **dobrą praktykę** uznać należy podpisanie w 2014 roku pomiędzy MUW a MON Węgier, porozumienia dotyczącego remontu cmentarza na wzgórzu Jabłoniec w Limanowej. Wojewodzie powierzono rolę wykonawcy wspólnego zadania. W MUW przeprowadzono procedurę wyboru wykonawcy, zawarto umowę oraz nadzorowano przebieg prac. Przy udziale przedstawiciela Strony Węgierskiej dokonano odbioru oraz rozliczenia węgierskich środków finansowych. Doświadczenie to wykorzystano także przy prowadzeniu remontów cmentarzy, jako rozwiązanie alternatywne dla przekazywania gminom dotacji. MUW prowadził remonty na cmentarzach leżących na terenie gmin, które miały małe doświadczenie w tym zakresie i nie miały odpowiednio rozbudowanych służb inwestycyjno-remontowych. Zlecał również wykonanie dokumentacji projektowych potrzebnych do realizacji tych prac.

Brak publikacji niektórych porozumień

Realizując obowiązek wynikający z przepisu art. 13 pkt 6 lit. b) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*⁷⁹ oraz art. 20 ust. 2 zdanie 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*⁸⁰, porozumienia z jst zawarte przez Wojewodów: Podkarpackiego i Lubelskiego w sprawie powierzenia zadań dotyczących bieżącego utrzymania, remontów oraz sprawowania opieki nad cmentarzami i mogiłami wojennymi opublikowano w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

Wojewoda Świętokrzyski nie opublikował w wojewódzkim dzienniku urzędowym ośmiu ze 174, a Wojewoda Małopolski dwóch z 14 porozumień zawartych w powyższym zakresie. Przyczyną nieopublikowania porozu-

⁷² Na kwotę ogółem 837,9 tys. zł, w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 32 (230,9 tys. zł), 32 (307,0 tys. zł), 28 (300 tys. zł). Spośród 92 porozumień 63 dotyczyły bieżącego utrzymania obiektów grobownictwa, a pozostałe 29 – prac remontowych.

⁷³ Oraz 39 aneksów do porozumień podpisanych w latach wcześniejszych.

⁷⁴ Po 29 w 2014 r. i w 2015 r. oraz 34 w 2016 r.

⁷⁵ Na ogólną kwotę 1,5 mln zł (po 500 tys. zł w każdym roku), z tego: w 2014 r. – 58, w 2015 r. – 54, w 2016 r. – 62.

⁷⁶ W kolejnych dwóch latach (2017–2018) zawarto ogółem 142 i 116 porozumień, z tego Wojewoda Lubelski – 35 i 14, Małopolski – 15 i 12, Podkarpacki po 34, a Świętokrzyski – 58 i 56.

⁷⁷ Oprócz porządkowania/pielęgnowania zieleni na cmentarzach wojennych zlecanego przez MUW.

⁷⁸ Szczegółowe informacje w tym zakresie zawiera załącznik nr 6.9 do Informacji.

⁷⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, ze zm.

⁸⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.

mień były trudności z uzyskaniem od poszczególnych gmin porozumień w formie plików xml z podpisami elektronicznymi. Porozumienia zawarte przez Wojewodę Małopolskiego opublikowano dopiero w trakcie kontroli NIK. Przyczyną opóźnienia, według wyjaśnień, był błąd przy ich dołączaniu do wniosku w programie *Legislator*.

Jednym ze źródeł dofinansowania remontów grobów i cmentarzy wojennych w gminach były dotacje przyznawane przez ROPWiM. Na podstawie porozumień zawartych z Radą, wojewodowie m.in. oceniali wnioski jst o dotacje pod względem merytorycznym i typowali obiekty wymagające prac remontowych. Wobec braku szczegółowych kryteriów oceny ww. wniosków, rekomendując zadanie do dofinansowania, wojewodowie brali pod uwagę m.in. kontynuację remontów, potrzebę pilnego przeprowadzenia prac ze względu na zdarzenia losowe oraz zbliżające się obchody rocznic wydarzeń historycznych.

W okresie objętym kontrolą urzędy wojewódzkie zarekomendowały łącznie 98 wniosków (LUW – 22, MUW – 28, PUW – 28, ŚUW – 20). ROPWiM przyznała gminom środki w łącznej kwocie 2358,5 tys. zł, z tego z terenu województwa: lubelskiego – 668,5 tys. zł, małopolskiego – 560,0 tys. zł, podkarpackiego – 550 tys. zł oraz świętokrzyskiego – 580, 0 tys. zł.

Wojewodowie, wykonując porozumienia z Radą zawierali z gminami, które otrzymały dotacje porozumienia w sprawie udzielenia im upoważnienia do wykonania zadania oraz wyboru wykonawcy i zawarcia z nim umowy. Po zrealizowaniu prac, na podstawie zweryfikowanych rozliczeń gmin, przedstawiali Radzie odpowiednie sprawozdania.

W 2016 r. ROPWiM została zlikwidowana, co spowodowało zmiany w dotychczasowych zasadach dofinansowywania prac remontowych w zakresie grobów i cmentarzy wojennych. Dotowanie zadań ze środków Rady zastąpiono ich finansowaniem przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w wyniku przeprowadzonego konkursu. Zmiana ta, zdaniem kontrolowanych UW, nie wpłynęła pozytywnie na realizację zadań. Według ich opinii, w szczególności: poprzedni system był bardziej czytelny, ułatwiał planowanie zadań i łączenie środków Rady z pochodzącymi z budżetu wojewodów, tryb konkursowy utrudnił pozyskanie środków, a obecna procedura nie przewiduje udziału wojewody, mimo sprawowanego przez niego nadzoru nad obiektami.

W kontekście tych opinii oraz ustaleń kontroli NIK ocenia, że poprzedni system dofinansowania grobów i cmentarzy wojennych bardziej sprzyjał zapewnieniu właściwej i skutecznej opieki nad nimi.

5.1.5. Wydawanie zezwoleń na prowadzenie prac na cmentarzach wojennych

Różny był przedmiotowy zakres zezwoleń wydawanych przez poszczególnych wojewodów, jak i sam tryb ich wydawania. Sprzyjały temu przepisy ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*, które jedynie w sposób ogólnikowy wskazywały, że *przeprowadzanie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych wymaga zezwolenia wojewody* (art. 5). Nie definiowały one pojęć: *przeprowadzanie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń*, jak i nie określały wprost trybu postępowania.

Powierzanie gminom zadań dotowanych przez ROPWiM

Zmiana sposobu finansowania

Udzielanie zezwoleń

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2014–2016 kontrolowani wojewodowie wydali łącznie 123 zezwolenia na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych, z tego: Wojewoda Lubelski – 47, Wojewoda Małopolski – 18, Wojewoda Podkarpacki – 45 i Wojewoda Świętokrzyski – 13⁸¹.

Wydane zezwolenia dotyczyły zarówno prac remontowych i remontowo-konserwacyjnych obiektów grobownictwa wojennego, umieszczenia tablic pamiątkowych, przeprowadzenia badań archeologicznych, zmierzających do ustalenia zakresu pochówków, jak i wycinki drzew, usunięcia starych krzewów oraz nasadzenia nowych.

Odmowa udzielenia zezwolenia/umorzenie postępowania

W kontrolowanym okresie wojewodowie wydali dwie decyzje odmawiające zezwolenia na wykonanie prac i jedną umarzającą postępowanie w sprawie.

W 2016 r. Wojewoda Lubelski odmówił wydania zezwolenia burmistrzowi Miasta Urzędów na wykonanie remontu dwóch mogił wojennych, wskazując że wcześniejsze działania związane z remontem tych mogił w 2015 r. zostały przeprowadzone z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa, tj. bez wymaganego zezwolenia wojewody i z zastosowaniem nieodpowiedniej formy. Wojewoda Małopolski wydał po jednej decyzji: odmownej (brak zgody na umieszczenie tabliczek informacyjnych na ogrodzeniach siedmiu cmentarzy z I wojny światowej, z uwagi na to że już znajdowały się przy nich takie tablice) i umarzającej postępowanie.

Forma udzielania zezwoleń

Zezwolenia wojewodów na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach wojennych były wydawane zarówno w postępowaniu administracyjnym, zakończonym decyzją, jak i w formie pisma. W ocenie NIK, udzielanie zezwoleń bez wydania decyzji administracyjnej było niezgodne z przepisami kpa⁸². Przyczyną tego była niewłaściwa interpretacja przepisów prawa.

MUW prowadził postępowania administracyjne na podstawie przepisów kpa, które kończyły się wydaniem decyzji. LUW wydawał zezwolenia w formie decyzji administracyjnej⁸³ od 28 kwietnia 2016 r., zaś wcześniej w formie pisma⁸⁴. W PUW i ŚUW, w sprawie zezwoleń nie prowadzono postępowań administracyjnych i nie wydawano decyzji, rozstrzygnięcia miały formę pisma.

Brak zezwoleń przy porozumieniach z gminami

Zezwolenia wydawane przez wojewodów, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, nie obejmowały prac remontowych na grobach i cmentarzach wojennych finansowanych z dotacji, objętych porozumieniami zawartymi z gminami. Wynikało to z faktu, że wojewodowie, powierzając gminom w porozumieniach zadania, określali rodzaj działań do wykonania. Zatem ich zdaniem, tym samym wyrażali zgodę na ich realizację, bez konieczności wydawania odrębnego zezwolenia.

⁸¹ W kolejnych dwóch latach (2017–2018) udzielono ogółem 82 i 104 zezwolenia, z tego: Wojewoda Lubelski – 33 i 37, Małopolski – 6 i 14, Podkarpacki – 23 i 36 oraz Świętokrzyski – 20 i 17.

⁸² W szczególności z jego art. 104 określającym, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji (chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej), która rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji.

⁸³ Wydano 20 decyzji.

⁸⁴ Wystosowano 20 pism w tej sprawie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zezwolenia MUW były wydawane, gdy gmina chciała realizować prace z innych źródeł niż budżet wojewody, albo gdy zamierzał je wykonać inny podmiot.

ŚUW wydał osiem zezwoleń w związku z realizacją powierzonych samorządom zadań w zakresie sprawowania opieki nad cmentarzami i grobami wojennymi.

W okresie objętym kontrolą na roboty wykonywane przez samorzady gminne w ramach porozumień zawartych z wojewodą, powinno zostać wydanych ogółem 25 zezwoleń na przeprowadzenie robót ziemnych, wzniesienie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych.

5.1.6. Uszkodzenia obiektów cmentarnictwa wojennego

W okresie objętym kontrolą Policja odnotowała łącznie 34 zdarzenia polegające na znieważeniu, uszkodzeniu lub niszczeniu grobów i cmentarzy wojennych, z tego na terenie województw: lubelskiego – 11, małopolskiego – 10, podkarpackiego – pięć, świętokrzyskiego – osiem. Uszkodzenia te polegały m.in. na: umieszczeniu wulgarnych napisów; kradzieży płyt nagrobnych; zniszczeniu tablicy inskrypcyjnej czy oblaniu pomnika farbą. Miały one miejsce na obiektach z różnych okresów historycznych, na których pochowani zostali polegli wielu narodowości.

Postępowania prowadzone przez Policję w 21 przypadkach zostały umorzone z powodu niewykrycia sprawcy, stwierdzenia braku znamion czynu zabronionego lub wycofaniu wniosku o ściganie. Tylko w czterech sprawach Policja skierowała do Sądu wnioski o ukaranie sprawców.

Do kontrolowanych UW łącznie wpłynęło 23 zawiadomienia o uszkodzeniach grobów lub cmentarzy wojennych⁸⁵. Jednak pomimo określonego w art. 7 ust. 2 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych* wymogu powiadamiania wojewody przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) lub inny podmiot sprawujący opiekę o uszkodzeniach grobów i cmentarzy wojennych, nie został on w pełni zrealizowany. Ustalono, że PUW nie otrzymał zawiadomienia o ograbieniu w 2014 r. mogiły zbiorowej ofiar terroru w Stalowej Woli. LUW nie miał natomiast żadnych informacji o 10 sprawach prowadzonych przez Policję. Podczas przeprowadzanych przez NIK oględzin cmentarzy wojennych, stwierdzono uszkodzone ogrodzenie cmentarza wojennego nr 117 w Staszówce (gmina Moszczenica), o czym MUW nie został powiadomiony.

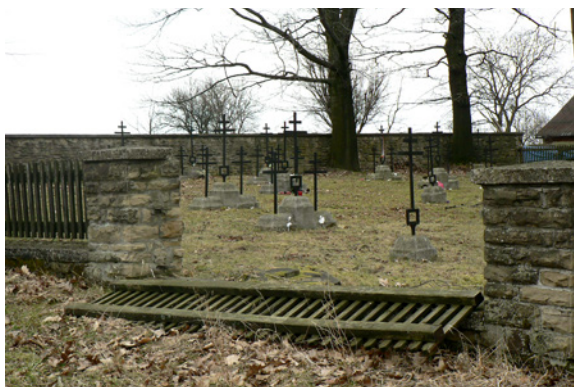
Postępowania prowadzone przez Policję

Niska wykrywalność

Brak powiadomień o uszkodzeniach

Zdjęcie nr 1

Uszkodzenie ogrodzenia cmentarza nr 117 w Staszówce



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

⁸⁵ Z tego LUW – jedno, MUW i PUW po siedem, a ŚUW – osiem.

W ocenie NIK, powyższe sytuacje wskazują, że obowiązek powiadamiania wojewodów był zaniedbywany. W związku z tym nie mogli oni rzetelnie sprawować przypisanego im zadania, związanego ze sprawowaniem ogólnego zarządu nad grobami i cmentarzami wojennymi.

5.1.7. Ekshumacje

Decyzje w sprawach ekshumacji

Wojewodowie wydali łącznie 109 decyzji w sprawie ekshumacji⁸⁶, z tego: Wojewoda Lubelski – 14, Wojewoda Małopolski – 15, Wojewoda Podkarpacki – 49, Wojewoda Świętokrzyski – 31. Decyzje w 108 sprawach wydano na wniosek⁸⁷, a w jednym przypadku – z urzędu. Zawierały one postanowienia regulujące obowiązki wnioskodawców, w tym dotyczące współpracy z przedstawicielami różnych służb, w celu zapewnienia właściwego przebiegu ekshumacji. Postępowania dotyczące ekshumacji prowadzono z zachowaniem przepisów kpa. Przyczynami ekshumacji były m.in.: przeniesienie pojedynczych szczątków żołnierzy na cmentarze lub do mogił zbiorowych; odnalezienie szczątków ludzkich w czasie robót ziemnych przy przebudowie drogi i w trakcie robót budowlanych; weryfikacja tożsamości pochowanych.

5.1.8. Współpraca w zakresie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi

Różnorodne formy współpracy

Przy realizowaniu zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi, wojewodowie współpracowali z innymi podmiotami w różnej formie i zakresie. Oprócz współpracy z gminami związanej, z powierzeniem im w drodze porozumień zadań dotyczących utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, uczestniczyli w uzyskaniu przez nie dotacji z ROPWiM. Współpraca Wojewody Podkarpackiego z Radą dotyczyła także ewidencjonowania obiektów i osób pochowanych oraz wydania albumu o miejscach spoczynku.

Wojewodowie Małopolski i Podkarpacki realizowali wspólne działania z Austriackim Czarnym Krzyżem. Przedstawiciele tej organizacji odwiedzali cmentarze i przekazywali uwagi i sugestie dotyczące utrzymania tych obiektów. Austriacki Czarny Krzyż brał udział, razem z MUW, w typowaniu cmentarzy wojennych do remontów oraz dofinansowywał część zadań gmin lub pokrywał koszty opracowania dokumentacji historyczno-odtworzeniowych, stanowiących podstawę do poprawnego wykonania prac.

MUW zawarł z Uniwersytetem Pedagogicznym w Krakowie trzy umowy dofinansowujące obozy studenckie mające na celu weryfikację miejsc pamięci narodowej – w szczególności cmentarzy, kwater i grobów wojennych⁸⁸.

⁸⁶ Na prace sondażowe i ewentualną ekshumację szczątków oraz ich przeniesienie do innego grobu. Decyzje były wydawane do czasu przejścia tego zadania przez Prezesa IPN z dniem 16 czerwca 2016 r.

⁸⁷ M.in. Fundacji Pamięć, jst, IPN, ROPWiM, Stowarzyszenia Związek Kozaków w Polsce.

⁸⁸ W 2014 r. na terenie powiatów chrzanowskiego, oświęcimskiego oraz w gminach Kłaj, Gdów i Wieliczka z powiatu wielickiego, w 2015 r. na terenie powiatu dąbrowskiego i w 2016 r. na terenie powiatu wadowickiego. Uczestnicy obozu byli zobowiązani wykonać dokumentację fotograficzną obiektów w formie elektronicznej, opracować bibliografię publikacji oraz poszukiwać nieznanych grobów, kwater i cmentarzy na terenie gmin wskazanych w umowie. Dokumentacja przekazana w wyniku realizacji umów była wykorzystywana przy weryfikacji i uzupełnianiu ewidencji MUW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wojewoda Lubelski współpracował z LWKZ w zakresie konsultowania sposobu remontowania obiektów wpisanych do rejestru lub ewidencji zabytków oraz z innymi podmiotami, poprzez uczestnictwo w uroczystościach.

Opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi została uregulowana m.in. w umowach międzynarodowych, zawartych między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządami Federacji Rosyjskiej, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Włoskiej, Węgier, Ukrainy i Republiki Białoruś. Umowy te dotyczyły w szczególności spraw związanych z ustalaniem, rejestracją, urządzeniem, zachowaniem i należyтым utrzymaniem miejsc pamięci i spoczynku.

Działalność związana z umowami międzynarodowymi

W związku z tymi umowami MUW realizował działania związane z przeniesieniem szczątków żołnierzy Armii Czerwonej⁸⁹. Wojewoda wydawał również zgody na wykonywanie remontów, które finansowała Ambasada Rosyjska oraz decyzje zezwalające na ekshumacje i przeniesienie żołnierzy niemieckich na cmentarz w Siemianowicach Śląskich. Z okazji 100 Rocznicy Bitwy Limanowskiej⁹⁰ wykonany został remont cmentarza nr 364 w Limanowej na Wzgórzu Jabłoniec, a w 2015 r. podpisano kolejne porozumienie o współpracy w sprawie remontu trzech cmentarzy z I wojny światowej⁹¹. Na cmentarzach tych umieszczono jednakowe tablice z informacją w językach polskim i węgierskim oraz godłami obu krajów.

PUW, sprawował opiekę nad miejscami spoczynku⁹², przeznaczając z dotacji celowej środki na prace remontowe i konserwacyjne. We współpracy z Polskim Czerwonym Krzyżem podejmował działania zmierzające do identyfikacji pochowanych. Do 2016 r. Wojewoda Podkarpacki wydawał, na wniosek Fundacji Pamięć, zezwolenia na prace ekshumacyjne oraz przekazywał informacje o istnieniu miejsc spoczynku żołnierzy niemieckich. Wojewoda wspierał organizację przez Ludowy Niemiecki Związek Opieki nad Grobami Wojennymi pobytów w Polsce, podczas których żołnierze Bundeswehry porządkowali cmentarze wojenne zlokalizowane na terenie województwa, gdzie pochowani są żołnierze armii niemieckiej.

ŚUW we współpracy z PCK uaktualniał spisy poległych i pochowanych.

LUW nie podejmował w okresie objętym kontrolą działań wykraczających poza bieżące utrzymanie oraz remonty poszczególnych obiektów, realizowane w ramach posiadanych środków.

W okresie objętym kontrolą, możliwość istnienia miejsc spoczynku poległych podczas wojen, na terenie inwestycji drogowych stwierdzono w dwóch z czterech kontrolowanych województw. W związku z tym zostały podjęte działania mające zapewnić ich identyfikację i zabezpieczenie.

Zapewnienie opieki nad miejscami spoczynku wobec inwestycji drogowych

⁸⁹ Zlokalizowanych w kilku miejscowościach na polach, w lasach czy podwórkach prywatnych posesji wraz z przeniesieniem mogiły spod pomnika na placu przy Alei Wolności w Nowym Sączu.

⁹⁰ Na mocy porozumienia podpisanego przez sekretarza Rady oraz przedstawiciela MON Węgier.

⁹¹ Nr 118 w Staszówce, nr 121 w Biesnej i nr 136 w Zborowicach.

⁹² Np. żołnierzy czy jeńców radzieckich z okresu II wojny światowej, czy żołnierzy węgierskich poległych w ramach armii austrowęgierskiej w czasie I wojny światowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na terenie województwa lubelskiego, w trakcie prac archeologicznych w ramach inwestycji pn. *Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 846 w miejscowości Stara Wieś* – usytuowanej obok zabytkowego cmentarza wojennego – ujawniono szczątki ośmiu osób. Po ich wydobyciu dokonano ponownego pochówku poległych w pustej kwaterze tego samego cmentarza.

W 2017 r., w związku z realizacją drogi ekspresowej S17 na odcinkach Warszawa–Garwolin oraz Garwolin–Kurów, odkryto miejsca pochówków z okresu powstania styczniowego oraz II wojny światowej.

Na terenie województwa podkarpackiego, w związku z prawdopodobieństwem lokalizacji grobów żołnierzy na terenie zadania *Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 880 Jarosław–Pruchnik w km 0+000-16+776*, prace zostały objęte nadzorem archeologicznym. Ostatecznie nie potwierdzono pochówku żołnierzy. W trakcie badań archeologicznych przy budowie drogi ekspresowej S19⁹³, w 2015 r., odkryto szczątki ludzkie, uznane za szczątki żołnierzy niemieckich. Zostały one wydobyte przez archeologów (wykonano ich analizę antropologiczną) i przekazane Fundacji Pamięć, celem pochowania ich na zbiorowym cmentarzu żołnierzy niemieckich z II wojny światowej w Siemianowicach Śląskich⁹⁴.

Groby i cmentarze wojenne na terenach leśnych

Z uzyskanych przez NIK informacji od RDLP wynika, że problemy z zapewnieniem opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe wystąpiły na terenie trzech nadleśnictw województwa podkarpackiego.

W związku z zaistniałymi uwarunkowaniami⁹⁵, gminie Jaślika mimo pomocy wojewody, nie udało się przeprowadzić remontu cmentarza z I wojny światowej na górze Kamień, usytuowanego na działce pozostającej w zarządzie Lasów Państwowych. W związku z tym, gmina odstąpiła od realizacji prac, nie wykorzystując przyznanej dotacji w wysokości 40 tys. zł. Cmentarz pozostał w dotychczasowym stanie, a doraźne prace porządkowe wykonano społecznie.

Na terenie Nadleśnictw Cisna i Komańcza osoby używające wykrywaczy metali do poszukiwania militariów rozkopywały miejsca walk i pochówków. W Nadleśnictwie Komańcza ustalenie dokładnej lokalizacji w terenie i granic trzech cmentarzy wymagałoby zaangażowania profesjonalnej ekipy ze sprzętem specjalistycznym. O problemach w Nadleśnictwie Cisna i Komańcza Wojewoda Podkarpacki nie był informowany.

Brak współpracy z: jednościami władzami wojskowymi

Obowiązujące do 15 czerwca 2016 r. *rozporządzenie z 1936 r.* w niezmienionym od czasu jego wydania brzmieniu przewidywało, że szereg zadań wojewodów wykonywanych ma być we współpracy z (cyt.): *odnościami władzami wojskowymi*. Ustalenia kontroli potwierdziły, że przepisy te, wydane w zupełnej innej rzeczywistości społecznej i wynikające z ówczesnych realiów, od lat

⁹³ Odcinek Świlcza–Rzeszów Południe, na stanowisku nr 5 w miejscowości Kielanówka.

⁹⁴ Ponadto, Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich poinformował Wojewodę Podkarpackiego o możliwości istnienia na terenie budowy drogi wojewódzkiej nr 869 miejsc spoczynku ofiar obozu pracy. Podczas prac w 2017 r. prowadzono badania, które nie potwierdziły istnienia pochówków.

⁹⁵ Konieczność zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne; wyłączenia gruntów leśnych z produkcji; zawarcia umowy przedwstępnej dzierżawy gruntu; udokumentowania istnienia cmentarza oraz poniesienia związanych z tym kosztów.

były przepisami martwymi. Niezależnie od wątpliwości co do potrzeby takiej współpracy, brak wskazówek, z jakimi władzami wojskowymi należałoby współpracować, w praktyce uniemożliwiało wykonanie tej dyspozycji.

Przepisy nie zobowiązywały wojewodów do upowszechniania wiedzy na temat opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi lub zasad postępowania w przypadku odnalezienia ludzkich szczątków. Według NIK, upowszechnianie wiedzy w tym zakresie byłoby celowe, np. poprzez zamieszczanie informacji na stronie internetowej lub w mediach⁹⁶.

Brak obowiązku upowszechniania wiedzy

Dobre praktyki

Dobre praktyki, dotyczące współpracy wojewody w zakresie opieki nad grobami i cmentarzami, zidentyfikowano na terenie województwa małopolskiego. Mimo iż działalność społeczna w tym zakresie była prowadzona także pozostałych województwach (m.in. w kontrolowanych przez NIK gminach), to właśnie z inicjatywy Wojewody Małopolskiego, ROPWiM uhonorowała ją przyznaniem Złotych Medalii Opiekuna Miejsc Pamięci⁹⁷.

5.2. Nadzór wojewodów nad działalnością obejmującą opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi w zakresie rozliczania dotacji i prowadzenia kontroli

Wojewodowie rzetelnie sprawowali nadzór nad rozliczeniami środków finansowych przekazanych w ramach dotacji. Weryfikowano sprawozdania z realizacji zadań, wraz z kopiami dowodów księgowych, protokołów odbioru, a także dokumentacją fotograficzną.

Nadzór nad wydatkowaniem środków dotacji

UW przeprowadziły w latach 2014–2016 ogółem 88 kontroli dotyczących stanu utrzymania cmentarzy i mogił wojennych, wykorzystania dotacji oraz określenia potrzeb remontowych obiektów, z tego: LUW – 9, MUW – 15, PUW – 35, ŚUW – 29. Kontrole te były planowane, a jednostki do kontroli wybierano, m.in. uwzględniając ryzyko związane z nieznaną przepisami prawa lub ich błędną interpretacją oraz możliwość wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, jak również liczbę obiektów na terenie danej gminy, daty i oceny z ostatniej kontroli oraz sygnały o nieprawidłowościach.

Kontrole przeprowadzane przez UW

Po kontrolach kierowano wystąpienia pokontrolne lub sprawozdania z kontroli doraźnych. W przypadku istotnych uchybień i nieprawidłowości formułowano zalecenia pokontrolne. Uchybienia i nieprawidłowości, dotyczące m.in. złego stanu utrzymania i zachowania kontrolowanych obiektów, czy też braku i nierzetelności dokumentacji ewidencyjnej lub związanej z rozliczeniem dotacji, stwierdzono w kontrolach prowadzonych przez MUW, PUW i ŚUW⁹⁸. Kontrolowane gminy zobowiązywano do przesłania wojewodzie informacji o podjętych działaniach. Według tych danych, nieprawidłowości wyeliminowano.

⁹⁶ Opinie pracowników UW co do potrzeby realizacji takich działań były zróżnicowane. W LUW, MUW i PUW nie widziano takiej potrzeby, natomiast ich konieczność dostrzeżono w ŚUW.

⁹⁷ W 2014 r. mieszkanka Nieprześni, która przez wiele lat z własnej inicjatywy opiekowała się cmentarzem wojennym z I wojny światowej nr 338 w tej miejscowości. W 2015 r. mieszkańcowi Łuźnej, który jako najbliższy sąsiad cmentarzy nr 123 i 122 sprawował nad nimi przez wiele lat opiekę i z własnej inicjatywy oprowadzał odwiedzających je turystów oraz Uniwersytetowi Pedagogicznemu w Krakowie m.in. za współpracę przy inwentaryzacji grobów.

⁹⁸ Kontrola prowadzona przez ŚUW wykazała też sytuację, gdy pracownik gminy odpowiedzialny za opiekę nad obiektami grobownictwa wojennego, nie potrafił wskazać szczęściu z nich.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki oględzin przeprowadzonych przez NIK

W związku z nadzorem sprawowanym przez wojewodów nad obiektami grobownictwa wojennego, w ramach kontroli w UW przeprowadzono oględziny obiektów na terenie 14 gmin nieobjętych kontrolą. W ośmiu z nich stwierdzono stan wymagający poprawy: konieczność przeprowadzenia remontu lub naprawienia braków i ubytków wyposażenia.

W trakcie kontroli w **PUW** dokonano oględzin 13 obiektów, z których w ośmiu stwierdzono braki lub ubytki wyposażenia. W szczególności dotyczyło to cmentarza wojennego z okresu I i II wojny światowej znajdującego się w Stalowej Woli-Rozwadowie oraz cmentarza żołnierzy Armii Czerwonej w Mielcu. W Stalowej Woli m.in. obiekt nie był oddzielony od cmentarza parafialnego, znajdowały się na nim niszczące nagrobki oraz ustawione nieregularnie – bez zgody wojewody – brzożowe krzyże⁹⁹. Cmentarz w Mielcu był w złym stanie, m.in. w płytach nagrobnych i chodnikowych oraz obramowaniach mogił występowały liczne ubytki i spękania. W związku z tym NIK zwróciła uwagę na konieczność sprawowania stałego nadzoru nad tymi obiektami i podejmowanie działań w celu uregulowania ich stanu oraz przeprowadzenia niezbędnych prac.

Zdjęcie nr 2 i 3

[Uszkodzenia cmentarza w Mielcu \(z lewej\) i stan cmentarza w Stalowej Woli](#)



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Stan utrzymania obiektów grobownictwa wojennego sprawdzono podczas kontroli NIK w **LUW** w dwóch gminach miejskich: Poniatowa (pięć z siedmiu obiektów) oraz Opole Lubelskie (trzy z 10 obiektów). Stan dwóch obiektów, tj. mogiły zbiorowej powstańców listopadowych w miejscowości Kraczewice Prywatne w gminie Poniatowa oraz cmentarza wojennego z I wojny światowej w Górach Opolskich wymagał gruntownego remontu i odbudowy.

Zdjęcie nr 4 i 5

[Zaniedbane obiekty w gminach Poniatowa \(z lewej\) i Opole Lubelskie](#)



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

⁹⁹ W związku ze stanem tego cmentarza PUW planował remont tego obiektu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spośród ośmiu cmentarzy, których w toku kontroli w **MUW** przeprowadzono oględziny, pięć było bardzo dobrze lub dobrze utrzymanych, w jednym prowadzone były prace, a dwa przewidziane do remontu były objęte wnioskami aplikacyjnymi do regionalnego programu operacyjnego.

Oględziny w ramach kontroli w **ŚUW** wybranych obiektów na terenie trzech gmin powiatu pińczowskiego potwierdziły ich bardzo dobry lub dobry stan.

5.3. Działalność gmin objętych kontrolą

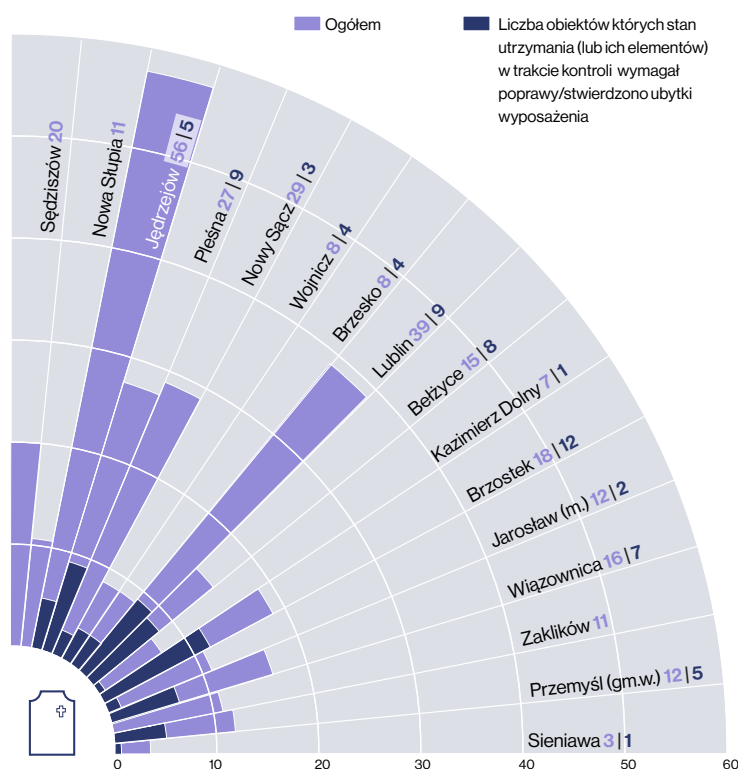
5.3.1. Opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi sprawowana przez Gminy

Na terenie kontrolowanych gmin znajdowało się od siedmiu¹⁰⁰ do 56¹⁰¹ obiektów grobownictwa wojennego¹⁰², z różnych okresów historycznych¹⁰³. Liczbę obiektów w poszczególnych gminach przedstawia infografika¹⁰⁴:

Liczba obiektów grobownictwa wojennego w gminach

Infografika nr 11

Liczba obiektów grobownictwa wojennego w gminach objętych kontrolą oraz uwag co do ich stanu



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁰⁰ Gmina Kazimierz Dolny.

¹⁰¹ Gmina Jędrzejów.

¹⁰² W objętej kontrolą doraźną Gminie Sieniawa były trzy obiekty. Najwięcej cmentarzy wojennych (19) było w Gminie Pleśna. Zestawienie zawierające szczegółowe dane odnośnie kategorii obiektów zawiera załącznik nr 6.7 do Informacji.

¹⁰³ Najstarszymi była mogiła ułanów ks. J. Poniatowskiego z 1809 r. w Lublinie oraz groby z okresu powstania listopadowego (Kazimierz Dolny – mogiła w miejscowości Parchatka) i styczniowego (Lublin – mogiła powstańców, Kazimierz Dolny – mogiła powstańców na tzw. Starym Cmentarzu, gmina Zaklików – cmentarz powstańców w miejscowości Irena).

¹⁰⁴ Przedstawiający także liczbę uwag NIK co do ich stanu, co opisano w dalszej części Informacji.

Ewidencje gminne Większość kontrolowanych gmin prowadziła własne ewidencje (kartoteki) grobów i cmentarzy wojennych. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie regulują kwestii prowadzenia takich wykazów. Cztery gminy¹⁰⁵ w trakcie kontroli dysponowały – zawartymi w 1999 r. na czas nieokreślony – porozumieniami z wojewodą, w sprawie przejścia obowiązków utrzymania cmentarzy, grobów i kwater wojennych¹⁰⁶. W porozumieniach przewidziano m.in. prowadzenie przez gminy ewidencji miejsc grobownictwa wojennego.

Miejsca pamięci niemające statusu grobu wojennego

Oprócz grobów, kwater i cmentarzy ujętych w ewidencji gminy lub wojewody, na terenie czterech gmin w kontroli stwierdzono obiekty lub miejsca wskazujące, że mogą to być również obiekty grobownictwa wojennego lub takie, których status był niewyjaśniony. Było to związane m.in. z brakiem możliwości zweryfikowania takich przypadków bez przeprowadzenia odpowiednich badań¹⁰⁷. Występowały także miejsca pochówku, niespełniające warunków aktualnej definicji grobu wojennego¹⁰⁸ albo budzące wątpliwości interpretacyjne lub kontrowersje historyczne¹⁰⁹, lub groby rodzinne, w których pochowane zostały osoby, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*, w związku z czym nie miały one statusu takiego grobu. Kolejną kategorię stanowią miejsca pamięci – związane z osobami, które nie zginęły wskutek konfliktów, lecz były ich uczestnikami lub ofiarami¹¹⁰.

¹⁰⁵ Jędrzejów, Sędziszów, Wiązownica i Sieniawa.

¹⁰⁶ Porozumienia takie były zawierane w związku z wejściem w życie w 1999 r. reformy administracyjnej. Bardzo prawdopodobne jest, że były one zawierane z wszystkimi gminami posiadającymi takie obiekty, przynajmniej w województwie podkarpackim i świętokrzyskim. Zweryfikowanie tego w kontroli nie było możliwe z uwagi na czas, jaki upłynął od ich zawarcia.

¹⁰⁷ W Kazimierzu Dolnym na terenie zabytkowego kościoła pw. św. Anny znajdowała się *mogiła* M. Wójckiewiczza ps. *Żbik*, co do której Urząd nie posiadał żadnych dokumentów potwierdzających jej status. W Sieniawie jako grób wojenny traktowana była *mogiła zbiorowa* – miejsce upamiętnienia 17 ofiar terroru hitlerowskiego z 1941 r., mimo iż w dokumentacji odnotowano, że miejsce pochówku tych osób nie jest znane. Z kolei dostępne informacje wskazują, że w gminie tej mogą znajdować się inne groby wojenne. W szczególności, na terenie dawnego cmentarza grekokatolickiego w miejscowości Czerwona Wola mogą być miejsca pochówku żołnierzy z I wojny światowej. W Wiązownicy na cmentarzu parafialnym znajdowały się nagrobki z napisami wskazującymi, że osoby pochowane zginęły w latach 1945–1946, w tym z rąk UPA. W Brzostku kaplica słupowa z przełomu wieków XVII i XVIII upamiętnia miejsce, w którym według tradycji pochowano pomordowanych w czasie potopu szwedzkiego. W gminie Przemyśl nierozpoznane miejsca pochówku mogą znajdować się m.in. przy fortach dawnej Twierdzy Przemyśl.

¹⁰⁸ Zawartej w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*. Na terenie gminy Brzostek znajdowały się groby ofiar rabacji galicyjskiej, nieujęte zarówno w ewidencji wojewody, jak i gminy, a w gminnej ewidencji ujęto natomiast kwaterę saperów, poległych podczas rozminowania okolic po II wojnie światowej.

¹⁰⁹ Na fakt, że ujęte w ustawie *o grobach i cmentarzach wojennych* kategorie grobów wojennych są niedookreślone, niewyczerpujące (pomijają np. groby żołnierzy saperów poległych po wojnie) oraz mogą budzić kontrowersje (poprzez wykluczenie wojennego charakteru mogił funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej), zwróciła uwagę J. Mikołajczyk w artykule: *Ochrona grobów ofiar wojen jako komponent polityki pamięci prowadzonej przez państwo. Podstawy prawne i przykłady realizacji*. Przegląd Zachodni 2014 nr 2 str. 88–89. Należy mieć przy tym na uwadze, udokumentowany w wielu źródłach fakt, że do Milicji Obywatelskiej niejednokrotnie przenikali w celach konspiracyjnych członkowie podziemia niepodległościowego. Groby poległych po II wojnie światowej po stronie władzy ludowej były m.in. w Jędrzejowie.

¹¹⁰ Takie przypadki stwierdzono w:
– Brzostku – zaniedbany grób uczestnika powstania listopadowego, kapitana gwardii z 1848 r. oraz więźnia stanu z 1864 r.;
– Bełżycach – w złym stanie technicznym nagrobek zmarłego w 1852 r. kawalera *Virtuti Militari*;
– Jarosławiu – na Starym i Nowym Cmentarzu znajdowały się pojedyncze mogiły weteranów powstań listopadowego i styczniowego;

Jak zauważa J. Mikołajczyk w: *Ochrona grobów i cmentarzy wojennych w Polsce. Wybór dokumentów*, Kraków 2017, str. 15, skutki represji nie ograniczają się do uszkodzeń ciała, ale obejmują również rozstrój zdrowia, a zatem aby zostały uznane za przyczynę śmierci nie muszą mieć bezpośredniego związku z represją, lecz mogą ujawnić się później.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tego typu miejsca lub obiekty, mające znaczenie historyczne, lecz budzące wątpliwości co do możliwości ich ochrony jako obiektów grobownictwa wojennego, stwierdzono w kontroli ośmiu gmin¹¹¹.

Do czasu rozpoczęcia kontroli trzy gminy¹¹² nie posiadały gminnej ewidencji zabytków, o której mowa w przepisach ustawy *o opiece nad zabytkami*.

Gminna ewidencja zabytków (GEZ)

Opóźnienie w założeniu GEZ, wobec terminu ustawowego, który upływał w 2006 r. wynoszące od czterech do 10 lat, stwierdzono w pięciu gminach¹¹³. Do przyczyn wskazywanych w wyjaśnieniach należały brak środków finansowych i obciążenie pracowników innymi zadaniami. Jednak zdaniem NIK, zadaniem wójta (burmistrza, prezydenta) jest zapewnienie właściwej organizacji pracy, w celu realizacji ustawowych zadań.

W gminach, w których GEZ była prowadzona, uwzględniano w niej groby i cmentarze wojenne.

Gminny program opieki nad zabytkami, o którym mowa w art. 87 ustawy *o opiece nad zabytkami* posiadało dziewięć z kontrolowanych 16 gmin. Programy te uwzględniały opiekę nad zabytkowymi grobami i cmentarzami wojennymi poprzez ogólne założenia lub postanowienia bezpośrednio poświęcone obiektom grobownictwa wojennego.

Gminny program opieki nad zabytkami

Przykład

W gminie **Wojnicz** priorytet dotyczący udostępniania informacji o zabytkach, opracowania ich mapy oraz szlaków turystycznych odnosił się również do zabytkowych cmentarzy wojennych na terenie gminy. W gminie **Pleśna** jedynym z priorytetowych kierunków programu była opieka nad cmentarzami wojennymi z I wojny światowej, uznanych za należące do zabytków o najwyższym znaczeniu dla gminy.

Gminnego programu opieki nad zabytkami nie miało¹¹⁴ siedem spośród badanych gmin¹¹⁵, w tym w czterech¹¹⁶, program został opracowany, lecz nie został przyjęty przez radę gminy. Brak opracowania lub przyjęcia programu na ogół był wyjaśniany brakiem środków finansowych.

Przykłady

W **Brzesku** program na lata 2015–2018 został opracowany i pozytywnie zaopiniowany przez MWKZ, lecz nie został przyjęty uchwałą Rady Miasta.

W **Zaklikowie** sporządzenie programu było przedmiotem wniosku pokontrolnego NIK, sformułowanego w kontroli P/14/110 *Wydawanie decyzji związanych z realizacją obiektów budowlanych w strefach konserwatorskich w latach 2008–2013 na przykładzie województwa podkarpackiego*. Program został wprawdzie opracowany, lecz po przedłożeniu w 2015 r. do WUOZ projektu tego dokumentu, zaniedbano dalszych działań dla uzyskania opinii, o której mowa w art. 87 ust. 3 ww. ustawy.

¹¹¹ Jędrzejów, Bełżyce, Kazimierz Dolny, Brzostek, Jarosław, Wiązownica, Przemyśl i Sieniawa.

¹¹² Nowy Sącz (ewidencja założona w trakcie kontroli), Przemyśl i Sieniawa.

¹¹³ Sędziszów, Nowa Słupia, Jędrzejów, Bełżyce i Wiązownica.

¹¹⁴ W całym okresie objętym kontrolą lub jego części.

¹¹⁵ Sędziszów, Jędrzejów, Brzesko, Wiązownica, Zaklików, Przemyśl oraz Sieniawa.

¹¹⁶ Brzesko, Wiązownica, Zaklików i Sieniawa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem NIK, głównym celem gminnej ewidencji zabytków jest zebranie informacji o obiektach zabytkowych, koniecznych do prowadzenia planowej polityki i działalności konserwatorskiej. Natomiast odpowiednio opracowany i wdrażany program ochrony zabytków powinien służyć inicjowaniu, wspieraniu, koordynowaniu prac z dziedziny ochrony zabytków i krajobrazu kulturowego oraz upowszechniania i promowania dziedzictwa kulturowego.

Opieka nad zabytkowymi grobami i cmentarzami wojennymi w dokumentach strategicznych i planistycznych gmin

Kontrolowane gminy w większości uwzględniły ochronę zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych i opiekę nad nimi w strategiach rozwoju gminy (jeżeli były przyjmowane), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz (w przypadku gdy dotyczyły tych obiektów) miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wobec wymogu art. 18 ust. 1 ustawy o *opiece nad zabytkami* NIK za nieprawidłowość uznała brak odpowiedniego uwzględnienia ochrony zabytkowych cmentarzy wojennych w studium trzech¹¹⁷ oraz w strategiach rozwoju czterech gmin¹¹⁸. Według wyjaśnień, było to spowodowane m.in. niedopatrzeniem lub przekonaniem, że kwestie te nie wymagają ujęcia w tego typu dokumentach.

Sprawowanie bezpośredniego dozoru przez gminy

Sprawowanie *bezpośredniego dozoru*, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o *grobach i cmentarzach wojennych*, w gminach realizowane było najczęściej poprzez przeglądy (wizytacje) obiektów grobownictwa wojennego. Przeprowadzali je jednoosobowo pracownicy, którym powierzono zadania w tym zakresie lub komisje z udziałem pracowników urzędów.

Przykład

W gminie **Sędziszów** dozór prowadziła trzyosobowa komisja, która dwukrotnie w ciągu roku przeprowadzała przeglądy, dokumentowane protokołami.

Ze względu na szeroki zakres obowiązków tych pracowników, wśród których opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi stanowiła tylko jedno z wielu zadań, przeglądy takie można było przeprowadzać w ograniczonym zakresie. Mogło to utrudniać rzetelną realizację zadań w tym zakresie. Sytuację taką stwierdzono w czterech gminach¹¹⁹.

Przykład

W gminie **Przemysł** pracownik prowadzący sprawy w ww. zakresie zajmował się także m.in. nadzorem nad gminnymi instytucjami kultury i stowarzyszeniami, prowadzeniem ewidencji działalności gospodarczej, rejestracją przedpoborowych oraz organizowaniem i prowadzeniem konsultacji społecznych.

NIK za nieprawidłową uznała realizację zadań związanych z *bezpośrednim dozorem* w gminie **Jędrzejów**. Od 2001 r. nie sporządzano żadnych dokumentów potwierdzających przeprowadzenie przeglądów, mimo iż obowiązek ich udokumentowania wynikał z porozumienia z wojewodą z 1999 r. Wobec znacznej liczby obiektów grobownictwa wojennego na terenie gminy, bez prowadzenia dokumentacji, pracownicy Urzędu nie mogli mieć rzetelnej wiedzy w tym zakresie, a przez to sprawować odpowiedniej opieki.

¹¹⁷ Nowa Słupia, Jędrzejów i Bełżyce.

¹¹⁸ Nowa Słupia, Nowy Sącz, Wojnicz i Wiązownica.

¹¹⁹ Brzostek, Przemysł, Zaklików i Sieniawa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W gminach na ogół nie powoływano tzw. opiekunów grobów i cmentarzy wojennych (miejsz pamięci). Funkcji takiej nie przewiduje także ustawa *o grobach i cmentarzach wojennych*. W porozumieniach z Wojewodą Podkarpackim z 1999 r. przewidziano funkcję opiekuna miejsc pamięci, z którego pomocy miała korzystać gmina przy realizacji zadań. Cztery gminy¹²⁰, ściśle współpracując z placówkami oświatowymi, głównie szkołami, w praktyce powierzyły im funkcję opiekuna społecznego¹²¹. W wyjaśnieniach w sprawie niepowoływania takich opiekunów wskazywano m.in. na brak: obowiązku ustawowego, potrzeby lub środków.

Stali opiekunowie grobów i cmentarzy wojennych

Przykład

W Lublinie społeczną opiekę nad 16 obiektami grobownictwa wojennego sprawowało 45 placówek oświatowych (w tym 26 w sposób stały). Były to nie tylko szkoły, ale także bursy i ośrodki szkolno-wychowawcze.

Zdaniem NIK, aktywizacja społecznych opiekunów mogłaby usprawnić opiekę sprawowaną przez gminy, zwłaszcza w zakresie bieżącego dozoru oraz w związku z obowiązkiem zawiadamiania o uszkodzeniach. Funkcję taką mogliby pełnić, np. sołtysi, placówki oświatowe, strażacy-ochotnicy, leśnicy lub grupy rekonstrukcyjne. Mogłoby to ułatwić realizację zadań gmin, na ogół bez ponoszenia dodatkowych kosztów, a za podstawę prawną do powołania takich opiekunów można uznać kompetencję do sprawowania *bezpośredniego dozoru*.

Cztery gminy¹²² wskazały w kontroli na problemy z zapewnieniem opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi¹²³, m.in. na brak ciągłości porozumień zawieranych z wojewodami, brak dostępu do cmentarza żydowskiego, na którym znajdowały się mogiły żołnierskie wymagające takiej opieki, czy trudności związane z położeniem obiektów w górzystym terenie¹²⁴.

Problemy zidentyfikowane przez gminy

Z art. 7 ust. 2 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych* wynika obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zawiadamiania wojewody o uszkodzeniu grobu lub cmentarza wojennego. Ustawa *o opiece nad zabytkami* przewiduje obowiązek właściciela lub posiadacza zabytku poinformowania konserwatora zabytków m.in. o uszkodzeniu lub zniszczeniu zabytku. Spośród gmin objętych kontrolą, zawiadomienia takie złożyły cztery¹²⁵, a nieprawidłowości w realizacji tych obowiązków stwierdzono w gminach **Lublin** i **Bełżyce**.

Realizacja obowiązku zawiadomienia o uszkodzeniach

Przykłady

Urząd Miasta **Lublina** nie poinformował LWKZ o dwóch przypadkach uszkodzenia grobów i cmentarza wojennego zlokalizowanych na nieruchomościach stanowiących własność gminy, uznając że uszkodzenia nie były trwałe, a uszkodzone elementy miały znikomą wartość historyczną.

¹²⁰ Nowy Sącz, Wojnicz, Przemyśl i Wiązownica.

¹²¹ Niektóre inne gminy korzystały z doraźnej pomocy szkół lub ich uczniów. Natomiast w Sieniawie w kartach ewidencji obiektów grobownictwa wojennego jako opiekunowie pozostali wpisane nieistniejące już szkoły i podmioty.

¹²² Brzesko, Lublin, Pleśna i Wiązownica.

¹²³ Inne niż brak środków finansowych.

¹²⁴ Pleśna.

¹²⁵ Brzesko, Lublin, Przemyśl i Sieniawa.

Burmistrz **Bełżyc** do czasu kontroli NIK nie zawiadomił wojewody o akcie wandalizmu dokonanym wobec grobów i cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej w miejscowości Wronów. Zaniechanie to było wyjaśniane oczekiwaniem na stanowisko prokuratury. Uszkodzenia polegały na zniszczeniu tablic informacyjnych, krzyży, nagrobków i drewnianego ogrodzenia. Dopiero po upływie siedmiu miesięcy od uzyskania informacji o tym fakcie i sześciu miesięcy od umorzenia postępowania przez prokuraturę, Burmistrz zawiadomił wojewodę.

Środki finansowe
przeznaczone
przez gminy na opiekę
nad cmentarzami
wojennymi

Udział wydatków na opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi w budżetach gmin objętych kontrolą nie przekraczał 0,2%. Odsetek ten zmniejszał się w kolejnych latach objętych kontrolą. W 2014 r. pięć gmin przeznaczyło na ten cel powyżej 0,1% ogółu wydatków, rok później trzy, a w kolejnym roku tylko jedna. W przeliczeniu na jeden obiekt grobownictwa wojennego gminy te wydały od 0,8 tys. zł do 16,8 tys. zł.

W latach 2014–2016, kontrolowane gminy w zróżnicowanym stopniu finansowały utrzymywanie obiektów grobownictwa wojennego. Największe wydatki poniesione zostały przez Lublin (łącznie w ww. okresie 465,7 tys. zł), Jarosław (153,6 tys. zł) i Nową Słupię (144,9 tys. zł)¹²⁶. Najniższe były wydatki gminy: Jędrzejów (46,3 tys. zł), Bełżyce (61,4 tys. zł) i Zaklików (75,6 tys. zł)¹²⁷.

Gminy, które poniosły na utrzymanie obiektów cmentarnictwa wojennego największe wydatki ogółem (w tym z dotacji), przeznaczyły także na to zadanie największe kwoty środków własnych. Z wyjątkiem Lublina, największy był także udział środków własnych tych gmin w kwotach wydatków ogółem. Gmina Nowa Słupia wydatkowała ze środków własnych 97,4 tys. zł (67,2% wydatków ogółem), gmina Pleśna 95,7 tys. zł (75,5%), Lublin 91,1 tys. zł (19,6%), gmina Kazimierz Dolny 87,3 tys. zł (74,4%), Miasto Jarosław 80,9 tys. zł (54,4%). Najniższe wydatki ze środków własnych poniosły gminy: Jędrzejów 4,8 tys. zł (10,4% wydatków ogółem), Przemyśl 9,5 tys. zł (11,4%), Zaklików 9,6 tys. zł (12,7%). W pozostałych kontrolowanych gminach¹²⁸ wydatki środków własnych na ww. zadania wynosiły od 29,5 tys. zł do 47,8 tys. zł. Udział w kwotach wydatków ogółem wynosił od 28,6% do 42,3%¹²⁹.

Zezwolenia
na wykonywanie
prac remontowych

Tylko dwie gminy¹³⁰ z 15, które wykonywały prace remontowe na grobach i cmentarzach wojennych uzyskały na wykonywany ich zakres zezwolenie wojewody, o którym mowa w art. 5 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*. Według wyjaśnień, wynikało to z przekonania, że zawarcie z wojewodą porozumienia jest wystarczające i zastępuje ww. zezwolenie. Wojewodowie nie wymagali od gmin występowania o takie zezwolenie¹³¹.

¹²⁶ Wydatki w wysokości 166,9 tys. zł poniesione przez Nowy Sącz, dotyczyły utrzymania wszystkich miejsc pamięci narodowej, a nie tylko grobów i cmentarzy wojennych.

¹²⁷ Oprócz gminy Wojnicz, która wydatkowała 1,6 tys. zł wyłącznie na zakup zniczy i kwiatów.

¹²⁸ Z pominięciem gminy Wojnicz, która poniosła ww. wydatki w całości ze środków własnych.

¹²⁹ Szczegółowe informacje o wydatkach gmin zawierają tabele w załączniku nr 6.8 do Informacji.

¹³⁰ Jarosław i Sieniawa.

¹³¹ Przyczyny opisano w pkt 5.1.5 Informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Gmina **Brzostek** nie występowała do wojewody o zezwolenie na prace remontowe wykonywane – w związku z zawartymi porozumieniami, w tym dotyczącymi wsparcia ze strony ROPWiM – w okresie objętym kontrolą. Wśród tych prac był m.in. (kontynuowany w 2017 r.) remont cmentarza nr 226 w Zawadce Brzosteckiej.

Zdjęcie nr 6

Wyremontowany cmentarz nr 226 w Zawadce Brzosteckiej



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

W art. 36 ustawy *o opiece nad zabytkami* określono czynności, których rozpoczęcie i prowadzenie wymaga uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków – m.in. prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych oraz badań konserwatorskich i architektonicznych. Kontrola wykazała, że obowiązku tego nie dopełniła gmina **Zaklików** dla rozszerzonego zakresu prac, błędnie uznając, że wystarczające było wcześniejsze pozwolenie. Dla tej części zadania – z tego samego powodu – nie uzyskano także pozwolenia na budowę¹³².

Pozwolenia
konserwatora
zabytków

Zlecenie wykonania prac dotyczących grobów i cmentarzy wojennych wykonawcom – z uwagi na wartość przedmiotu zamówienia – odbywało się na ogół na zasadach określonych w przepisach wewnętrznych kontrolowanych urzędów, przyjętych dla zamówień nieprzekraczających równowartości 30 tys. euro. Trzy gminy¹³³ przeprowadziły postępowania w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹³⁴. Tylko w gminie **Nowa Słupia** stwierdzono naruszenie wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych¹³⁵.

Zlecenie zadań
wykonawcom

¹³² Odpowiednimi decyzjami PWKZ i starosty objęte były prace w zakresie sześciu mogił, chodnika z kostki brukowej oraz renowacji krzyża głównego. Poza zakresem tych pozwoleń zrealizowano natomiast urządzenie trzech kolejnych mogił oraz wykonanie tablicy inskrypcyjnej z nazwiskami. Wymóg uzyskania pozwolenia na budowę w przypadku robót budowlanych dotyczących zabytku wpisanego do rejestru określał art. 28 w związku z art. 29 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).

¹³³ Jarosław, Lublin i Sędziszów.

¹³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

¹³⁵ W gminie tej wyboru wykonawcy prac dotyczących pomnika na cmentarzu radzieckich jeńców wojennych za kwotę 16,8 tys. zł dokonano bez skierowania zaproszenia do składania ofert, do co najmniej pięciu wykonawców, wymaganego regulaminem udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. euro. Zaproszenie skierowano tylko do jednego wykonawcy. Stosownie do ww. regulaminu opublikowano je na stronie internetowej BIP Urzędu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykorzystanie i rozliczenie środków dotacji

Wszystkie gminy wydatkowały środki dotacji zgodnie z przeznaczeniem. Zostały one rozliczone zgodnie z zasadami wynikającymi z zawartych porozumień¹³⁶. Trzy gminy¹³⁷ nie zapewniły – wymaganego porozumieniem – wyodrębnienia ewidencji księgowej środków dotacji, co było wyjaśniane przeoczeniem lub niewielką skalą operacji księgowych.

Efekty zrealizowanych zadań w gminach

Oprócz gminy Sieniawa, zrealizowano zaplanowane zamierzenia remontowe, a efekty zadań, na które zostały przeznaczone środki przekazane przez wojewodów, ROPWiM oraz własne, zostały osiągnięte¹³⁸.

Przykład

Miasto **Nowy Sącz** ze środków wojewody w kwocie 75 tys. zł przeprowadziło w 2015 r. remont cmentarza nr 350. Prace objęły m.in. oczyszczenie i konserwację pomnika oraz 107 steli nagrobnych. Gmina **Bełżyce** za 19 tys. zł wykonała remont mogiły zbiorowej z I wojny światowej na cmentarzu w miejscowości Matczyn. Prace obejmowały rozbiórkę starego pomnika, wykonanie fundamentów, wykonanie z granitu cokołu, płyty nakrywkowej, gradusa, dwóch krzyży i ściany z napisem.

Ze względu na wysokość dostępnych środków, bardziej złożone remonty były wykonywane etapami.

Przykład

Gmina **Nowa Słupia** w latach 2014–2016 przeprowadzała kolejne etapy remontu cmentarza żołnierzy Armii Czerwonej. Wydatki na ten cel wyniosły w tym okresie łącznie 154 tys. zł. Wykonano m.in. wymianę płyt chodnikowych na kostkę brukową, nowe granitowe obrzeża oraz płyty nagrobne.

Udział organizacji społecznych w pracach remontowych

W dwóch gminach prace remontowe przeprowadzono we współpracy z organizacjami społecznymi.

Przykłady

Miasto **Jarosław** w 2014 r. poparło inicjatywę renowacji betonowych krzyży w kwaterze wojennej cmentarza przy ulicy Krakowskiej, z jaką wystąpili sympatycy Jarosławskiego Klubu Sportowego 1909. Prace w całości wykonano na koszt i nakładem pracy inicjatorów przedsięwzięcia. Nadzorowali je pracownicy Urzędu Miasta oraz Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej.

Gmina **Wiązownica** współpracowała ze Stowarzyszeniem *Hołd Zabytkom*. Efektem tej współpracy był przeprowadzony przez to stowarzyszenie remont zabytkowego cmentarza z I wojny światowej w miejscowości Radawa.

Nierzetelna realizacja remontów przez dwie gminy

W dwóch gminach, tj. w **Jędrzejowie** i **Zaklikowie** NIK uznała, że realizacja zadań związanych z remontami obiektów grobownictwa wojennego przebiegała w sposób nierzetelny i niegospodarny.

¹³⁶ Gmina Jędrzejów przedstawiła końcowe rozliczenia dotacji za lata 2015 i 2016 z ponad półrocznym opóźnieniem w stosunku do terminu z porozumienia. Jak wynika z treści uzyskanych w tej sprawie wyjaśnień, było to spowodowane niewłaściwą interpretacją treści porozumienia.

¹³⁷ Sędziszów, Zaklików oraz (w 2014 r.) Przemyśl.

¹³⁸ Zdjęcia z przykładami osiągniętych efektów przedstawiono w załączniku nr 6.5 do Informacji.

W Jędrzejowie:

Dokumentacja remontów z lat 2014–2016 była nierzetelna. Zakres prac określono w niej w sposób zbyt ogólny, niepozwalający na prawidłowe ustalenie ich wartości. Informacje o remontach z 2014 r. i 2015 r. nie wskazywały, którego z trzech grobów nieznanego żołnierza dotyczą poszczególne prace. W notatkach z rozeznania rynku nie zamieszczono istotnych informacji dla remontów z 2014 r. i 2015 r. – gatunku granitu, grubości płyty nagrobnej, rozmiaru tablicy oraz treści napisu, liczby i wielkości liter, a dla remontu z 2016 r. – wymiarów powierzchni i rodzaju kostki, wymiarów kamienia/tablicy i rodzaju materiału, treści napisów, liczby i wielkości liter oraz rodzaju ogrodzenia.

Pomimo, iż Urząd dysponował wiedzą o liczbie nieznanymi żołnierzami w trzech mogiłach zbiorowych, a także wykazem dziewięciu znanych z nazwiska pochowanych w nich osób, nie zaktualizowano napisów na tabliczkach epitafijnych wykonanych podczas remontów przeprowadzonych w latach 2014–2015, a z ich treści nie wynika nawet, że są to mogiły zbiorowe¹³⁹. Należy zaznaczyć, że już w 2014 r. ŚUW zwracał uwagę na kwestię uaktualnienia napisów przy planowanych remontach.

Wydatki w łącznej kwocie 25 tys. zł poniesione na remont ww. trzech grobów zostały dokonane z naruszeniem zasad oszczędności i efektywności, o których mowa w art. 44 ust. 3 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹⁴⁰. Według ustaleń kontroli szacunkowy koszt wykonania (według cen z 2015 r.) remontów dwóch grobów, za które zapłacono 15 tys. zł powinien się mieścić, w zależności od rodzaju/gatunku granitu, od 3,1 tys. zł do 7,5 tys. zł. Oznacza to, że mógł on być od dwóch do nawet pięciu razy niższy.

W Zaklikowie dokumentacja realizacji dwóch z czterech zadań, została przez gminę sporządzona nierzetelnie w zakresie określenia wartości niektórych elementów zrealizowanych zadań. Świadczy to o nieprzywiązywaniu należytej wagi do prowadzenia spraw i dokumentów w tym zakresie. Skutkowało to m.in. zawyżeniem ceny wykonania chodnika z kostki brukowej o 13,4 tys. zł.

Obiekty grobownictwa wojennego w gminach objętych kontrolą, mimo ograniczonych środków przeznaczonych na ich opiekę, znajdowały się na ogół w dobrym stanie. W szczególności, utrzymane zostały efekty zrealizowanych w latach 2014–2016 prac.

Niezależnie od tej oceny, NIK stwierdziła podczas przeprowadzanych oględzin, że w 12 na 15 kontrolowanych¹⁴¹ gmin stan utrzymania obiektów (od jednego do 12) albo ich elementów wymagał poprawy lub wystąpiły istotne braki wyposażenia. Najczęściej były to: ubytki w elementach wyposażenia, brakujące krzyże lub tabliczki imienne, nieczytelne napisy, pęknięcia nagrobków lub obmurowań mogił, uszkodzenia ogrodzenia,

Stan obiektów
grobownictwa
wojennego w gminach

¹³⁹ Na każdej widniał napis „NIEZNANY ŻOŁNIERZ WOJSKA POLSKIEGO POLEGŁ NA POLU CHWAŁY W 1939 ROKU Cześć Jego Pamięci”.

¹⁴⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

¹⁴¹ Oprócz kontroli doraźnej w gminie Sieniawa, której wyniki opisano w dalszej części Informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

konieczność oczyszczenia z mchów lub porostów, roślinność wymagająca opieki lub zagrażająca elementom cmentarza albo szpecąca jego wygląd, zaśmiecenie terenu.

Zdjęcie nr 7

Ubytki krzyża na cmentarzu nr 384 w Zakrzowie (gmina Wojnicz)



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

W dwóch przypadkach stwierdzono napisy (graffiti)¹⁴². W sąsiedztwie niektórych grobów znajdowały się obiekty obniżające ich walory estetyczne. Najbardziej rażącym tego przykładem był cmentarz nr 193 w Dąbrówce Szczepanowskiej w gminie **Pleśna**, gdzie pomiędzy elementami tego unikalnego obiektu¹⁴³ na początku XXI wieku wybudowano (na prywatnej działce) budynek mieszkalny, zaburzając pierwotny układ przestrzenny.

Fotografie obrazujące typowe, przykładowe problemy w utrzymaniu obiektów grobownictwa wojennego przedstawiono w załączniku nr 6.5 do Informacji.

W **Bełżycach** w 2014 r. wykonano remont grobu, stawiając nowy pomnik nieodpowiadający obszarowi i liczbie mogił wojennych wymienionych w dokumentacji urzędu oraz publikacji z roku 2004¹⁴⁴. Oględziny wykazały, że obok mogiły (pomnika), wzdłuż płotu cmentarnego na długości ok. 50 m widoczne były wybrzuszenia terenu, wskazujące na pozostałości po grobach ziemnych. Według wyjaśnień burmistrza, gmina postawiła nowy pomnik w miejscu, w którym była mogiła z I wojny światowej; posiadana karta ewidencyjna obiektu miała potwierdzać, że odnowiona mogiła (pomnik) odpowiada lokalizacji przed remontem; gmina nie posiadała informacji, że obiekt powinien obejmować inny obszar.

NIK zauważa, że wobec lokalizacji tego obiektu na cmentarzu parafialnym, w sytuacji nieustalenia faktycznego zakresu przestrzennego, zachodzi ryzyko zaniku tego miejsca pochówku ofiar wojny, np. poprzez zajęcie terenu na pochówki cywilne.

¹⁴² Na cmentarzu nr 276 w Brzesku oraz na murze sąsiadującym z cmentarzem wojennym z I wojny światowej przy ul. Nowy Świat w Lublinie. Nie były to jednak napisy upokarzające pochowanym.

¹⁴³ Wybudowanego na zasadzie *pars pro toto* i składającego się z pomnika głównego, kwatery żołnierzy austro-węgierskich, kwatery żołnierzy rosyjskich oraz skansenu pola bitwy.

¹⁴⁴ M. Dąbrowski *Cmentarze wojenne z lat I wojny światowej w dawnym województwie lubelskim* Lublin 2004. Autor wskazał, że na tym cmentarzu była kwatera wojenna i podał jej opis.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Jędrzejowie** pilnej interwencji wymagało pięć obiektów. W szczególności dotyczyło to drewnianej kaplicy, będącej częścią wpisanego do rejestru zabytków cmentarza (kwatery) z I wojny światowej na cmentarzu parafialnym w Jędrzejowie oraz zbiorowej mogiły nieznanymi żołnierzy WP z 1939 r.

Większość obiektów w gminach nie posiadała tablic informacyjnych, gdyż ich zamieszczenia nie przewidywały żadne przepisy. Brak było w tym zakresie także wytycznych. Dojazd tylko do niektórych z nich był oznaczony, w tym z wykorzystaniem znaku drogowego E-10 *Drogowskaz do zabytku jako dobra kultury*. Zarówno tablice informacyjne, jak i wskazujące dojazd miały różny kształt.

Brak tablic informacyjnych
lub drogowych



Zdjęcie nr 8

Tablica informacyjna cmentarza w Swaryszowie



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Poza wyjątkami, na zabytkowych cmentarzach (kwaterach) wojennych brak było znaków, o których mowa w art. 12 ustawy *o opiece nad zabytkami*, informujących o tym, że zabytek podlega ochronie. Zamieszczenie takiego znaku jest fakultatywne, a decyzja należy do kompetencji starosty.

Znak ochrony
zabytków



Przykłady

W **Kazimierzu Dolnym** umieszczono trzy znaki E-10 kierujące do miejsc, w których znajdowały się cmentarze, ale tylko w jednym przypadku wskazano, że dotyczy to cmentarza Armii Radzieckiej.

W gminie **Wiązownica** wyremontowany w okresie objętym kontrolą cmentarz z I wojny światowej w Ryszkowej Woli posiadał tablicę z nazwą obiektu i drugą z jego historią. Na cmentarzach z tego samego okresu w miejscowościach Zapałów i Manasterz umiejscowiono tablice tylko z nazwą obiektu. Żaden z ww. cmentarzy nie był oznaczony znakiem ochrony zabytku.

Indywidualne upamiętnienia na grobach i cmentarzach wojennych bez wymaganej zgody spośród wszystkich kontrolowanych gmin stwierdzono w gminie **Bełżyce**. Jedno upamiętnienie było znane gminie, która podjęła w związku z tym działania. Drugie zostało ujawnione podczas przeprowadzanych w ramach kontroli oględzin.

Indywidualne upamiętnienia
bez wiedzy i zgody organów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wrześniu 2014 r. Urząd, po uzyskaniu informacji o zamontowaniu tablicy pamiątkowej z napisem i godłem oraz o pomalowaniu ogrodzenia pomnika żołnierzy Korpusu Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Krężnicy Okrągłej, poinformował o tym fakcie LUW. Wojewódzki Komitet Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa w Lublinie poinformował Urząd, że po zapoznaniu się z tą informacją potwierdzono nieprawidłowe działania organizacji kombatanckiej oraz zaproponował władzom gminy uznanie zmienionego upamiętnienia.

Podczas oględzin cmentarza w Wierchowiskach Górnych NIK stwierdziła, że znajduje się na nim granitowa tablica nagrobna informująca o pochówku w 2017 r. trzech żołnierzy armii austro-węgierskiej, poległych w latach 1914–1915 a odnalezionych w latach 2016–2017. Urząd do czasu kontroli nie posiadał żadnych informacji, kto i kiedy wystawił tę tablicę oraz czy ekshumacja i pochówki faktycznie miały miejsce.

Negatywna ocena remontu cmentarza w Czercach

Na leśnym cmentarzu w miejscowości Czerce, gmina Sieniawa pochowano ponad tysiąc żołnierzy armii rosyjskiej i austro-węgierskiej z okresu I wojny światowej. W wyniku nieprawidłowo przeprowadzonego remontu tego obiektu, zatarciu uległ główny walor zabytku, jakim był jego oryginalny układ przestrzenny, charakterystyczny dla obiektów na tym terenie. Doszło zatem do co najmniej nieumyślnego uszkodzenia zabytku, czyli czynu określonego w art. 108 ustawy o *opiece nad zabytkami*¹⁴⁵.

Pozyskane na remont tego obiektu środki z dotacji budżetowej wykorzystano wprawdzie zgodnie z przeznaczeniem, jednakże realizacja zadania odbyła się niezgodnie z innymi postanowieniami porozumienia z wojewodą. Nie została bowiem zabezpieczona wymagana dokumentacja formalno-prawna i techniczna zadania oraz brak było skutecznego nadzoru nad prawidłowością jego realizacji. Chociaż gmina przygotowała projekt budowlany remontu oraz wyłoniła wykonawcę w postępowaniu zgodnym z wewnętrznymi uregulowaniami Urzędu, jednakże w ocenie NIK projekt ten był niespójny i mógł być różnie interpretowany. Realizację powierzono wykonawcy bez żadnego doświadczenia w pracach dotyczących zabytków. Ponadto, ostateczna wersja projektu budowlanego nie została uzgodniona z PWKZ. Rozpoczęcie prac nie zostało poprzedzone udokumentowaniem stanu wyjściowego, mimo iż wojewoda przedstawił zalecenie przeprowadzenia takiej inwentaryzacji.

Na przeprowadzenie remontu Gmina nie ubiegała się o uzyskanie pozwolenia na budowę, gdyż niezasadnie przyjęto, że zastępuje je zezwolenie wojewody, o którym mowa w art. 5 ustawy o *grobach i cmentarzach wojennych*.

Prowadzone w 2017 r. prace remontowe nie były kierowane ani nadzorowane przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia. Naruszało to postanowienia art. 37c ustawy o *opiece nad zabytkami*. Ze strony Urzędu prace nie były w odpowiedni sposób nadzorowane. Wykonawca wykonał je nieprawidłowo, gdyż zniwelował istniejące mogiły, zacierając przy tym układ przestrzenny cmentarza, a następnie usypał je w nowym kształcie. Tymczasem w założeniach projektu i pozwoleniu udzielonym przez kon-

¹⁴⁵ Działania podjęte przez NIK po zakończeniu kontroli przedstawiono w pkt 6.1 Informacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

serwatora zabytków, przewidziano jedynie uzupełnienie form ziemnych mogił i kopca oraz obsianie ich trawą, zgodnie z projektem budowlanym. Poza projektem budowlanym – jedynie na podstawie przedmiaru robót – wprowadzono dodatkowy zakres prac (o wartości przekraczającej połowę kosztu zadania) polegający na usunięciu warstwy humusu. Prace te nie zostały uzgodnione z konserwatorem zabytków ani wojewodą. Najprawdopodobniej doszło również do przesunięcia lokalizacji mogił oraz całkowitego zniwelowania części z nich.

Nieprawidłowo wykonane prace spowodowały – wbrew zamierzeniom Gminy – zmniejszenie wartości kulturowej i historycznej tego zabytkowego obiektu.

W związku z powyższym, a także faktem, że planowane były kolejne etapy remontu tego obiektu, m.in. wykonanie krzyża na kopcu centralnym i ogrodzenia, NIK sformułowała wniosek pokontrolny o podjęcie – w ścisłej współpracy z konserwatorem zabytków i wojewodą – działań naprawczych zmierzających do przywrócenia pierwotnych założeń tego cmentarza oraz zapewnienia trwałości wykonanych prac.

Zdjęcie nr 9

Stan cmentarza w miejscowości Czerce po remoncie



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Nadzór PWKZ nad działaniami gminy Sieniawa dotyczącymi tego cmentarza – także z powodu zaszłości dotyczących tego obiektu¹⁴⁶, w tym zanie dbań sprzed ćwierć wieku¹⁴⁷ – okazał się nieskuteczny. Popełnione przez

Wpływ działań PWKZ na nieprawidłowości przy tym remoncie

¹⁴⁶ Biegła w opinii wskazała m.in. że cmentarze na tym terenie (tzw. Galicji Środkowej) – w odróżnieniu od zachodniogalicjskich – zakładane były w latach 1915–1918 dla większej liczby poległych przy mniejszych środkach, charakteryzowały się znacznie mniejszym rozmachem artystycznym (stosowano na ogół proste, dostępne na miejscu materiały), były dziełem nieskończonym, a w wielu przypadkach prowizorycznym – ich degradacja rozpoczęła się jeszcze przed II wojną światową, zbiory archiwalne uległy rozproszeniu (ich część znajduje się w zasobach instytucji i w archiwach kilku krajów: m.in. w Państwowym Archiwum Województwa Lwowskiego, archiwach wiedeńskich, w Archiwach Narodowych w Krakowie i Przemyślu, Muzeum Narodowym Ziemi Przemyskiej), a większość z nich nie została zbadana przez polskich naukowców.

¹⁴⁷ W 1993 r. założona została karta cmentarza, w której m.in. wskazano na zły stan cmentarza (przy jednoczesnej czytelności mogił) i wnioskowano o przeprowadzenie prac porządkowych i remontowych, uznając jednak za zbędne wykonanie: dokumentacji poszczególnych nagrobków, ewidencji całości, studium historycznego lub inwentaryzacji. Ww. prac nie wykonano, a w 1996 r. obiekt wpisano do rejestru zabytków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PWKZ błędy w postępowaniu administracyjnym, a także brak jego zainteresowania sprawą¹⁴⁸ wpłynęły na niewłaściwy przebieg remontu cmentarza. Podjęte przez PWKZ działania naprawcze nie doprowadziły do czasu zakończenia kontroli do przywrócenia pierwotnych założeń remontowanego obiektu.

Dobre praktyki w działalności gmin

Dobre praktyki

Jako **dobre praktyki** w sprawowaniu opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi przez gminy, warte rozpropagowania i naśladowania, wskazać należy w szczególności:

- dzielenie zadań na etapy z uwagi na ograniczenia budżetowe;
- utworzenie w gminie Pleśna Centrum Pamięci Narodowej¹⁴⁹ i uporządkowanie przez nią, w wyniku współpracy z Austriackim Czarnym Krzyżem dwóch cmentarzy wojennych przez młodzież z Austrii;
- współpraca Miasta Jarosławia i Gminy Wiązownica ze stowarzyszeniami, które podjęły się remontu zabytkowych cmentarzy wojennych;
- przykład gminy Sędziszów, w której zaangażowano pracownika posiadającego uprawnienia do projektowania, kierowania i nadzorowania robót budowlanych do przeglądów obiektów grobownictwa wojennego;
- zaangażowanie przez miasto Lublin wielu placówek oświatowych do bieżącej opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi oraz organizację wycieczek tematycznych¹⁵⁰;
- oznaczanie w jednolity i trwały sposób (metalowymi chorągiewkami), miejsc pamięci narodowej na cmentarzach komunalnych Miasta Jarosławia.

Zdjęcie nr 10

Oznaczenie miejsc pamięci narodowej na jarosławskich cmentarzach



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

¹⁴⁸ W ocenie NIK, w pozwoleniu z 19 stycznia 2016 r. PWKZ niezasadnie (uznając że nie jest to konieczne): nie zawarł warunku kierowania pracami przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia oraz odstąpił od nałożenia na gminę Sieniawa obowiązku zawiadomienia o terminie podjęcia określonych czynności związanych z wydanym pozwoleniem. Skutkowało to pozbawieniem się PWKZ wiedzy i możliwości wpływu na przebieg prac oraz podjęciem działań nadzorczych praktycznie już po wykonaniu robót.

¹⁴⁹ Opis w pkt. 5.3.2. Informacji.

¹⁵⁰ Jw.

5.3.2. Wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego grobów i cmentarzy wojennych przez gminy

Kontrolowane gminy prowadziły zróżnicowane działania dla wykorzystania potencjału kulturowego i turystycznego cmentarzy wojennych znajdujących się na ich terenie. Na ogół polegały one na organizacji uroczystości rocznicowych (oraz publikowaniu informacji o nich w mediach lokalnych lub regionalnych), uwzględnianiu obiektów grobownictwa wojennego w wydawnictwach, przewodnikach, artykułach, ulotkach, mapach oraz na stronie internetowej. Miejsca pamięci narodowej uwzględniano wytyczając szlaki turystyczne.

Zróżnicowanie form

Przykłady

W Gminie **Sędziszów** na terenie Cmentarza Ofiar Egzekucji z 1944 r. w Swaryszowie (który jest największym miejscem upamiętniającym hitlerowskie zbrodnie na terenie powiatu jędrzejowskiego) corocznie odbywały się obchody rocznic mordu mieszkańców Swaryszowa. Były one połączone m.in. z rekonstrukcją historyczną tego tragicznego wydarzenia. Na stronie internetowej, a także w lokalnej prasie gmina zamieszczała informacje dotyczące uroczystości. Opis tragicznych wydarzeń związanych z tym cmentarzem przedstawiono również w publikacjach książkowych i broszurach. Uroczystości poprzedzono przygotowaniem plakatów i zaproszeń.

Gmina **Pleśna** w ramach działań promocyjnych, informacyjnych i edukacyjnych ujętych w Gminnym Programie Opieki nad Zabytkami:

- wybudowała w 2014 r. Centrum Pamięci Narodowej w Lichwinie, jako miejsce pamięci o ofiarach wojen światowych, pochowanych na terenie gminy. Wybudowano plac (na którym odbywają się uroczystości i apele), ustawiono dwa pomniki upamiętniające ofiary wojen oraz tablice informacyjne opisujące obiekty grobownictwa wojennego oraz wydarzenia i osoby związane z tym okresem;
- organizowała corocznie gminne i powiatowe Obchody Święta Niepodległości na cmentarzu nr 171 w Łowczówku, Złaz Szlakami Legionistów, Przeglądy Pieśni Patriotycznych, Konkursy Wieńców Nagrobnych;
- w 2016 r. zorganizowała uroczyste poświęcenie odnowionego cmentarza wojennego nr 185 w Lichwinie z udziałem gości zagranicznych, w tym konsulów: Austrii, Węgier, Słowacji, Ukrainy i Niemiec.

Zdjęcie nr 11

Centrum Pamięci Narodowej w Lichwinie



Źródło: Materiały udostępnione NIK przez gminę Pleśna.

Przykład

W ramach aktywnego poznawania najnowszej historii, Miasto **Lublin** współpracując z Kołem Przewodników Miejskich i Terenowych corocznie organizuje *Sezon Lublin*. W latach 2014–2016 uwzględniane były wycieczki tematyczne oraz zwiedzanie m.in. miejsc pamięci narodowej, w tym grobów i mogił wojennych na cmentarzach przy ul. Lipowej i Białej.

Działania te były zróżnicowane i uzależnione m.in. od tego, czy cmentarze wojenne były wyróżniającymi się obiektami na tle innych zabytków i atrakcji turystycznych danej gminy¹⁵¹, czy też jednymi z wielu zabytków, i to zdecydowanie mniej interesującymi niż główne atrakcje miejscowości¹⁵². Podejmowane inicjatywy uwzględniały szczególnie charakter obiektów grobownictwa wojennego, zapewniając odpowiednie ich poszanowanie, a poprzez upowszechnianie wiedzy, sprzyjały opiece nad nimi.

Współpraca z innymi podmiotami

Gminy współpracowały w tym zakresie z m.in. wojewodami, innymi jst, IPN, lokalnymi grupami działania, grupami rekonstrukcyjnymi, stowarzyszeniami i fundacjami, organizacjami turystycznymi lub parafiami. Jako efekt takiej współpracy wskazać można kształtowanie świadomości społecznej co do znaczenia obiektów grobownictwa wojennego. Współpracę z Austriackim Czarnym Krzyżem podjęły gminy **Pleśna** i **Bełżyce**.

Brak współpracy z innymi podmiotami stwierdzono w gminach **Jędrzejów** i **Nowa Słupia**.

Niepełne wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego

Niewykorzystanie lub niepełne wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego obiektów grobownictwa wojennego stwierdzono w przypadku ośmiu gmin¹⁵³. Pełniejszymu wykorzystaniu tego dziedzictwa kulturowego sprzyjałoby też oznaczanie tego typu obiektów tablicami informacyjnymi, a dojazdu do nich – drogowskazami¹⁵⁴. Dla dwóch gmin¹⁵⁵ specjalista biorący udział w oględzinach wskazał, że dostępne są dane historyczne, które można by zamieścić na tego typu tablicach. Zaproponował również – tam gdzie to możliwe – odtwarzanie oryginalnego oznakowania wskazującego cmentarze z I wojny światowej¹⁵⁶.

Błędy w działaniach promocyjnych i informacyjnych

Stwierdzono przypadki pomyłek lub nieścisłości w działaniach promocyjnych. Informacja na stronie internetowej urzędu gminy **Zaklików** nie dotyczyła wszystkich obiektów na terenie gminy, a dane o trzech z nich nie były zgodne z dokumentacją. Mapa szlaków rowerowych w folderze gminy **Wiązownica** wyszczególniała tylko jeden zabytkowy cmentarz wojenny, mimo iż jej zasięg obejmował sześć takich obiektów.

¹⁵¹ Np. gmina Pleśna.

¹⁵² Lublin, Kazimierz Dolny, Jarosław, Nowy Sącz.

¹⁵³ Nowa Słupia, Jędrzejów, Jarosław, Przemyśl, Zaklików, Kazimierz Dolny, Wojnicz i Nowy Sącz.

¹⁵⁴ Co opisano w pkt 5.3.1 Informacji, we fragmencie *Brak tablic informacyjnych lub drogowskazów*.

¹⁵⁵ Przemyśl i Zaklików.

¹⁵⁶ W przypadku gminy Brzostek zaproponował również szereg działań związanych z cmentarzami upamiętniającymi tzw. bitwę brzostecką z maja 1915 r. (m.in. zorganizowanie sesji naukowej, a na jej podstawie rozmieszczenie plansz i tablic), mogących wypromować lokalną atrakcję turystyczną, a w przypadku Jarosławia – uzupełnienie informacji o obiektach grobownictwa wojennego.

Przykład Gminy Brzostek potwierdza, że na cmentarzach wojennych zakładane są skrytki *geocachingu*. Jest to rodzaj gry terenowej, polegającej na poszukiwaniu (za pomocą odbiornika GPS), ukrytego w terenie pojemnika (skrytki), nazywanego *geocache* i odnotowanie tego na specjalnej stronie internetowej. Jeden z projektów *geocachingu* poświęcony jest zachodniogalicyskim cmentarzom wojennym¹⁵⁷. Zainteresowanie tą grą może spowodować, że takie skrytki pojawiają się też na innych obiektach.

Geocaching

W ocenie NIK, taka forma może sprzyjać opiece nad grobami i cmentarzami wojennymi, poprzez propagowanie wiedzy o nich, jednocześnie tworząc dodatkowe możliwości dla rozwoju turystyki. Ważne jednak jest, aby poszukiwania w ramach *geocachingu* odbywały się z poszanowaniem miejsc spoczynku, a przede wszystkim – bez stwarzania zagrożenia dla tych obiektów.

5.4. Działalność Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków

5.4.1. Działania na rzecz utrzymania, zabezpieczenia i odbudowy zabytkowych cmentarzy wojennych

W prowadzonych przez konserwatorów zabytków rejestrach zabytków w okresie objętym kontrolą znajdowało się: 31 (ŚWKZ), 73 (PWKZ), od 95 do 97 (LWKZ) oraz od 190 do 214 (MWKZ) obiektów. Zmiany wynikały z dokonywania nowych wpisów, w związku ze wzrastającą wartością historyczną obiektów: w województwie małopolskim wpisano 23 zachodniogalicyskie cmentarze wojenne i cmentarz partyzantów z II wojny światowej, a w lubelskim – dwa cmentarze z I wojny światowej¹⁵⁸.

Groby i cmentarze wojenne w rejestrach i ewidencjach zabytków

W województwach małopolskim i podkarpackim do czasu kontroli nie zakończono przenoszenia danych z rejestru województw sprzed reformy administracyjnej w 1999 r. do rejestrów obecnych województw¹⁵⁹. W ocenie NIK, niezaktualizowane rejestry nie dają rzetelnej wiedzy o zabytkach na terenie województwa, co utrudnia konserwatorom zabytków efektywne zarządzanie. W związku z tym należałoby zintensyfikować działania w celu przeniesienia wszystkich obiektów do aktualnego rejestru zabytków.

Nie stwierdzono dokonywania wykreśleń grobów lub cmentarzy z rejestru.

W okresie objętym kontrolą w ewidencjach zabytków ujęto groby lub cmentarze wojenne: 93 (ŚWKZ), od 402 do 404 (PWKZ), od 452 do 454 (LWKZ) oraz około 400¹⁶⁰ w przypadku MWKZ. Zmiany były związane z wpisywaniem nowych obiektów¹⁶¹, a w przypadku LWKZ – także przeniesieniem dwóch do rejestru zabytków.

¹⁵⁷ <https://www.geocaching.pl/projects.php?id=1>. W 2012 r. PTTK ustanowiło specjalną odznakę dla poszukiwaczy zarejestrowanych skrytek <https://www.geocaching.pl/pttk.php>.

¹⁵⁸ W miejscowościach Boniewo (powiat krasnostawski) i Łapiguza (powiat łukowski).

¹⁵⁹ Zagadnienie zostało opisane w Informacji o wynikach kontroli NIK nr P/17/076 *Zabezpieczenie i udostępnienie zabytków architektury drewnianej oraz ich wykorzystanie w promocji regionu*.

¹⁶⁰ W ww. kontroli ustalono, że MWKZ prowadził wojewódzką ewidencję zabytków (obejmującą łącznie około 40 tys. obiektów) w formie kart adresowych, tj. na zasadach określonych przepisami, niemniej jednak sposób prowadzenia tej ewidencji nie pozwalał na agregację danych dotyczących liczby obiektów ewidencyjnych. Zdaniem NIK, znacznie ogranicza to możliwość efektywnego zarządzania posiadanymi danymi.

¹⁶¹ Przykładowo, w województwie lubelskim wpisano do ewidencji grób z 1920 r. w m. Bohukały (gmina Terespol) i cmentarz wojenny z I wojny światowej w Dobryniu Dużym (gmina Zalesie).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ewidencji prowadzonej przez ŚWKZ, przez przeoczenie nie uwzględniono Cmentarza Ofiar Egzekucji z 1944 r. w Swaryszowie. W związku z kontrolą NIK i sformułowaniem w tym zakresie wnioskiem, w styczniu 2018 r. została założona karta ewidencyjna dla tego obiektu.

Ewidencje miejsc pamięci narodowej

Spśród czterech konserwatorów zabytków, których działalność została objęta kontrolą – LWKZ i ŚWKZ prowadzili także, oprócz rejestru i ewidencji zabytków (nieprzewidzianą w przepisach) ewidencję miejsc pamięci narodowej¹⁶².

Długotrwałość postępowań w sprawie wpisu do rejestru lub ewidencji

Większość postępowań w sprawie wpisania obiektów grobownictwa wojennego wszczynanych było z urzędu¹⁶³. Od wszczęcia postępowania do wydania decyzji upływało od trzech tygodni do 10,5 miesięcy. Było to związane m.in. z koniecznością wydzielenia kwater wojennych na cmentarzach parafialnych lub obiektów położonych na terenie zespołów dworsko-parkowych¹⁶⁴, znaczną liczbą mogił wpisywanych w ramach jednego postępowania¹⁶⁵, czy też koniecznością uzyskania dokumentacji lub stanowiska innego organu¹⁶⁶.

W świetle przepisów kpa o terminach załatwienia sprawy nieterminowo załatwiono trzy z dziewięciu spraw prowadzonych przez PWKZ. Czas tych postępowań wynosił 203, 235 i 274 dni. Według treści wyjaśnień PWKZ w tej sprawie, wymóg załatwienia sprawy, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy (dla szczególnie skomplikowanych postępowań), nie odpowiada specyfice postępowań o wpis do rejestru zabytków¹⁶⁷. NIK nie kwestionując tych wyjaśnień, zauważa jednak, że w przypadku braku możliwości dochowania terminów, o których mowa w art. 35 kpa, rozwiązaniem mogło być wyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy w trybie art. 36 tej ustawy.

Spółeczni opiekunowie zabytków

Przewidziana w przepisach ustawy *o opiece nad zabytkami* instytucja społecznego opiekuna zabytków, dla cmentarzy wojennych znalazła zastosowanie w dwóch spośród czterech województw objętych kontrolą, tj. lubelskim i podkarpackim.

Na terenie właściwości LWKZ opiekunów takich powołano w okresie objętym kontrolą dla dwóch miejscowości. W województwie podkarpackim, społeczni opiekunowie zabytków działali na terenie tylko dwóch z 25 powiatów województwa, przy czym opieką nad cmentarzami wojennymi zajmowało się trzech z czterech opiekunów z powiatu jasielskiego.

¹⁶² Dla województwa świętokrzyskiego obejmowała ona 384 obiekty (inne niż ujęte w rejestrze i ewidencji) z okresu I i II wojny światowej, takie jak mogiły, pomniki i tablice pamiątkowe. W województwie lubelskim ewidencja ta (założona w latach dziewięćdziesiątych XX wieku dla niektórych obiektów ówczesnego województwa lubelskiego) obejmowała 27 obiektów (z tego 16 na terenie Lublina), zlokalizowanych na cmentarzach komunalnych lub wyznaniowych.

¹⁶³ W innych przypadkach wnioski składały np. gminy lub stowarzyszenia.

¹⁶⁴ W takich przypadkach było to szczególnie istotne, gdyż zespoły dworsko-parkowe, pozostając najczęściej w zarządzie Agencji Nieruchomości Rolnych podlegają obrotowi.

¹⁶⁵ Np. wpis do rejestru z 2014 r. 45 nagrobków wojennych w Rudniku nad Sanem.

¹⁶⁶ Np. postępowanie LWKZ dotyczące cmentarza w Łąpiguzie było przedłużane z uwagi na oczekiwanie na stanowisko wojewody w sprawie wojennego statusu cmentarza. Konieczne było również pozyskanie dokumentacji geodezyjnej ze Starostwa Powiatowego w Łukowie.

¹⁶⁷ W wyjaśnieniach podkreślono, że znaczenie ma stan zachowania zabytku, jakoś dokumentów złożonych przez wnioskodawcę, a każdorazowo konieczna jest kwerenda naukowa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK, zgadzając się z argumentacją przedstawianą w wyjaśnieniach, że funkcja ta jest dobrowolna, a osoby te trudno zmuszać do aktywności, zwraca uwagę, że zasadnym byłoby podjęcie działań w celu zwiększenia liczby powoływanych opiekunów społecznych zabytków oraz ich zaktywizowania.

W latach 2014–2016, spośród kontrolowanych konserwatorów zabytków, tylko PWKZ udzielił dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich i restauratorskich przy zabytkowych cmentarzach wojennych. Otrzymali je wszyscy wnioskodawcy. Do LWKZ i MWKZ w ww. okresie nie wpłynęły wnioski w tej sprawie. Jedyne wnioski skierowane do ŚWKZ nie spełniały natomiast wymogów formalnych.

Ośmiu wnioskodawców otrzymało dofinansowanie od PWKZ w kwotach od 3 do 16 tys. zł. Otrzymali oni od 22,5% do 100% kwoty objętej wnioskiem i od 28,5% do 74,7% wartości zadania. Wartość udzielonych dotacji ogółem wyniosła w poszczególnych latach 59 tys. zł, 32,3 tys. zł i 32,5 tys. zł. Odpowiadało to 0,63%, 0,35% oraz 0,38% dofinansowania ogółem udzielonego przez PKWZ dla prac przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

PWKZ zapewnił odpowiednią treść umów dotyczących przekazania dotacji, oraz szczegółowość jej rozliczenia. Pracownicy WUOZ brali udział w komisyjnych odbiorach wykonanych prac oraz weryfikowali dokumenty mogące mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonania zadania. PWKZ nie stwierdził przypadków wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

Mając na uwadze treść art. 220 § 1 kpa¹⁶⁸ bezpodstawne było żądanie przez PWKZ przy ubieganiu się o przyznanie dotacji na dofinansowanie przy zabytkowych grobach i cmentarzach wojennych przedłożenia przez wnioskodawców decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków oraz decyzji tego organu, zezwalającej na przeprowadzenie prac przy zabytku.

Art. 91 ust. 4 pkt 8 ustawy *o opiece nad zabytkami* zobowiązywał konserwatorów zabytków do upowszechniania wiedzy o zabytkach. W zakresie zabytkowych obiektów grobownictwa wojennego kontrolowane WUOZ realizowały to zadanie w różnych formach. Najczęściej były to wydawnictwa, w których opisywano wybrane obiekty grobownictwa wojennego oraz udział w konferencjach. Przeszkodą w realizacji tego zadania (na co zwrócił uwagę ŚWKZ) była – wobec skali wykonywanych zadań – niska obsada kadrowa.

Dotacje
konserwatorów
zabytków

Upowszechnianie
wiedzy o obiektach
zabytkowych

Przykłady

MWKZ prowadził cykliczne wykłady w ramach studiów podyplomowych na Wydziale Konserwacji Zabytków Politechniki Krakowskiej, Akademii Dziedzictwa Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie, a także prezydium Polskiego Komitetu Międzynarodowej Rady Ochrony Zabytków ICOMOS w związku z planami wpisu wybranych cmentarzy na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.

¹⁶⁸ Przepis ten określa, że organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu; możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie m.in. posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych. Wprawdzie zamieszczony jest on w dziale kpa dotyczącym zaświadczeń, ale w literaturze wskazuje się na konieczność wykładni rozszerzającej poprzez przyjęcie, że zakaz ten obejmuje każde postępowanie prowadzone przed organami administracji.

WUOZ w Kielcach wydał w 2014 roku książkę *Prace konserwatorskie w województwie świętokrzyskim w latach 2001–2012*. Jeden z rozdziałów poświęcony konserwacji zabytkowych cmentarzy opisywał prace wykonane na cmentarzach wojennych w województwie. Zamieszczono informacje m.in. o lokalizacji cmentarzy, datach i zakresie wykonanych prac.

Pracownicy **WUOZ w Przemyślu** brali udział w 2016 r. w programie opracowanym i koordynowanym przez NID *Wolontariat dla dziedzictwa*. Program prowadziło Towarzystwo Przyjaciół Przemyśla i Regionu. W ramach tego programu zorganizowano obóz dla wolontariuszy *Zabytki przemyskiej nekropolii w obiektywie wolontariuszy*. Zakończył się on wystawami i konferencją naukową podsumowującą dokonania uczestników. Udział WUOZ w tym programie NIK przedstawia jako **dobrą praktykę**.

Współpraca z innymi podmiotami

Konserwatorzy zabytków współpracowali z innymi organami i podmiotami, w tym organizacjami społecznymi w zakresie związanym z opieką nad zabytkowymi grobami i cmentarzami wojennymi. Formami współpracy był m.in. udział pracowników WUOZ w uroczystościach lub kwestach na rzecz cmentarzy, opracowaniu przewodnika, w pracach komitetów Ochrony Pamięci i Męczeństwa, doradztwo, uzgadnianie treści dokumentów czy udostępnianie materiałów.

Uzgodnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji określających warunki zabudowy

LWKZ, PWKZ i ŚWKZ uzgadniali¹⁶⁹ – na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁷⁰ projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (lub ich zmian) powiązane z obiektami grobownictwa wojennego. PWKZ i LWKZ uzgadniali również projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W przypadku uzasadnionego braku uzgodnienia zmiany miejscowego planu – co dotyczyło LWKZ¹⁷¹ – organ ten wskazał warunki mające na celu zapewnienie właściwej ochrony zabytków. Po ich uwzględnieniu LWKZ uzgodnił zmianę.

W latach 2014–2016 MWKZ uzgodnił 1165 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian oraz 1451 decyzji określających warunki zabudowy. Forma prowadzenia: wykazów gmin, dla których uzgadniano miejscowe plany oraz wykazów wydanych decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji celu publicznego nie pozwoliła na ustalenie, które z uzgodnień dotyczyły obszarów, w obrębie których zlokalizowano cmentarze wojenne.

5.4.2. Nadzór Wojewódzkich Konserwatorów Zabytków

Zalecenia konserwatorskie

Konserwatorzy zabytków w razie potrzeby wydawali zalecenia konserwatorskie, o których mowa w art. 27 ustawy *o opiece nad zabytkami*, dotyczące zabytkowych obiektów grobownictwa wojennego. LWKZ wydał

¹⁶⁹ Z uwzględnieniem uzgodnień pośrednich.

¹⁷⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, ze zm.

¹⁷¹ Uzgodnienia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Dęblin LWKZ odmówił z uwagi na to, że projekt nie spełniał uwarunkowań konserwatorskich w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego zabytków oraz ustaleń dotyczących zagospodarowania w granicach obszaru wpisanego do rejestru zabytków pozostałości Reduty II im. gen. Zajączka w Twierdzy Dęblin oraz cmentarza wojennego *Ballona*.

40 takich zaleceń, ŚWKZ osiem, a MWKZ i PWKZ – po jednym. Dotyczyły one np. zamieszczenia napisu na podstawie grobu, ustawienia tablic informacyjnych, sposobu wykonania renowacji muru okalającego cmentarz z I wojny światowej czy właściwego utrzymania kopców i mogił ziemnych.

LWKZ zasadnie odmówił wydania zaleceń, gdyż dotyczyły one już wykonanych prac. Wykonali je na grobach żołnierzy austriackich i rosyjskich z I wojny światowej mieszkańcy jednego z sołectw gminy Urzędów w listopadzie i grudniu 2015 r.¹⁷² O wydanie zaleceń gmina ta wystąpiła w czerwcu 2016 r. W piśmie LWKZ z lipca 2016 r. w tej sprawie podkreślono, że organ ten nie może ze względów merytorycznych zaakceptować nowej formy pomników¹⁷³.

NIK stwierdza, że warto aby powyższe uwagi, mające charakter ogólny i mogące ułatwić realizację zadań gminom, były wśród nich rozpowszechnione.

W latach 2014–2016 konserwatorzy zabytków wydali łącznie 232 pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub budowlanych dotyczące zabytkowych obiektów grobownictwa wojennego. Najwięcej – 158 (68,1% ogółu) wydał MWKZ. LWKZ wydał 29 takich decyzji, ŚWKZ – 27, a PWKZ – 18. Wykonanie prac, także przez udział w ich odbiorze, pracownicy WUOZ sprawdzali w przypadku jednej decyzji LWKZ¹⁷⁴, dwóch ŚWKZ¹⁷⁵ oraz dziewięciu PWKZ. W wybranej do kontroli NIK próbie 15 decyzji MWKZ, w 14 przypadkach prace odebrała komisja z udziałem pracownika WUOZ.

W wyjaśnieniach LWKZ i ŚWKZ podkreślano trudności w weryfikacji realizacji wydanych przez nich pozwoleń, związane z ograniczeniami finansowymi, kadrowymi i możliwości dojazdu¹⁷⁶.

Pozwolenia
na wykonanie prac

¹⁷² W ramach tych robót w pierwszym przypadku usunięty został pomnik w formie krzyża na cokole z tablicą napisową oraz płyta napisowa. W miejsce samowolnie usuniętych elementów wstawiono obiekty, jeden w formie nagrobka cmentarnego wykonanego z granitu i drugi w formie kamiennej pionowej płyty z napisem; w drugim przypadku w miejsce płyty napisowej wystawiono nagrobek granitowy składający się z kamiennego krzyża i pionowej płyty napisowej.

¹⁷³ W ww. piśmie LWKZ przedstawił **ogólne zasady**, którymi należy kierować się przy stawianiu pomników na grobach żołnierskich. Za niedopuszczalne należy uznać wszelkie formy odpowiadające współczesnym nagrobkom na cmentarzach wyznaniowych, w formie pomników ustawianych na mogiłach ludności cywilnej zgładzonej w okresie II wojny światowej, gdyż groby wojskowych powinny być odróżnialne od grobów cywilnych; umieszczanie na pomnikach napisów i znaków o treści religijnej, poza krzyżem lub elementami związanymi z innymi religiami. Upamiętnienia winny powtarzać wcześniej istniejące, a modyfikacja możliwa jest wyłącznie w nawiązaniu do stosowanych wcześniej (do okresu międzywojennego włącznie) rozwiązań.

W kolejnym piśmie (z listopada 2017 r.) LWKZ doprecyzował, że na mogiłach można ustawiać krzyże (łacińskie lub prawosławne), tzw. kopijniki (tradycja węgierska), nagrobki w formie małego minaretu (tradycja mahometańska) oraz nagrobki kamienne w formach historycznych. Jeżeli na cmentarzu nie zachowały się pomniki kamienne, to należy uszanować zastaną formę cmentarza i ewentualnie umieścić w miejscu, gdzie nie było grobów, prostą tablicę informacyjną.

¹⁷⁴ Na wniosek właściciela zabytku.

¹⁷⁵ Odbiór końcowy prac przy pomniku oficera w gminie Obrazów oraz dwukrotny (częściowy i końcowy) odbiór prac remontowych na cmentarzu Armii Radzieckiej w Sandomierzu.

¹⁷⁶ W WUOZ w Kielcach do obsługi spraw związanych z zabytkowymi cmentarzami – także innymi niż wojenne – wyznaczony był jeden pracownik w niepełnym wymiarze pracy, a urząd ten dysponował jednym samochodem służbowym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrole Pracownicy WUOZ przeprowadzali kontrole przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie zabytków, dotyczące zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych. Ogółem kontrole takich było 109, w tym 74 w Małopolsce, tj. 67,8% ogółu¹⁷⁷. 23 kontrole przeprowadzili pracownicy WUOZ w Lublinie¹⁷⁸, a po sześć urzędy w Kielcach¹⁷⁹ i Przemysłu¹⁸⁰.

Nieprawidłowości w działalności LWKZ i PWKZ

W związku ze sprawowanym przez konserwatorów zabytków nadzorem dotyczącym zabytkowych cmentarzy i grobów wojennych, NIK jako nieprawidłowe uznała wymienione poniżej sytuacje.

1) Nieprzeprowadzenie przez **WUOZ w Lublinie** postępowania wyjaśniającego dotyczącego wykonania w gminie Urzędów prac remontowych dwóch mogił wojennych z okresu I wojny światowej bez wcześniejszego uzyskania od LWKZ zaleceń konserwatorskich oraz samowolnego usunięcia upamiętnień i zastąpienia ich innymi. W szczególności, nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego dotyczącego kwalifikacji prawnej takich działań jako czynu określonego w art. 108 ust. 1 ustawy o *opiece nad zabytkami*, gdyż nie dostrzeżono takiej konieczności.

Zdaniem NIK, przeprowadzenie rzetelnego postępowania wyjaśniającego w tej sprawie mogłoby skutkować ewentualnym wydaniem, na podstawie art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o *opiece nad zabytkami*, decyzji nakazującej przywrócenie zabytku do stanu poprzedniego.

2) Niepodjęcie – do czasu przeprowadzenia kontroli NIK – przez **LWKZ** działań wynikających z art. 50 ust. 3 ustawy o *opiece nad zabytkami* polegających na zwróceniu się do właściwego starosty, w związku z wystąpieniem zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków, o wydanie decyzji o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. W kontroli było to tłumaczone niewyjaśnionym stanem prawnym działki, na której znajduje się ten obiekt.

Dotyczyło to sytuacji związanej z ustaleniami kontroli Delegatury WUOZ w Zamościu w Urzędzie Gminy w Hrubieszowie w sprawie wpisanego do rejestru zabytków cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej w miejscowości Kobló. W wyniku tej kontroli WUOZ stwierdzono, że stan zachowania należy uznać za niepożądany, a brak działań ze strony właściciela, może spowodować zniszczenie tego miejsca. Pomimo takich ustaleń, LWKZ nie wystąpił do starosty hrubieszowskiego o ustanowienie czasowego zajęcia w ww. trybie.

¹⁷⁷ W wyniku 44 kontroli nie sformułowano zaleceń. Wydane w 18 kontrolach zalecenia dotyczyły m.in. sporządzenia dokumentacji historyczno-odtworzeniowej, prowadzenia wycinki drzew, nieskładowania materiałów z wycinki na kwaterach, porządkowania zieleni, poprawy stanu technicznego i estetycznego cokołów betonowych, krzyży, czy estetyki muru ogrodzeniowego. Ponadto, po 12 kontrolach przedłużono termin na wykonanie wydanych wcześniej zaleceń.

¹⁷⁸ W 12 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i wydano stosowne zalecenia pokontrolne, dotyczące głównie koszenia traw i krzewów, wycinki zbędnych drzew, remontu pomników i nagrobków, napraw ogrodzeń oraz umieszczenia tablic informacyjnych.

¹⁷⁹ W wyniku trzech kontroli wydano zalecenia pokontrolne. W wyjaśnieniu w sprawie niewielkiej liczby kontroli konserwator zabytków wskazał na braki kadrowe i realizację innych zadań oraz, że wiedzę o stanie zabytków uzyskuje na podstawie zdjęć z gmin.

¹⁸⁰ W pięciu przypadkach wydano zalecenia pokontrolne.

3) Nieegzekwowanie – w przypadku sześciu zaleceń (50% ogółu wydanych) **WUOZ w Lublinie** od właścicieli grobów i cmentarzy wojennych wymaganych informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych, co było wyjaśniane m.in. niedopatrzeniem lub niewielkim zakresem zaleconych prac.

4) Nieterminowe zakończenie przez **PWKZ** czterech z 27 spraw (tj. 14 %) w sprawie pozwolenia na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, spowodowane brakami kadrowymi oraz skomplikowanym charakterem spraw.

5) Nieskuteczny nadzór **PWKZ** nad zamierzeniami i przebiegiem remontu cmentarza wojennego prowadzonego w miejscowości Czerce¹⁸¹.

5.5. Informacje o działalności gmin nieobjętych kontrolą i Urzędów Marszałkowskich

Do wybranych 45 gmin z terenu objętego kontrolą, które nie wystąpiły do wojewodów o dofinansowanie w latach 2014–2016 zadań związanych z opieką nad grobami wojennymi (województwa lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie) lub nie otrzymały dofinansowania (województwo małopolskie) NIK zwróciła się o przedstawienie informacji w sprawie sposobów sprawowania tej opieki, finansowania zadań oraz napotykanych problemów i trudności, w tym przypadków dewastacji.

Z uzyskanych odpowiedzi wynikało m.in., że:

- gminy te nie ubiegały się o środki finansowe, gdyż obiekty na ich terenie były w dobrym lub zadowalającym stanie¹⁸², także w wyniku prac wykonanych ze środków budżetu państwa w latach wcześniejszych;
- bieżące prace porządkowe lub drobne remontowe wykonywano ze środków budżetu gminy lub siłami własnymi albo opiekę zapewniała rodzina¹⁸³;
- w części gmin w bieżącym utrzymaniu pomaga młodzież szkolna/harcerze;
- nie było przypadków dewastacji grobów lub cmentarzy wojennych;
- większość gmin nie zgłosiła żadnych problemów i trudności¹⁸⁴.

Marszałkowie Województw objętych kontrolą przedstawili informacje w sprawie włączania się samorządów województw w sprawowanie opieki nad cmentarzami wojennymi oraz dostępnej im wiedzy na temat takich obiektów. Marszałek Województwa Małopolskiego wskazał m.in. na wsparcie finansowe w ramach konkursów *Ochrona zabytków Małopolski*¹⁸⁵ i *Kapliczka*, udział w zgłoszeniu cmentarza nr 123 na wzgórzu Pustki do odznaczenia *Znak Dziedzictwa Europejskiego*, kampanię promującą obchody 100-lecia I wojny światowej oraz wydarzenia towarzyszące.

Informacje z niekontrolowanych gmin, które nie otrzymały środków z budżetu państwa na cmentarze wojenne

Informacje od Marszałków Województw, w tym na temat Szlaku Frontu Wschodniego I Wojny Światowej

¹⁸¹ Opis w pkt. 5.3.1 Informacji.

¹⁸² W sytuacjach wymagających prac, poinformowano o wystąpieniu o środki na rok 2017 lub 2018.

¹⁸³ Gmina Sokołów Małopolski wskazała, że opiekę nad cmentarzem żydowskim, na którym znajdują się groby wojenne, sprawuje gmina żydowska.

¹⁸⁴ Gmina Markowa przedstawiła przypadki, w których rodzina pochowanych nie życzy sobie ingerowania w opiekę nad grobami ich bliskich, a gmina Krasne przedstawiła dwa przypadki utraty statusu grobu wojennego, w związku z pochowaniem w takim grobie członków rodziny.

¹⁸⁵ W latach 2015–2016 przyznano sześć dotacji na kwotę ogółem 160 tys. zł.

Zdjęcie nr 12

Znak Dziedzictwa Europejskiego na cmentarzu nr 123 Łuzna-Pustki



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Szlak Frontu Wschodniego I Wojny Światowej powstał w wyniku podpisanego w 2009 r. porozumienia marszałków ośmiu województw, a wytyczony został w terenie – poprzez umieszczenie drogowskazów i tablic informacyjnych – w latach 2010–2011.

Odnosnie tego szlaku na terenie Małopolski, Marszałek wskazał m.in. na różnorodne formy jego promocji¹⁸⁶, wysoką ocenę jego rozpoznawalności oraz szacunki frekwencji¹⁸⁷. Marszałek Województwa Lubelskiego podał przykłady wykorzystania tego szlaku. Na ograniczenia finansowe oraz niewielkie dotychczasowe zainteresowanie tym szlakiem zwrócił uwagę Marszałek Województwa Świętokrzyskiego (zaznaczając, że brak jest danych statystycznych w tym zakresie), informując również o braku wniosków o udzielenie dotacji ze środków województwa. Marszałek ten przedstawił również informację o działalności Muzeum Wsi Kieleckiej, którego oddział – Mauzoleum Martyrologii Wsi Polskich w Michniowie opiekuje się zbiorową mogiłą i prowadzi działalność edukacyjno-informacyjną. Marszałek Województwa Podkarpackiego wskazał na oznaczenie Szlaku Frontu Wschodniego I Wojny Światowej 60 tablicami i planowaną kontrolę ich stanu oraz nieposiadanie informacji o zainteresowaniu tym Szlakiem, z uwagi na brak środków finansowych na przeprowadzenie badań.

¹⁸⁶ W szczególności, na wyróżnienie dla wydanego przewodnika po tym szlaku w konkursie organizowanym przez Magazyn Literacki *Książki*.

¹⁸⁷ 10% odwiedzających krajowych i nie więcej jak 5% odwiedzających zagranicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 13

Tablica informacyjna Szlaku Frontu Wschodniego I Wojny Światowej



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Według informacji uzyskanej od Marszałka Województwa Małopolskiego, inicjatywa radnych sejmiku tego województwa z 2014 r. dotycząca wpisania zachodniogalicyskich cmentarzy wojennych na listę Światowego Dziedzictwa Kultury UNESCO nie została podjęta przez uprawnione do działań w tym zakresie MKiDN.

Inicjatywa wpisania zachodniogalicyskich cmentarzy wojennych na listę UNESCO

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była odpowiedź na pytanie, czy zapewniona została odpowiednia opieka nad cmentarzami wojennymi.
Cele szczegółowe kontroli	Założono, że badania kontrolne umożliwią odpowiedź na pytania sformułowane w ramach następujących celów szczegółowych: <ol style="list-style-type: none">1. Czy prawidłowo realizowano opiekę nad cmentarzami wojennymi?2. Czy rzetelnie i skutecznie nadzorowana była działalność obejmująca opiekę nad cmentarzami wojennymi?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 23 jednostki, w tym: <ul style="list-style-type: none">– cztery Urzędy Wojewódzkie: Lubelski, Małopolski, Podkarpacki i Świętokrzyski,– cztery Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków w: Lublinie, Krakowie, Przemyślu i Kielcach,– 15 gmin, na terenie których znajdowały się groby i cmentarze wojenne.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono: <ul style="list-style-type: none">– w Urzędach Wojewódzkich i w Wojewódzkich Urzędach Ochrony Zabytków, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności;– w gminach na podstawie art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2014–2016 oraz działania i zdarzenia przed 2014 r. i po 2016 r., jeżeli miały bezpośredni wpływ na zagadnienia objęte kontrolą. Postępowanie kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 12 grudnia 2017 r. do dnia 30 maja 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>Czynności kontrolne zostały poprzedzone pobraniem przez koordynatora kontroli z MKiDN informacji dotyczących m.in. przekazywania w latach 2014–2016 środków na działania związane z opieką nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej, w szczególności na ich remont.</p> <p>W ramach postępowania kontrolnego, w urzędach wojewódzkich w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK, uwzględniono pozyskanie danych od właściwych miejscowo:</p> <ol style="list-style-type: none">a) Komend Wojewódzkich Policji – w zakresie liczby i rodzajów przestępstw lub wykroczeń, podjętych działań oraz efektów prowadzonych postępowań, które dotyczyły grobów i cmentarzy wojennych.b) Oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, jak również do Wojewódzkich Zarządów Dróg – w sprawie trudności w realizacji inwestycji drogowych w związku z tym, że zakres inwestycji obejmował m.in. teren cmentarza wojennego lub natrafiono na szczątki ludzkie wskazujące na istnienie grobu wojennego.c) RDLP – w sprawie problemów z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi, które wystąpiły na terenach zarządzanych przez Lasy Państwowe.

Z możliwości zasięgnięcia informacji z jednostek niekontrolowanych w powyższym trybie skorzystali również kontrolerzy prowadząc kontrolę w innych jednostkach.

Pozyskano także informacje od wybranych, niekontrolowanych gmin z województw objętych kontrolą w sprawie sposobów sprawowania opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi i jej finansowania oraz napotykanych problemów i trudności. Wystąpiono również z zapytaniem do urzędów marszałkowskich tych województw w sprawie włączania się samorządu województwa w opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi i posiadanej wiedzy na temat tych obiektów znajdujących się na terenie województwa¹⁸⁸.

Kontrolę *Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej (P/17/097)* podjęto z inicjatywy własnej NIK i przygotowano na podstawie przeprowadzonej analizy dostępnych materiałów, m.in. doniesień medialnych, z których wynikały informacje wskazujące, że cmentarze wojenne, należące do dziedzictwa kulturowo-humanitarne, przez wiele lat były zaniedbywane i niszczały. Przydatne były również informacje o problemach zawarte w interpelacjach poselskich. Wprawdzie z dostępnymi materiałami wynikało, że sytuacja poprawia się – także dzięki większej świadomości społecznej – ale nadal zdarzają się przypadki braku właściwej opieki nad nimi, a nawet akty wandalizmu. Zachodziło ryzyko, że organy administracji rządowej i samorządowej, którym przypisano obowiązki związane z opieką na cmentarzami wojennymi marginalizowały te zadania.

Kontrola wojewodów i konserwatorów zabytków była związana z ich rolą w realizacji zadań objętych kontrolą. Na podstawie m.in. prowadzonych przez wojewodów ewidencji grobów i cmentarzy wojennych oraz danych finansowych, do kontroli wytypowano w sposób celowy 15 gmin. Przy typowaniu tych jednostek uwzględniano m.in.: liczbę cmentarzy wojennych na terenie danej gminy, w tym zabytkowych, czas ich powstania; wielkość środków finansowych przekazywanych przez organy administracji rządowej na zadania związane z opieką nad cmentarzami wojennymi oraz ogólnodostępne informacje dotyczące stanu takich cmentarzy.

Kontrolą doraźną *Sprawowanie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi przez Gminę Sieniawa (I/18/005)* objęto Urząd Miasta i Gminy w Sieniawie, w związku z informacjami wskazującymi na nieprawidłowości przy wykonywaniu w 2017 r. remontu zabytkowego cmentarza z I wojny światowej w miejscowości Czerce.

Podczas kontroli w urzędach wojewódzkich oraz gminach (także w kontroli doraźnej) przeprowadzono oględziny stanu zachowania i utrzymania grobów i cmentarzy wojennych. W oględzinach prowadzonych w ramach kontroli P/17/097 w gminach uczestniczyli specjaliści w dziedzinie cmentarnictwa.

W ramach kontroli doraźnej I/18/005 powołany został biegły, który wydał opinię w zakresie prawidłowości działań podjętych przez Gminę Sieniawa w zakresie zamierzeń i ich realizacji, dotyczących przeprowadze-

Pozostałe informacje

Dobór jednostek do kontroli

Kontrola doraźna w Gminie Sieniawa

Oględziny z udziałem specjalistów

Udział biegłego w kontrolach dotyczących cmentarza w m. Czerce

¹⁸⁸ W przypadku województwa małopolskiego, zapytanie dotyczyło również sprawy wpisania na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO galicyjskich cmentarzy wojennych z I wojny światowej.

nia remontu zabytkowego cmentarza wojennego z I wojny światowej, położonego w lesie „Głazyń”, w miejscowości Czerce. Biegły został także powołany podczas kontroli P/17/097 w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków z siedzibą w Przemyślu. Jego zadaniem było wydanie opinii w sprawie prawidłowości działań podjętych przez Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Przemyślu wobec przedstawionych przez Gminę Sieniawa zamierzeń i ich realizacji, dotyczących powyższego remontu.

Panel ekspertów na etapie przygotowania kontroli

Przed rozpoczęciem kontroli zorganizowano Panel ekspertów, podczas którego m.in. zostały omówione główne problemy dotyczące grobownictwa wojennego. Na tej podstawie wypracowane zostały m.in. ogólne założenia do oceny kontrolowanej działalności.

Wystąpienia pokontrolne, zastrzeżenia i ich rozpatrzenie

Wyniki kontroli przedstawiono w 23 wystąpieniach pokontrolnych. Złożono łącznie sześć zastrzeżeń do czterech wystąpień pokontrolnych, tj. dotyczących Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Lublinie, Urzędu Miejskiego w Jędrzejowie i Urzędu Miasta Lublina. W pierwszym i trzecim przypadku złożono po jednym zastrzeżeniu, które zostały oddalone. W drugim przypadku Komisja Rozstrzygająca NIK uwzględniła w części jedno złożone zastrzeżenie, zaś w ostatnim – jedno z trzech zastrzeżeń uwzględniła w całości, a pozostałe dwa – oddaliła. Złożone zastrzeżenia dotyczyły w szczególności kwestii zezwoleń, o których mowa w art. 5 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*, na przeprowadzanie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych.

Działania po zakończeniu kontroli i ich rezultaty

W związku z ustaleniami kontroli w gminie Zaklików, NIK złożyła zawiadomienie do prokuratury, która uznała, opierając się na opinii powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, że doszło do sytuacji określonej w art. 50 ust. 1 pkt 4 *Prawa budowlanego*, czyli wykonania robót w sposób istotnie odbiegający od warunków określonych w pozwoleniu na budowę.

Ustalenia kontroli w gminie Sieniawa stały się podstawą złożenia zawiadomienia przez NIK, na podstawie którego wszczęte zostało postępowanie karne.

Wyniki kontroli w gminie Bełżyce skutkowały wystąpieniem przez NIK, w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, do Naczelnika Drugiego Urzędu Skarbowego w Lublinie o przeprowadzenie kontroli rozliczeń podatku od towarów i usług wykonawcy remontów mogił, zleconych przez ww. gminę. W wyniku przeprowadzonej kontroli, organ podatkowy stwierdził zaniżenie podatku należnego o kwotę 4.488 zł.

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 71,5 tys. zł, z tego:

- 70,3 tys. zł – finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości;
- 5,7 tys. zł – korzyści finansowe.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wnioski pokontrolne zawarto w 21 wystąpieniach pokontrolnych kontroli P/17/097. Ogółem sformułowano ich 65. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 28 wniosków (43,2%), podjęto działania w celu realizacji kolejnych 31 wniosków (47,7%), zaś nie zrealizowano dziewięciu wniosków (9,1%)¹⁸⁹.

¹⁸⁹ Stan na dzień 1 marca 2019 r.

ZAŁĄCZNIKI

W wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym kontroli doraźnej I/18/005 skierowano 10 wniosków pokontrolnych, z których zrealizowano jeden, a dzie więć przyjęto do realizacji¹⁹⁰.

W kontroli uczestniczyły Delegatury NIK w: Kielcach, Krakowie, Lublinie i Rzeszowie.

Uczestnicy kontroli

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Kielcach	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach	Agata Wojtyszek	Opisowa
2.	Delegatura NIK w Kielcach	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Kielcach	Anna Żak-Stobiecka	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miejski w Sędziszowie	Wacław Szarek	Opisowa
4.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Gminy w Nowej Słupi	Andrzej Gąsior	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miejski w Jędrzejowie	Marcin Piszczek	Negatywna
6.	Delegatura NIK w Krakowie	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Piotr Ćwik	Opisowa
7.	Delegatura NIK w Krakowie	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Krakowie	Jan Janczykowski	Pozytywna
8.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Gminy Pleśna	Józef Knapik	Pozytywna
9.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Nowy Sącz	Ryszard Nowak	Opisowa
10.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miejski w Wojniczu	Tadeusz Bąk	Opisowa
11.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miejski w Brzesku	Grzegorz Wawryka	Opisowa
12.	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Przemysław Czarnek	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
13.	Delegatura NIK w Lublinie	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Lublinie	Dariusz Kopciowski	Opisowa
14.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Miasta Lublin	Krzysztof Żuk	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Wykaz jednostek kontrolowanych, ich kierowników (w trakcie kontroli) i ocen kontrolowanej działalności

¹⁹⁰ Jw.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
15.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Miejski w Bełżycach	Ryszard Góra	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Miasta w Kazimierzu Dolnym	Andrzej Pisula	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
17.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie	Ewa Leniart	Opisowa
18.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków z siedzibą w Przemyślu	Beata Kot	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
19.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miejski w Brzostku	Wojciech Staniszewski	Pozytywna
20.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miasta Jarosławia	Waldemar Krzysztof Paluch	Pozytywna
21.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Gminy w Wiązownicy	Marian Ryznar	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
22.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miejski w Zaklikowie	Zdzisław Wójcik	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
23.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Gminy w Przemyślu	Andrzej Huk	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
24.	Delegatura NIK w Rzeszowie (kontrola doraźna I/18/005)	Urząd Miasta i Gminy Sieniawa	Adam Woś	Opisowa

Wystąpienia pokontrolne do kierowników jednostek kontrolowanych zamieszczono na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Definicja grobów i cmentarzy wojennych

Cmentarzami wojennymi są cmentarze przeznaczone do chowania zwłok osób: poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie Państwa Polskiego; osób wojskowych, poległych lub zmarłych z powodu działań wojennych, bez względu na narodowość; sióstr miłosierdzia i wszystkich osób, które, wykonując zleczone im czynności przy jakiegokolwiek formacji wojskowej, poległy lub zmarły z powodu działań wojennych; jeńców wojennych i osób internowanych; uchodźców z 1915 r.; osób wojskowych i cywilnych, bez względu na ich narodowość, które straciły życie wskutek represji okupanta niemieckiego albo sowieckiego od dnia 1 września 1939 r.; ofiar

niemieckich i sowieckich obozów, w tym cmentarzyska ich prochów; osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych lub czystek etnicznych od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r.¹⁹¹ Groby i miejsca spoczynku ww. osób są grobami wojennym (art. 1 ust. 1 i 3 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*).

Groby wojenne bez względu na narodowość i wyznanie osób, w nich pochowanych, oraz informacje, do których osoby te należały, mają być pielęgnowane i otaczane należnym tym miejscom szacunkiem i powagą (art. 2 ww. ustawy). Groby i cmentarze wojenne pozostają pod opieką Państwa. Koszty budowy i utrzymania, w tym remontów, grobów i cmentarzy wojennych są ponoszone ze środków budżetu państwa¹⁹² (art. 6 ust. 1 i 2 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*). W dniu 1 marca 2018 r. znowelizowano ustawę *o grobach i cmentarzach wojennych* dodając kolejne ustępy w art. 6, dotyczące zasad ubiegania się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi.

Zadania ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego związane z opieką nad cmentarzami wojennymi:

- zwierzchni nadzór nad grobami i cmentarzami wojennymi, polegający na sprawdzaniu i kontrolowaniu działań podległych jednostek pod względem legalności i podejmowania w tym zakresie decyzji administracyjnych, z zachowaniem uprawnień przysługujących Kościołom i innym związkom wyznaniowym oraz wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* oraz uprawnień przysługujących Prezesowi IPN na podstawie art. 4 i na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. *o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*¹⁹³ – art. 6 ust. 1 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*;
- możliwość powierzenia fundacjom, stowarzyszeniom i instytucjom społecznym, za ich zgodą, obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy wojennych – art. 6 ust. 4 ww. ustawy;
- możliwość przekazania ww. podmiotom, jak również jednostkom samorządu terytorialnego, związkom wyznaniowym i innym podmiotom sprawującym opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi, środków finansowych na wykonywanie zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi – art. 6 ust. 4b ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*.

Zasady dotyczące
utrzymywania
grobów wojennych

Zadania ministra
właściwego do spraw
kultury i ochrony
dziedzictwa narodowego

¹⁹¹ Do dnia 15 czerwca 2016 r. brzmienie przepisu art. 1 ust. 1 pkt 8 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych: osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem i represji totalitarnych w okresie od 1944 r. do 1956 r.*

¹⁹² Do dnia 1 sierpnia 2015 r. brzmienie przepisu art. 6 ust. 2 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych: Koszty utrzymania grobów i cmentarzy wojennych są ponoszone ze środków budżetu państwa.*

¹⁹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2032 ze zm. Do dnia 15 czerwca 2016 r. – uprawnień przysługujących ROPWiM na podstawie ustawy z dnia 21 stycznia 1988 r. *o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa* (Dz. U. Nr 2, poz. 2 ze zm.)

Zadania wojewody

- Zadania wojewody związane z opieką nad cmentarzami wojennymi:
- wydawanie zezwoleń na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych – art. 5 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*¹⁹⁴;
 - do dnia 15 czerwca 2016 r. – 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 – § 2 ust. 1 lit. d) *rozporządzenia z 1936 r.*, przy czym zgodnie z § 2 ust. 2 tego rozporządzenia, w sprawach tych wojewoda miał działać w porozumieniu z: *odnośnymi władzami wojskowym*;
 - od dnia 16 czerwca 2016 r. – 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 – art. 5a ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*;
 - możliwość powierzenia – w drodze porozumienia – jst obowiązkowi utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, z jednoczesnym przekazaniem odpowiednich funduszy, jeżeli jst nie przejmie tego obowiązku bezpłatnie – art. 6 ust. 3 ww. ustawy;
 - od dnia 16 czerwca 2016 r. – sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem przez fundacje, stowarzyszenia i instytucje społeczne obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy wojennych – art. 6 ust. 4a ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*¹⁹⁵;
- do dnia 15 czerwca 2016 r.;
- prawo zarządzania ekshumacji zwłok z grobu wojennego i przeniesienia ich do innego grobu – art. 4 ust. 1 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych* i § 2 ust. 1 lit. a) *rozporządzenia z 1936 r.*¹⁹⁶;
 - prawo 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, wskutek umotywowanej prośby rodziny lub otoczenia osoby, pochowanej w grobie wojennym, bądź prośby instytucji społecznej – art. 4 ust. 2 ww. ustawy.

¹⁹⁴ Do dnia 15 czerwca 2016 r. na podstawie § 2 ust. 1 lit. b) *rozporządzenia z 1936 r.*, do zakresu działania wojewody należało: udzielanie pozwoleń na remont lub budowę grobowców, na wznoszenie pomników, na wykonywanie robót ziemnych i innych urządzeń na cmentarzach wojennych oraz zatwierdzanie projektów budowy pomników i projektów innych urządzeń. W sprawach tych wojewoda miał działać w porozumieniu z odnośnymi władzami wojskowymi.

¹⁹⁵ Do dnia 15 czerwca 2016 r., zgodnie z § 6 *rozporządzenia z 1936 r.* wojewoda, w razie przekazania przez Ministra Spraw Wewnętrznych zrzeczeniom lub instytucjom społecznym obowiązku utrzymywania grobów i cmentarzy wojennych, sprawował nadzór nad wykonywaniem przez te zrzeczenia i instytucje ich obowiązków.

¹⁹⁶ W sprawach tych wojewoda miał działać w porozumieniu z odnośnymi władzami wojskowymi.

Zadania gmin związane z opieką nad cmentarzami wojennymi:

- bezpośredni dozór nad stanem grobów i cmentarzy wojennych, jeżeli czynności dozoru nie poruczono zrzeszeniom i organizacjom społecznym – art. 7 ust. 1 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*¹⁹⁷;
- od dnia 16 czerwca 2016 r. – zawiadamianie wojewody w razie uszkodzenia grobu lub jakichkolwiek urządzeń na cmentarzu wojennym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub inny podmiot sprawujący opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi – art. 7 ust. 2 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*¹⁹⁸;
- do dnia 15 czerwca 2016 r. – stała konserwacja oraz remont grobów i naprawa wszelkich uszkodzeń na cmentarzach wojennych przez zarząd gminy, w razie przekazania przez wojewodę razem z odnośnymi funduszami gminie obowiązku utrzymywania grobów i cmentarzy wojennych lub też w razie bezpłatnego przejęcia przez gminę obowiązku – § 5 *rozporządzenia z 1936 r.*;
- do dnia 15 czerwca 2016 r. – czynności, związane z czuwaniem nad stanem cmentarzy i grobów wojennych oraz z utrzymywaniem tychże, jeśli chodzi o groby wojenne, znajdujące się na cmentarzach wojskowych, albo o części cmentarzy wojennych, zajęte przez groby osób wojskowych, niebędące grobami wojennymi w znaczeniu ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*, wykonywane przez zarządy gmin i instytucje społeczne, w porozumieniu z właściwymi władzami wojskowymi – § 7 *rozporządzenia z 1936 r.*

Zadania gmin

Wraz z rozwojem techniki wojennej od XIX w. następował rozwój idei ochrony ofiar wojen, uwzględniający z czasem również kwestię ich pochówków i ochrony tych miejsc. Zagadnienia humanitarnego prawa wojennego regulują cztery Konwencje Genewskie z 12 sierpnia 1949 r.¹⁹⁹ W zakresie zapewnienia ochrony miejsc pochówku III konwencja stanowi w art. 120: *Aby można było zawsze odnaleźć groby, wszelkie informacje ich dotyczące powinny być rejestrowane przez zarząd grobów, utworzony przez Mocarstwo zatrzymujące. Spisy grobów oraz informacje dotyczące jeńców wojennych, pochowanych na cmentarzach lub gdzie indziej, przekazane zostaną Mocarstwu, do którego należeli jeńcy wojenni. Troska o te groby i rejestrowanie każdego późniejszego przeniesienia zwłok jest obowiązkiem Mocarstwa kontrolującego dane terytorium, jeżeli jest ono stroną Konwencji*²⁰⁰.

Umowy międzynarodowe

¹⁹⁷ Do dnia 15 czerwca 2016 r. na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia *Ministra Spraw Wewnętrznych 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* – bezpośrednie czuwanie nad stanem grobów i cmentarzy wojennych należało do zarządu właściwej gminy.

¹⁹⁸ Do dnia 15 czerwca 2016 r. na podstawie § 4 ust. 2 rozporządzenia *Ministra Spraw Wewnętrznych 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* – w razie uszkodzenia grobu lub jakichkolwiek urządzeń na cmentarzu wojennym zarząd gminy obowiązany był o tym zawiadomić wojewodę.

¹⁹⁹ I. *Konwencja Genewska o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych* II. *Konwencja Genewska o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu* III. *Konwencja Genewska o traktowaniu jeńców wojennych* IV. *Konwencja Genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny*. Konwencje te zostały opublikowane w Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171, ze zm. – załącznik.

²⁰⁰ Postanowienia te stosują się również do popiołów, które będą przechowywane przez zarząd grobów do chwili, gdy kraj pochodzenia zawiadomi ostatecznie o swych życzeniach w tej sprawie.

Sprawy związane z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi zostały także uregulowane w umowach międzynarodowych, zawartych między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządami innych państw., w szczególności:

- z dnia 22 lutego 1994 r. z Rządem Federacji Rosyjskiej *o grobach i miejscach pamięci ofiar wojen i represji*²⁰¹;
- z dnia 8 grudnia 2003 r. z Rządem Republiki Federalnej Niemiec *o grobach ofiar wojen i przemocy totalitarnej*²⁰²,
- z dnia 30 marca 2012 r. z Rządem Republiki Włoskiej *o grobach wojennych*²⁰³;
- z dnia 24 października 2013 r. z Rządem Węgier *o grobach żołnierzy i cywilnych ofiar wojen oraz poświęconych im miejscach pamięci*²⁰⁴;
- z 21 marca 1994 r. z Rządem Ukrainy *o ochronie miejsc pamięci i spoczynku ofiar wojny i represji politycznych*²⁰⁵;
- z dnia 21 stycznia 1995 r. z Rządem Republiki Białoruś *o ochronie grobów i miejsc pamięci ofiar wojen i represji*²⁰⁶.

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych

Zasady utrzymywania cmentarzy są zawarte przede wszystkim w ustawie *o cmentarzach i chowaniu zmarłych*. Zgodnie z przepisami tej ustawy, zadania związane z utrzymywaniem cmentarzy komunalnych i zarządzaniem nimi należą do właściwych wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast. W przypadku zaś cmentarzy wyznaniowych powyższe zadania realizują odpowiednie kościoły lub inne związki wyznaniowe.

Ustawa przewiduje przypadki użycia terenu cmentarnego na inny cel po zamknięciu cmentarza (art. 6), przy czym przepisu tego nie stosuje się – na mocy art. 10 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych* do takich grobów.

Ustawa *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* przewiduje, że grób może być, co do zasady, zlikwidowany po 20 latach od pochowania zmarłego (art. 7 ust. 1). Od tej reguły przewidziane są wyjątki, m.in. zabroniona jest likwidacja grobów *mających wartość pamiątek historycznych (ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nich pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek) albo wartość artystyczną* (art. 7 ust. 5). Ustawa *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* zawiera również przepisy dotyczące m.in. ekshumacji (art. 15 i 15a).

Karnoprawna ochrona grobów i cmentarzy wojennych

Karną ochronę grobów i cmentarzy wojennych przewidują w szczególności – art. 261 *Kodeksu karnego*²⁰⁷ określający karalność znieważenia pomnika lub innego miejsca publicznie urządzonego w celu upamiętnienia zdarzenia historycznego lub uczczenia osoby;

²⁰¹ Dz. U. Nr 112, poz. 543.

²⁰² M.P. z 2005 r. Nr 55, poz. 749.

²⁰³ M.P. z 2012 r. poz. 801.

²⁰⁴ M.P. z 2014 r. poz. 518.

²⁰⁵ Dz. U. Nr 112, poz. 545.

²⁰⁶ Dz. U. z 1997 r. Nr 32, poz. 185.

²⁰⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.)

- art. 262 *Kodeksu karnego* określający karalność znieważenia zwłok, prochów ludzkich lub miejsce spoczynku zmarłego (§ 1) oraz ograbianie zwłok, grobu lub innego miejsca spoczynku zmarłego (§ 2);
- art. 9 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych* przewidujący odpowiedzialność za wykroczenie w przypadku naruszenia postanowień art. 4 ust. 2 i art. 5 tej ustawy oraz za zachowanie się na cmentarzu lub grobie wojennym w sposób nieliczący z powagą miejsca.

Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. *o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady*²⁰⁸ określa zasady ochrony terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Pomników Zagłady²⁰⁹). Ochrona ta, stosownie do art. 1 ust. 2 tej ustawy polega na tworzeniu ich stref ochronnych oraz wprowadzeniu na obszarze Pomników Zagłady i ich stref ochronnych szczególnych zasad odbywania zgromadzeń; prowadzenia działalności gospodarczej; budowy obiektów budowlanych, tymczasowych obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych; wywłaszczania nieruchomości.

Ustawa o ochronie
byłych hitlerowskich
obozów zagłady

Z uwagi na treść art. 1 ust. 1 pkt 7 ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych* do grobów i miejsc spoczynku na terenie Pomników Zagłady odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy ustawy *o grobach i cmentarzach wojennych*²¹⁰. W przypadku sprzeczności prymat mieć będą – jako przepisy szczególne – przepisy ustawy z 1999 r.

Ochronie zabytków i opiece nad nimi podlegają, bez względu na stan zachowania zabytki nieruchome będące m.in. cmentarzami – art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. f) ustawy *o opiece nad zabytkami*. Ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się m.in. przy sporządzaniu i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego powiatu, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. W powyższych dokumentach: uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu; ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami (art. 18 ustawy).

Ochrona zabytków
i opieka nad nimi

²⁰⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2120.

²⁰⁹ Pomnikami Zagłady są tereny, na których są położone: Pomnik Męczeństwa w Oświęcimiu; Pomnik Męczeństwa na Majdanku; Muzeum „Stutthof” w Sztutowie; Muzeum Gross-Rosen w Rogoźnicy; Mauzoleum Walki i Męczeństwa w Treblince; Muzeum Martyrologiczne – Obóz w Chełmnie nad Nerem; Muzeum Byłego Obozu Zagłady w Sobiborze; były Obóz Zagłady w Bełżcu.

²¹⁰ W szczególności może dotyczyć to art. 2, 4, 5a, 6, 7, 9 i 10 tej ustawy.

- Rejestr zabytków** Jedną z form ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków, który prowadzi – dla zabytków znajdujących się na terenie województwa – wojewódzki konserwator zabytków (art. 7 pkt 1 i art. 8 ust. 1 ustawy *o opiece nad zabytkami*). Zabytek wpisany do rejestru, który uległ zniszczeniu w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej albo którego wartość będąca podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru nie została potwierdzona w nowych ustaleniach naukowych, zostaje skreślony z rejestru (art. 13 ust. 1 ustawy).
- Ewidencja zabytków** Ewidencja zabytków, o której mowa w art. 21 i 22 ustawy *o opiece nad zabytkami* jest zbiorem kart ewidencyjnych zabytków, które są podstawowym źródłem wiedzy o tych zabytkach. Prowadzona jest trójstopniowo, jako krajowa, wojewódzka i gminna ewidencja zabytków. Ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy. Ochrona zabytków nieruchomości, włączonych do ewidencji zabytków uwzględniana jest w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzjach o warunkach zabudowy, decyzjach o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzjach o lokalizacji linii kolejowej lub decyzjach o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Obowiązujące przepisy nie przewidują wydania jakiegokolwiek aktu administracyjnego w sprawie włączenia zabytku nieruchomego do gminnej ewidencji. Włączenie to następuje w drodze zarządzenia lub decyzji o charakterze wewnętrznym (nie jest to decyzja administracyjna i nie prowadzi się w tym zakresie postępowania administracyjnego). Przepisy prawa nie przewidują także obowiązku informowania właścicieli i posiadaczy zabytków o włączeniu tychże do gminnej ewidencji zabytków. Fakt włączenia karty adresowej zabytku do gminnej ewidencji zabytków podawany jest do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie.
- Obowiązki samorządu lokalnego w zakresie ochrony zabytków** Ochrona zabytków, które znajdują się na terenie gminy należy do obowiązków samorządu lokalnego. Zadania stojące przed organami administracji publicznej precyzuje art. 4 ustawy *o opiece nad zabytkami*. Gminy m.in. mają dbać o: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków, a także o uwzględnienie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.
- Gmina ewidencja zabytków** Art. 22 ust. 4 ustawy *o opiece nad zabytkami*, stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy. W przepisie art. 22 ust. 5 tej ustawy określono zakres gminnej ewidencji zabytków, w której powinny być ujęte:
- zabytki nieruchome wpisane do rejestru;
 - inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków;
 - inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

ZAŁĄCZNIKI

Opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków m.in.: zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie; prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku; popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury (art. 5 pkt 2, 3, 5 ww. ustawy).

Opieka nad zabytkiem jego właściciela lub posiadacza

Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 i 11 ustawy *o opiece nad zabytkami* pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m.in.: prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru.

Pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków

Kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami prowadzą wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków (art. 38 ust. 1 ustawy *o opiece nad zabytkami*). Na podstawie ustaleń wynikających z kontroli wojewódzki konserwator zabytków może wydać zalecenia pokontrolne kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej. Wojewódzki konserwator zabytków może odstąpić od wydania zaleceń pokontrolnych i wydać decyzję, o której mowa w art. 43, art. 44 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 1, art. 49 ust. 1 lub art. 50 ust. 1 (art. 40 ust. 1 i 2 ww. ustawy).

Kontrola wojewódzkiego konserwatora zabytków

Starosta, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, może umieszczać na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru znak informujący o tym, iż zabytek ten podlega ochronie. Wzór i wymiary znaku określono w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy *o opiece nad zabytkami*).

Znak informujący o zabytku

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. *o grobach i cmentarzach wojennych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2337).
2. Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 912, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 stycznia 1988 r. *o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa* (Dz. U. Nr 2, poz. 2, ze zm.) – uchylona z dniem 16 czerwca 2016 r.
5. Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. *o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2120).
6. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz. U. z 2017 r., poz. 2234, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).
9. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067).
10. 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) – uchylone z dniem 16 czerwca 2016 r.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 1988 r. *w sprawie organizacji, trybu działania i zasad finansowania Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa oraz komitetów ochrony pamięci walk i męczeństwa* (Dz. U. Nr 22, poz. 154) – uchylone z dniem 16 czerwca 2016 r.
12. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. *w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem* (Dz. U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661).
13. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 6 czerwca 2005 r. *w sprawie udzielania dotacji celowej na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków* (Dz. U. z 2014 r. poz. 399) – uchylone z dniem 26 maja 2017 r.
14. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. *w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1789) – uchylone z dniem 26 maja 2017 r.

15. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań archeologicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2017 r. poz. 1265) – rozporządzenie weszło w życie 29 czerwca 2017 r. i zostało uchylone z dniem 19 lipca 2018 r.²¹¹
16. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie wzoru znaku informacyjnego umieszczanego na zabytkach nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków (Dz. U. Nr 30, poz. 259).

²¹¹ W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2018 r. poz. 1609).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu
8. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
9. Minister Finansów
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Kultury i Środków Przekazu
12. Senacka Komisja Kultury i Środków Przekazu
13. Generalny Konserwator Zabytków
14. Dyrektor Narodowego Instytutu Dziedzictwa
15. Wojewodowie
16. Wojewódzcy Konserwatorzy Zabytków
17. Marszałkowie województw
18. Towarzystwo Opieki nad Zabytkami
19. Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze
20. Stowarzyszenie Aktywnej Ochrony Cmentarzy z I Wojny Światowej *Crux Galiciae*
21. Fundacja *Było nie minęło*

6.5. Przykłady osiągniętych efektów w wyniku zrealizowanych prac oraz problemów związanych z zachowaniem odpowiedniego stanu grobów i cmentarzy wojennych

A. Przykłady osiągniętych efektów w wyniku zrealizowanych prac

Zdjęcie nr 1

Wyremontowana w 2015 r. mogiła zbiorowa 30 żołnierzy AK oddziału partyzanckiego por. Wojciecha Rokickiego ps. „Nerwa” w miejscowości Babin gmina Bełżyce



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Zdjęcie nr 2

Wyremontowany w latach 2014–2015 cmentarz wojenny z I wojny światowej (w tym pomnik centralny) w miejscowości Ryszkowa Wola gmina Wiązownica



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

ZAŁĄCZNIKI

Zdjęcie nr 3

Wyremontowany w latach 2015–2016 cmentarz nr 159 w miejscowości Lichwin
gmina Pleśna



Źródło: Materiały gminy Pleśna udostępnione w kontroli.

Zdjęcie nr 4

Remontowany w latach 2014–2016 Cmentarz Ofiar Terroru w Swaryszowie gmina Sędziszów



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

B. Przykłady problemów związanych z zachowaniem odpowiedniego stanu grobów i cmentarzy wojennych

Brak nagrobka lub zabezpieczeń konstrukcyjnych

Zdjęcie nr 5

Mogiła trzech nieznanych żołnierzy WP w Jędrzejowie – jeńców rozstrzelanych we wrześniu 1939 r. – bez jakichkolwiek oznaczeń i konstrukcji



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Ubytki elementów wyposażenia

Zdjęcie nr 6, 7 i 8

Od lewej: przewrócony nagrobek na cmentarzu nr 218 w Bukowej, odpadająca tabliczka imienna i oderwany krzyż na cmentarzu nr 220 Klecie – gmina Brzostek



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Brakujące krzyże lub tabliczki imienne

Zdjęcie nr 9

Cmentarz nr 194 w Szczepanowicach gmina Pleśna



Źródło: Materiały udostępnione przez tę gminę.

Nieczytelne lub słabo czytelne napisy

Zdjęcie nr 10, 11 i 12

Od lewej: tablice imienne na cmentarzu Armii Czerwonej w Kazimierzu Dolnym, zatarty (słabo czytelny) napis na grobie zbiorowym zamordowanych w 1943 r. w Jędrzejowie (źródło: materiały z kontroli NIK) oraz nieczytelne tabliczki imienne na cmentarzu nr 194 w Szczepanowicach Gmina Pleśna (źródło: materiały udostępnione przez tę gminę)



Źródło: Materiały z kontroli NIK oraz udostępnione przez Gminę Pleśna.

Pęknięcia nagrobków, obmurowań mogił lub alejek

Zdjęcie nr 13, 14 i 15

Od lewej: spękane obrzeża grobów z II wojny światowej na cmentarzu w Lublinie, popękane krawężniki alejek wydzielających cmentarz żołnierzy niemieckich z I wojny światowej w tym mieście oraz uszkodzona podstawa grobu na cmentarzu w miejscowości Babin, gmina Bełżyce



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Uszkodzenia ogrodzenia

Zdjęcie nr 16

Brak łańcucha ogrodzeniowego na cmentarzu nr 351 Nowy Sącz-Zabelcze



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Zdjęcie nr 17

Uszkodzenia ogrodzenia cmentarza z I wojny światowej w Wierchowiskach Górnych gmina Bełżyce



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Konieczność oczyszczenia z mchów lub porostów

Zdjęcie nr 18
Cmentarz nr 351 Nowy Sącz–Zabelcze



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Roślinność wymagająca opieki lub zagrażająca elementom cmentarza albo szpecąca jego wygląd

Zdjęcie nr 19 i 20
Od lewej: Rozrośnięte wierzby na mogiłach cmentarza nr 216 w Łukanowicach (gmina Wojnicz) oraz wiatrołomy na cmentarzu Wierzchowiskach Górnych gmina Bełżyce



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Brak odpowiedniego dostępu do obiektu

Zdjęcie nr 21 i 22
Niedostępne wejście główne na cmentarz nr 384 w Krakowie-Łagiewnikach



Źródło: Materiały z kontroli NIK.

6.6. Zestawienia podzadań i działań, dotyczących opieki nad cmentarzami wojennymi, określonych w budżetach kontrolowanych wojewodów w układzie zadaniowym

Tabela nr 1

Zestawienie podzadań i działań, dotyczących opieki nad cmentarzami wojennymi, określonych w budżetach wojewodów w układzie zadaniowym na 2014 r.

Budżet zadaniowy Wojewody	Podkarpackiego	Małopolskiego	Lubelskiego	Świętokrzyskiego
Numer i nazwa podzadania	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą
Cel podzadania	Utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej na terenie województwa	Utrzymanie we właściwym stanie materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej	Ochrona miejsc pamięci narodowej oraz utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych	Utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej na terenie województwa
Nazwa miernika stopnia realizacji celu podzadania	Liczba obiektów cmentarnictwa wojennego objętych ewidencją cmentarzy, kwater i mogił	Stosunek liczby zrealizowanych zadań z zakresu remontów, bieżącego utrzymania grobów i cmentarzy wojennych oraz dofinansowanych wydarzeń patriotycznych do liczby zgłoszonych potrzeb	Liczba obiektów odnowionych w województwie w danym roku do liczby wszystkich zaewidencjonowanych obiektów	Liczba obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku
Planowana wartość miernika realizacji celu podzadania	902	(85/165) 51,51%	53/1263	165
Osiągnięta wartość miernika realizacji celu podzadania	903	(25/136) 18,38%	53/1263	161
Numer i nazwa działania	9.1.1.7. Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi	9.1.1.7. Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi	9.1.1.7. Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi	9.1.1.7. Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi
Cel działania	Ochrona miejsc pamięci narodowej oraz utrzymywanie grobów i cmentarzy wojennych	Utrzymanie we właściwym stanie mogił i cmentarzy wojennych na terenie województwa	Powstrzymanie degradacji miejsc pamięci narodowej oraz utrzymywanie grobów i cmentarzy wojennych	Zapewnienie środków pozwalających na utrzymanie we właściwym stanie mogił i cmentarzy wojennych
Nazwa miernika stopnia realizacji celu działania	Liczba obiektów odnowionych w danym roku	Stosunek liczby zadań obejmujących odnowienie i bieżącą opieką do liczby rozpoznanych potrzeb	Liczba obiektów odnowionych do liczby obiektów wymagających odnowienia	Liczba obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku
Planowana wartość miernika realizacji celu działania	64	(60/140) 42,85%	53/369	165
Osiągnięta wartość miernika realizacji celu działania	64	(25/136) 18,38%	53/369	161

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Tabela nr 2

Zestawienie podzadań i działań, dotyczących opieki nad cmentarzami wojennymi, określonych w budżetach wojewodów w układzie zadaniowym na 2015 r.

Budżet zadaniowy Wojewody	Podkarpackiego	Małopolskiego	Lubelskiego	Świętokrzyskiego
Numer i nazwa podzadania	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą
Cel podzadania	Utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej na terenie województwa	Utrzymanie we właściwym stanie materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej	Ochrona miejsc pamięci narodowej oraz utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych	Utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej na terenie województwa
Nazwa miernika stopnia realizacji celu podzadania	Liczba obiektów cmentarnictwa wojennego objętych ewidencją cmentarzy, kwater i mogił	Liczba dofinansowanych wydarzeń o charakterze patriotycznym do liczby zgłoszonych potrzeb	Liczba obiektów odnowionych w województwie w danym roku do liczby wszystkich zaewidencjonowanych obiektów	Liczba obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku
Planowana wartość miernika realizacji celu podzadania	903	(57/165) 34,54%	53/1.263	130
Osiągnięta wartość miernika realizacji celu podzadania	913	(60/165) 36,36%	53/1.263	129
Numer i nazwa działania	9.1.1.7. Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi	9.1.1.7. Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi	9.1.1.7. Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi	9.1.1.7. Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi
Cel działania	Ochrona miejsc pamięci narodowej oraz utrzymywanie grobów i cmentarzy wojennych	Utrzymanie we właściwym stanie mogił i cmentarzy wojennych na terenie województwa	Powstrzymanie degradacji miejsc pamięci narodowej oraz utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych	Zapewnienie środków pozwalających na utrzymanie we właściwym stanie mogił i cmentarzy wojennych
Nazwa miernika stopnia realizacji celu działania	Liczba obiektów odnowionych w danym roku (w szt.)	1. Liczba zadań obejmujących odnowienie i bieżącą opiekę do liczby rozpoznanych potrzeb 2. Liczba decyzji wydanych w terminie do liczby prowadzonych spraw	Liczba obiektów odnowionych do liczby obiektów wymagających odnowienia	Liczba obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku
Planowana wartość miernika realizacji celu działania	54	miernika 1: (30/136) 20,05% miernika 2: (19/37) 51,35%	53/369	165
Osiągnięta wartość miernika realizacji celu działania	56	miernika 1: (33/136) 24,26% miernika 2: (18/14) 128,57%*	53/369	161

* W jednym z postępowań administracyjnych wydano 5 decyzji cząstkowych na jeden złożony wniosek

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

Tabela nr 3

Zestawienie podzadań i działań, dotyczących opieki nad cmentarzami wojennymi, określonych w budżetach wojewodów w układzie zadaniowym na 2016 r.

Budżet zadaniowy Wojewody	Podkarpackiego	Małopolskiego	Lubelskiego	Świętokrzyskiego
Numer i nazwa podzadania	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą	9.1.1. Ochrona materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej w kraju i za granicą
Cel podzadania	Zapewnienie ochrony miejsc pamięci narodowej oraz utrzymania grobów i cmentarzy wojennych	Utrzymanie we właściwym stanie materialnego dziedzictwa kulturowego i miejsc pamięci narodowej	Zapewnienie ochrony miejsc pamięci narodowej oraz utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych	Zapewnienie ochrony miejsc pamięci narodowej oraz utrzymania grobów i cmentarzy wojennych
Nazwa miernika stopnia realizacji celu podzadania	Stosunek liczby obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku do ogólnej liczby obiektów grobownictwa wojennego na terenie województwa	Stosunek liczby obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku do ogólnej liczby obiektów grobownictwa wojennego na terenie województwa	Stosunek liczby obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku do ogólnej liczby obiektów grobownictwa wojennego na terenie województwa lubelskiego	Stosunek liczby obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku do ogólnej liczby obiektów grobownictwa wojennego na terenie województwa
Planowana wartość miernika realizacji celu podzadania	6,2% (57/913)	(385/1235) 31,17%	5,54% (70/1263)	32,11% (159/488)
Osiągnięta wartość miernika realizacji celu podzadania	6,0% (57/943)	(324/1235) 26,23%	5,93% (75/1263)	32,11% (158/492)
Numer i nazwa działania	9.1.1.7. Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi	9.1.1.7. Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi	9.1.1.7. Opieka nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi	9.1.1.7. Sprawowanie opieki nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi
Cel działania	1. Utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej, grobów i cmentarzy wojennych na terenie województwa	1. Utrzymanie we właściwym stanie mogił i cmentarzy wojennych na terenie województwa	Utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej, grobów i cmentarzy wojennych na terenie województwa	1. Utrzymanie we właściwym stanie miejsc pamięci narodowej, grobów i cmentarzy wojennych na terenie województwa
	2. Zapewnienie opieki nad miejscami pamięci narodowej	2. Zapewnienie opieki nad miejscami pamięci narodowej		2. Zapewnienie opieki nad miejscami pamięci narodowej

Budżet zadaniowy Wojewody	Podkarpackiego	Małopolskiego	Lubelskiego	Świętokrzyskiego
Nazwa miernika stopnia realizacji celu działania	celu 1: Liczba obiektów: a) odnowionych, b) objętych bieżącą opieką – w danym roku	celu 1: Liczba obiektów a) odnowionych, b) objętych bieżącą opieką – w danym roku	Liczba obiektów: a) odnowionych, b) objętych bieżącą opieką w danym roku	celu 1: Liczba obiektów: a) odnowionych, b) objętych bieżącą opieką – w danym roku
	celu 2: Liczba opinii i stanowisk Wojewódzkiego Komitetu Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa dotyczących: upamiętnień miejsc, postaci i wydarzeń historycznych związanych z walką i męczeństwem oraz projektów rekonstrukcji istniejących obiektów, a także wniosków o nadanie medalu Opiekuna Miejsc Pamięci Narodowej	celu 2: Liczba opinii i stanowisk Wojewódzkiego Komitetu Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa dotyczących: upamiętnień miejsc, postaci i wydarzeń historycznych związanych z walką i męczeństwem oraz projektów rekonstrukcji istniejących obiektów, a także wniosków o nadanie medalu Opiekuna Miejsc Pamięci Narodowej		celu 2: Liczba opinii i stanowisk Wojewódzkiego Komitetu Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa dotyczących: upamiętnień miejsc, postaci i wydarzeń historycznych związanych z walką i męczeństwem oraz projektów rekonstrukcji istniejących obiektów, a także wniosków o nadanie medalu Opiekuna Miejsc Pamięci Narodowej
Planowana wartość miernika realizacji celu działania	celu 1: a) 37; b) 20	celu 1: 385	a) 17 b) 58	celu 1: 159
	celu 2: 30	celu 2: 30		celu 2: 28
Osiągnięta wartość miernika realizacji celu działania	celu 1: a) 37; b) 20	celu 1: 324	a) 17 b) 58	celu 1: 158
	celu 2: 19	celu 2: 35		celu 2: 7

Za wyjątkiem mierników działań przyjętych w budżetach zadaniowych Wojewody Małopolskiego i Lubelskiego na lata 2014–2015, mierniki w sposób ograniczony umożliwiały ocenę stopnia realizacji celów działania, ze względu na brak odniesienia do potrzeb w zakresie poprawy stanu obiektów grobownictwa wojennego.

W przypadku mierników przyjętych w budżecie Wojewody Lubelskiego wątpliwości budzi jednak sposób określenia planowanych i osiągniętych mierników. Zarówno w 2014 r. jak i 2015 r. zaplanowano odnowienie 53 spośród 369 obiektów tego wymagających i wykazano osiągnięcie takich wartości mierników. Analiza wartości tych mierników wskazuje zatem, że pomimo odnowienia w 2014 r. 53 obiektów, w 2015 r. w dalszym ciągu, tak jak w roku 2014, do odnowienia pozostawało 369 obiektów.

Przykładem przyjęcia miernika niepozwalającego na rzetelne i obiektywne określenie stopnia realizacji celu działania jest sytuacja występująca w budżecie zadaniowym Wojewody Świętokrzyskiego na 2014 i 2015 rok. Cele podzadania 9.1.1.7. określono jako: zapewnienie środków pozwalających na utrzymanie we właściwym stanie mogił i cmentarzy wojennych, a mierniki stopnia osiągnięcia tego celu – liczba obiektów odnowionych i objętych bieżącą opieką w danym roku. Zarówno w 2014 r., jak i 2015 r. zaplanowana wartość miernika wynosiła 165, a wartość osiągnięta 161. Wskazywałoby to na osiągnięcie zaplanowanego miernika w 97,8%, a zatem na zapewnienie środków – w celu utrzymania we właściwym stanie mogił i cmentarzy wojennych – w wysokości 97,8% występujących potrzeb. W 2014 i 2015 roku wojewoda przekazał natomiast gminom w tym celu, w formie dotacji, po 500 tys. zł, co stanowiło – odpowiednio – 56,7% oraz 55,1% zgłoszonego zapotrzebowania.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

6.7. Zestawienie liczby obiektów grobownictwa wojennego w skontrolowanych gminach

Tabela nr 4

WOJEWÓDZTWO	GINA	CMENTARZE WOJENNE	KWATERY WOJENNE	MOGIŁY ZBIOROWE	MOGIŁY INDYWIDUALNE
ŚWIĘTOKRZYSKIE	Sędziszów	1		7	12
	Nowa Słupia	2		7	2
	Jędrzejów	3		22	31
MAŁOPOLSKIE	Pleśna	19		7	1
	Nowy Sącz	2	8	11	8
	Wojnicz	2	3		3
	Brzesko	2	3	3	
LUBELSKIE	Lublin	1	3		35
	Bełżyce	2		8	5
	Kazimierz Dolny	1	1	5	
PODKARPACKIE	Brzostek	6	2	8	2
	Jarosław (m.)	1	1		10
	Wiązownica	7	1	4	4
	Zaklików	2		8	1
	Przemyśl (gm.w.)	3		6	3
	Sieniawa	2		1	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

6.8. Zestawienie wydatków na opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi w skontrolowanych gminach

Tabela nr 5

Zestawienie wydatków ponoszonych przez kontrolowane gminy

Województwo	Gmina	Łączne wydatki w okresie 2014–2016 (w tys. zł)			2014		2015		2016	
		ogółem	dotacje wojewody	środki własne	dotacje wojewody	środki własne	dotacje wojewody	środki własne	dotacje wojewody	środki własne
Świętokrzyskie	Sędziszów	97,1	63,5	33,6	20,0	8,4	23,5	10,0	20,0	15,2
	Nowa Słupia	144,9	47,5	97,4	2,5	30,0	27,0	32,0	18,0	35,4
	Jędrzejów	46,3	41,5	4,8	12,5	1,4	15,0	1,9	14,0	1,5
Małopolskie	Pleśna	126,7	31,0	95,7	24,0	25,7	–	37,3	7,0	32,7
	Nowy Sącz	166,9*	119,1	47,8*	75,0	19,8*	44,1	20,0*	–	8,0*
	Wojnicz	1,6	–	1,6	–	0,5	–	0,5	–	0,6
	Brzesko	79,5	50,0	29,5	30,0	9,5	–	7,0	20,0	13,0
Lubelskie	Lublin	465,7	374,6	91,1	83,9	59,3	122,1	10,7	168,6	21,1
	Bełżyce	61,4	27,4	34,0	5,0	10,0	2,4	10,0	20,0	14,0
	Kazimierz Dolny	117,3	30,0	87,3	10,0	31,2	9,5	28,2	10,5	27,9
Podkarpackie	Brzostek	86,7	50,0	36,7	25,0	5,6	10,0	8,5	15,0	22,6
	Jarosław (miasto)	153,6	72,7	80,9	–	23,5	42,9	42,3	29,8	15,1
	Wiązownica	89,5	55,0	34,5	30,0	–	25,0	–	–	34,5
	Zaklików	75,6	66,0	9,6	30,0	–	16,0	5,0	20,0	4,6
	Przemyśl (gmina wiejska)	83,5	74,0	9,5	46,8	2,7	3,3	2,8	23,9	4,0

* wydatki związane z utrzymaniem miejsc pamięci narodowej, w tym grobów i cmentarzy wojennych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Tabela nr 6

Udział wydatków kontrolowanych gmin na opiekę nad cmentarzami i grobami wojennymi w wydatkach ogółem

Województwo	Gmina	2014		2015		2016	
		Wydatki ogółem (w tys. zł)	Udział w łącznych wydatkach z budżetu gminy	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Udział w łącznych wydatkach z budżetu gminy	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Udział w łącznych wydatkach z budżetu gminy
Świętokrzyskie	Sędziszów	28,4	0,07%	33,5	0,09%	35,2	0,06%
	Nowa Słupia	32,5	0,20%	59,0	0,30%	53,4	0,30%
	Jędrzejów	13,9	0,02%	16,9	0,02%	15,5	0,02%
Małopolskie	Pleśna	49,7	0,14%	37,3	0,11%	39,7	0,10%
	Nowy Sącz	94,8	0,07%	64,1	0,03%	8,0	0,003%
	Wojnicz	0,5	0,001%	0,5	0,002%	0,6	0,002%
	Brzesko	39,5	0,04%	7,0	0,01%	33,0	0,03%
Lubelskie	Lublin	143,2	0,01%	132,8	0,01%	189,7	0,02%
	Bełżyce	15,0	0,04%	12,4	0,04%	34,0	0,08%
	Kazimierz Dolny	41,2	0,19%	37,7	0,14%	38,4	0,10%
Podkarpackie	Brzostek	30,6	0,15%	18,5	0,04%	37,6	0,09%
	Jarosław (miasto)	23,5	0,02%	85,2	0,07%	44,9	0,03%
	Wiązownica	30,0	0,09%	25,0	0,07%	34,5	0,08%
	Zaklików	30,0	0,01%	21,0	0,07%	24,6	0,08%
	Przemyśl (gmina wiejska)	49,5	0,18%	6,1	0,02%	27,9	0,08%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

6.9. Zestawienie porównawcze treści porozumień zawieranych przez wojewodów

Tabela nr 7

		Urząd Wojewódzki			
		LUW	MUW	PUW	ŚUW
Zakres prac	Bieżące utrzymanie	X	X	X	X
	Prace remontowe	X	X	X	X
	Prace ekshumacyjne	–	–	X	–
Zakres porozumienia	Określano m.in.: szczegółowy opis zadania; wysokość oraz terminy przekazania przyznanej dotacji; zasady i terminy jej rozliczenia, w tym termin rzeczowego wykonania zadania.	W MUW, do 2014 r. porozumienia w ww. zakresie zawierane były z gminami na czas nieokreślony. Zakres tych porozumień był bardzo ogólny, obejmował wszystkie groby i cmentarze wojenne znajdujące się na terenie danej gminy. W przypadku przyznania gminie dotacji w kolejnym roku lub zmiany obowiązujących przepisów, zawierany był aneks do porozumienia. Od 2015 r. obowiązywały nowe rodzaje porozumień: porozumienie w sprawie powierzenia zadania z zakresu administracji rządowej dotyczącego nieodpłatnego utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, obejmujące porządkowanie oraz pielęgnowanie zieleni na cmentarzach wojennych ²¹² , oraz porozumienie w sprawie powierzenia zadania należącego do zakresu administracji rządowej dotyczącego utrzymania grobów i cmentarzy wojennych – w ramach dotacji celowej z budżetu Wojewody Małopolskiego. Porozumienie to miało charakter zadaniowy i obejmowało realizację ściśle sprecyzowanych zadań na wskazanym w porozumieniu obiekcie. Porozumienie takie obowiązywało do czasu zakończenia prac remontowych i rozliczenia końcowego zadania.	Zawarto postanowienia dotyczące: sposobu i terminów przekazywania transz dotacji; określenia terminu rozliczenia końcowego dotacji; zobowiązań gminy do: zabezpieczenia wymaganej dokumentacji formalno- i prawnej i technicznej zadania, zapewnienia skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji zadania, prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej.	Porozumienia zawierały postanowienia dotyczące m.in.: zakresu przedmiotowego warunków realizacji; zobowiązań jst do: zabezpieczenia wymaganej dokumentacji formalno- i prawnej i technicznej zadania, zapewnienia skutecznego nadzoru nad prawidłowością realizacji, prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej, uzyskania zgody wojewody na wykonanie remontów obiektów cmentarnictwa wojennego, przedłożenia rozliczenia końcowego wykorzystania udzielonej dotacji.	
Uwagi		W 2015 r. wojewoda wypowiedział gminom dotychczasowe porozumienia. Wyjątkiem były gminy, które w 2015 r. otrzymały dotacje na remont grobów i cmentarzy wojennych. Z tymi gminami zawarto porozumienie w nowym brzmieniu. W treści porozumień wskazywano: zadanie jakie zostało gminie powierzone, wysokość dotacji celowej, termin rzeczowy i finansowy zakończenia zadania i efekt rzeczowy oraz zasady przekazywania i zwrotu dotacji.	Zakres przedmiotowy porozumień określany był lakonicznie, nie ujmowano odpowiednio szczegółowego opisu zadań wynikającego ze złożonych wniosków, który gwarantowałyby właściwą realizację przekazanych zadań ²¹³ .		

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

²¹² W latach 2015–2016 zawarto 22 takie porozumienia.

²¹³ Szczegółowy opis zadania wynikał zarówno ze złożonych przez poszczególne gminy wniosków o dofinansowanie zadań, jak też z dokumentacji technicznej.