



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.029.02.2017

P/17/097

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity uwzględniający zmiany dokonane Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli KPK-KPO.443.141.2018 z dnia 6 lipca 2018 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/097 – Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej
Okres objęty kontrolą	Lata 2014–2016 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Walerian Marczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/183/2017 z 13 grudnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Lublinie, ul. Archidiakońska 4, 20-113 Lublin (dalej: „WUOZ” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Kopciowski – Lubelski Wojewódzki Konserwator Zabytków ² (dalej: „LWKZ”) od dnia 24 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³, WUOZ nie zapewnił właściwego nadzoru nad działalnością obejmującą opiekę na grobami i cmentarzami wojennymi w skontrolowanym zakresie.

LWKZ, na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku, przedstawiał w badanym okresie, zapewniające utrzymanie zabytkowego charakteru grobów i cmentarzy wojennych, zalecenia konserwatorskie, określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogły być wprowadzone w tych obiektach.

LWKZ współpracował z innymi podmiotami i organizacjami społecznymi w zakresie sprawowania opieki nad zabytkowymi grobami i cmentarzami wojennymi oraz upowszechniał wiedzę o tych obiektach znajdujących się na terenie jego działania.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieprzeprowadzeniu przez WUOZ postępowania wyjaśniającego dotyczącego wykonania przez Burmistrza Urzędowa prac remontowych dwóch mogił wojennych z okresu I wojny światowej w miejscowości Bęczyn bez wcześniejszego uzyskania od LWKZ zaleceń konserwatorskich;
- niezwróceniu się do Starosty Hrubieszowskiego, w związku z wystąpieniem zagrożenia dla wpisanego do rejestru zabytków cmentarza wojennego z okresu

¹ Badaniami objęto także działania wcześniejsze i późniejsze, mające bezpośredni związek z kontrolowanymi zagadnieniami.

² W okresie od 1 kwietnia 1991 r. do 23 lutego 2016 r. Lubelskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków była Halina Landecka.

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

I wojny światowej w miejscowości Kobło, o zabezpieczenie tego zabytku poprzez czasowe zajęcie do czasu usunięcia zagrożenia, polegającego na możliwości jego ewentualnego uszkodzenia lub zniszczenia;

- nieegzekwowaniu przez WUOZ od sześciu właścicieli skontrolowanych grobów i cmentarzy wojennych informacji o realizacji wydanych zaleceń pokontrolnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podejmowane na rzecz utrzymania, zabezpieczenia i odbudowy zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych

Opis stanu faktycznego

1. Według stanu na dzień: 1 stycznia 2014 r.; 31 grudnia 2014 r.; 31 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2016 r. liczba grobów i cmentarzy wojennych wpisanych do rejestru zabytków wyniosła odpowiednio ogółem: 95, 97, 97, 97 (z tego liczba grobów wyniosła 10 i nie zmieniła się w badanym okresie)⁴.

W latach 2014-2016 nie wykreślano z rejestru zabytków grobów i cmentarzy wojennych⁵ w trybie określonym w art. 13 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶ (dalej: „ustawa o ochronie zabytków”).

W ww. okresie do rejestru zabytków wpisano dwa cmentarze wojenne, na podstawie art. 9 ustawy o ochronie zabytków oraz wszczętych przez LWKZ postępowań administracyjnych z urzędu, tj.:

- z okresu I wojny światowej w miejscowości Boniewo w powiecie krasnostawskim. Postępowanie, ze względu na „wyjątkowe wartości historyczne, artystyczne i naukowe zabytku” wszczęto 10 kwietnia 2014 r., a w dniu 22 maja 2014 r. (po 42 dniach od wszczęcia postępowania) służby WUOZ przeprowadziły oględziny cmentarza wojennego przy udziale przedstawicieli Starostwa Powiatowego w Krasnymstawie. W dniu 18 czerwca 2014 r. (po 25 dniach od przeprowadzonych oględzin cmentarza) WUOZ zwrócił się do Starostwa Powiatowego w Krasnymstawie o przekazanie dokumentacji niezbędnej do podjęcia decyzji o wpisie tego obiektu do rejestru zabytków (wypis z rejestru gruntów oraz mapa ewidencyjna gruntów, na której zlokalizowany był cmentarz wojenny). Dokumenty ww. organ przekazał Urzędowi 7 lipca 2014 r. Postępowanie zakończono wydaniem 16 lipca 2014 r. decyzji administracyjnej. Cmentarz wpisano w rejestrze zabytków pod poz. A/1629, a poprzednio był włączony do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Postępowanie z uwzględnieniem wyłączenia, na podstawie art. 35 § 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ (dalej: „Kpa”), okresu oczekiwania na przekazanie dokumentacji przez Starostwo Powiatowe w Krasnymstawie, trwało ok. 2,5 miesiąca, tj. o ponad dwa tygodnie dłużej od wymaganego maksymalnie dwumiesięcznego terminu załatwienia sprawy, określonego w art. 35 § 3 Kpa. Według art. 35 § 1 organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. W złożonym wyjaśnieniu LWKZ podał m.in., że *wyznaczając termin oględzin (pięć tygodni od wszczęcia postępowania) wzięto pod uwagę, że Starosta Krasnostawski powinien mieć czas na zapoznanie się z aktami sprawy*

⁴ Liczba grobów i cmentarzy wojennych (97) stanowiła 2,6% ogółu zabytków nieruchomości (3.655) wpisanych do rejestru zabytków na koniec 2016 r. Struktura własnościowa gruntów na których znajdowały się obiekty grobownictwa wojennego przedstawiała się następująco: gminy – 37 grobów i cmentarzy (38,2%); Skarb Państwa 32 (33,0%), osoby fizyczne i parafie wyznaniowe – 14 (14,4%), posiadacz zabytku (nieuregulowany stan prawny) – 14 (14,4%).

⁵ Z powodu m.in. zniszczenia zabytków w stopniu powodującym utratę ich wartości historycznej, artystycznej lub naukowej.

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.

232

w siedzibie WUOZ, gdyż postępowanie zostało wszczęte z urzędu bez wcześniejszego porozumienia się w tej sprawie. Konieczne było również zapewnienie środka transportu w celu dotarcia pracownika WUOZ na miejsce oględzin (jeden samochód obsługuje wszystkich pracowników Urzędu). Po oględzinach prowadzono również inne działania, m.in. kwerendy biblioteczne i archiwalne mające na celu prawidłowe rozpoznanie wartości zabytku i okres powstania cmentarza;

- z okresu I wojny światowej w Łapiguzie w powiecie łukowskim. Postępowanie, ze względu na „wyjątkowe wartości historyczne, artystyczne i naukowe zabytku” wszczęto 5 sierpnia 2013 r., a 19 sierpnia 2013 r. przeprowadzono z udziałem przedstawicieli Urzędu Miasta w Łukowie (dalej; „UM”) oględziny na ww. cmentarzu. W dniu 13 września 2013 r. UM, po uzgodnieniach dokonanych w WUOZ, wystąpił do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie (dalej: „LUW”) o opinię w sprawie potwierdzenia prawidłowego nazewnictwa cmentarza (wojennego/wojskowego). W dniu 19 listopada 2013 r., na podstawie art. 36 § 1 Kpa powiadomiono m.in. Burmistrza Miasta Łuków o niezalutwieniu sprawy w terminie i przedłużeniu postępowania do dnia 31 grudnia 2014 r., ze względu na niezajęcie przez LUW stanowiska odnośnie prawidłowej klasyfikacji tego cmentarza. Informację potwierdzającą status prawny cmentarza w Łapiguzie jako wojennego WUOZ otrzymał 20 grudnia 2013 r. W dniu 13 grudnia 2013 r. WUOZ wystąpił do Starostwa Powiatowego w Łukowie o przekazanie dokumentacji geodezyjnej niezbędnej do podjęcia decyzji o wpisie tego obiektu do rejestru zabytków. Dokumenty otrzymano 18 grudnia 2013 r. Postępowanie zakończono 15 stycznia 2014 r. wydaniem decyzji administracyjnej (27 dni od otrzymania dokumentacji geodezyjnej). Cmentarz wpisano w rejestrze zabytków pod poz. A/1625, a poprzednio był włączony do wojewódzkiej ewidencji zabytków. Postępowanie z uwzględnieniem wyłączenia, na podstawie art. 35 § 5 Kpa, okresu oczekiwania na decyzję LUW w sprawie poprawnej kwalifikacji cmentarza w Łapiguzie oraz dokumentację geodezyjną, trwało ok. trzech miesięcy, tj. o ponad miesiąc dłużej od wymaganego maksymalnie dwumiesięcznego terminu załatwienia sprawy określonego w art. 35 § 3 Kpa. W złożonym wyjaśnieniu LWKZ podał m.in. że sprawy wpisu do rejestru zabytków były prowadzone bardzo wnikliwie, na każdym etapie strony były informowane telefonicznie o harmonogramie prowadzonego postępowania i uczestniczyły w gromadzeniu dowodów w sprawie wpisu do rejestru zabytków, wykazując zrozumienie dla działań Urzędu. Wszelkie działania w toczących się postępowaniach miały na celu najbardziej rzetelne rozpoznanie wartości ww. zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 3-38, 393-394)

Urząd dokonywał analizy aktualności i kompletności prowadzonego rejestru zabytków. Raz do roku (według stanu na koniec grudnia) przygotowywana była publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego zaktualizowanego wykazu zabytków nieruchomości (w tym grobów i cmentarzy wojennych). W przypadku zmiany stanu prawnego we własności zabytków, aktualizowano dane w księdze rejestru „A”. Potwierdzenie stanu własności załączano do teczki aktowej zabytku. Rejestr aktualizowano w przypadkach planowanych zadań dotyczących zabytków (np. wniosek o wydanie pozwolenia na realizację prac remontowych) lub planowanej kontroli u właściciela zabytków (w tym grobów i cmentarzy wojennych). Rejestr zabytków (w tym grobów i cmentarzy wojennych) prowadzony był zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu 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

(dowód: akta kontroli str. 74-80)

3. W latach 2014-2016 LWKZ nie udzielał w trybie art. 75 w zw. z art. 74 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków dotacji celowej na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy grobach i cmentarzach wojennych wpisanych do rejestru zabytków. W ww. okresie nie wpłynął żaden wniosek o udzielenie dotacji w tym zakresie.

W Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej WUOZ¹¹ przedstawiony został szczegółowy opis i zasady finansowania opieki nad zabytkami. Dotacje takie mogły być udzielone osobie fizycznej, jednostce samorządu terytorialnego lub innej jednostce organizacyjnej, będącej właścicielem lub posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadającej taki zabytek w trwałym zarządzie.

(dowód: akta kontroli str. 81-85,130)

4. W związku z nieudzieleniem w badanym okresie przez LWKZ dotacji celowych na ww. zadania WUOZ nie prowadził, wymaganego na podstawie art. 82 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, wykazu dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy grobach i cmentarzach wojennych wpisanych do rejestru zabytków i nie informował o tym innych organów.

(dowód: akta kontroli str. 131)

5. LWKZ, zgodnie z art. 91 ust. 4 pkt 8 ustawy o ochronie zabytków upowszechniał w badanym okresie wiedzę o zabytkowych grobach i cmentarzach znajdujących się na jego terenie. W wydawanym przez WUOZ roczniku pn. „Wiadomości Konserwatorskie Województwa Lubelskiego”¹² zostały umieszczone publikacje dotyczące niektórych zabytków, np. w 2014 r. informacja dotycząca wpisanych w tym roku do rejestru zabytków cmentarzy wojennych w Boniewie i Łapiguzie oraz wpisanego w 2013 r. cmentarza wojennego w Starym Orzechowie (gmina Sosnowica). W 2015 r. opublikowano informację dotyczącą prac na cmentarzu parafialnym w Białej Podlaskiej (pomnik na mogile żołnierzy polskich poległych w bitwie pod Kobylanami w 1919 r.), a w 2016 r. na cmentarzu wojennym Rotunda w Zamościu.

W 2014 r. w półroczniku o zasięgu ogólnopolskim, wydawanym przez Narodowy Instytut Dziedzictwa „Ochrona Zabytków” został opublikowany artykuł autorstwa pracownika WUOZ pn. „Cmentarz wojenny w Łapiguzie”.

(dowód: akta kontroli str. 132)

6. W badanym okresie właściwi starostowie, na wniosek LWKZ¹³, ustanowili dwóch społecznych opiekunów zabytków, tj. Starosta Puławski w dniu 16 stycznia 2014 r. opiekuna zabytków Miasta i Gminy Nałęczów oraz Starosta Lubelski w dniu 18 sierpnia 2014 r. opiekuna zabytków na terenie miejscowości Niedrzwica Kościelna. W złożonym wyjaśnieniu LWKZ podał m.in., że w badanym okresie, na terenie województwa lubelskiego działało dwóch społecznych opiekunów zabytków, ale Urząd nie posiadał informacji o ich aktywności. Nie przekazywali oni do tutejszego Urzędu informacji o stanie zabytków. Należy podkreślić, że funkcja opiekuna jest dobrowolna i wymaga zgłoszenia się przez osobę do wojewódzkiego konserwatora zabytków, przy czym osoba ta musi posiadać wiedzę umożliwiającą podejmowanie działań, o których mowa w art. 102 ustawy o ochronie zabytków. Inicjatywa w tym zakresie należy do samych opiekunów społecznych. W związku z brakiem zgłoszeń do pełnienia funkcji społecznych opiekunów zabytków, LWKZ zamieści na stronie internetowej Urzędu informację o możliwości zgłoszenia

¹¹ www.wosoz.bip.mbnet.pl/zasady-dzialania/formularze-i-wnioski

¹² Roczniki zamieszczone są również na stronie internetowej WUOZ – www.wkz.lublin.pl

¹³ Na podstawie art. 103 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków.

zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁸ (dalej: „rozporządzenie w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji zabytków”).

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 9)

2. Według stanu na dzień: 1 stycznia 2014 r.; 31 grudnia 2014 r.; 31 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2016 r. liczba grobów i cmentarzy włączonych do wojewódzkiej ewidencji zabytków (niewpisanych do rejestru zabytków) wyniosła odpowiednio ogółem⁹: 454, 452, 452, 454 (z tego liczba grobów w ww. okresie zwiększyła się o jeden obiekt i na koniec 2016 r. wyniosła 262).

W badanym okresie, w związku z wpisaniem cmentarzy wojennych w Boniewie i Łapiguzie do rejestru zabytków nastąpiło wyłączenie tych obiektów z kart ewidencyjnych zabytku. W innych przypadkach, WUOZ nie wyłączał grobów i cmentarzy wojennych z wojewódzkiej ewidencji zabytków.

W latach 2014-2016 do ww. ewidencji, na podstawie §§ 14-16 rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru zabytków i wojewódzkiej ewidencji zabytków włączono jeden grób wojenny z 1920 r. w Bohukałach (gmina Terespol) i jeden cmentarz wojenny żołnierzy niemieckich i austro-węgierskich z okresu I wojny światowej w Dobryniu Dużym (gmina Zalesie). Karty ewidencyjne dla ww. obiektów zostały opracowane w styczniu i lutym 2016 r., a w maju 2016 r. WUOZ poinformował wójtów ww. gmin i Starostę Bialskiego o włączeniu zabytków do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 39-42, 49-73)

W 2017 r. w związku z inwentaryzacją w archiwum zakładowym, WUOZ dokonał analizy aktualności i kompletności kart ewidencyjnych grobów i cmentarzy wojennych. W 2010 r. analizy takiej dokonano, na podstawie ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych innych ustaw¹⁰. Gminom przekazano wykazy wojewódzkiej ewidencji zabytków (w tym wpisanych do rejestru zabytków), w celu ujęcia m.in. grobów i cmentarzy wojennych w gminnych ewidencjach zabytków. Karty ewidencyjne uzupełniano na bieżąco o nowe informacje uzyskane m.in. w wyniku przeprowadzonych kontroli tych zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 3-9, 32-33, 43-48)

Oprócz ww. ewidencji dotyczącej grobów i cmentarzy wojennych, WOUZ prowadził także karty ewidencji 27 „Miejsc Pamięci Narodowej”. Wszystkie te obiekty zlokalizowane były na terenie cmentarzy komunalnych i parafialnych, a 16 z nich na dwóch cmentarzach w Lublinie wpisanych do rejestru zabytków. Dotyczyło to m.in. grobów, mogił i kwater wojennych żołnierzy Wojska Polskiego poległych w latach 1918-1920 i 1939-1945, partyzantów poległych w latach 1939-1945, zbiorowych mogił bombardowania Lublina oraz więźniów Zamku Lubelskiego.

LWKZ w złożonym wyjaśnieniu podał, że karty „Miejsc Pamięci Narodowej” były opracowywane w latach 1991-1996 według wzorca przygotowanego w Państwowej Służbie Ochrony Zabytków Oddział Wojewódzki w Lublinie. Była to forma ewidencjonowania tego rodzaju zabytków, które nie mieściły się w formułach obowiązujących wzorów kart cmentarzy wojennych. Delegatury WUOZ, które powstały z przekształcenia ww. Państwowej Służby Ochrony Zabytków w Białej Podlaskiej, Chełmie i Zamościu, w związku z reformą administracyjną państwa w 1999 r. nie posiadały tego typu ewidencji.

⁸ Dz. U. Nr 113, poz. 661.

⁹ Liczba grobów i cmentarzy wojennych niewpisanych do rejestru zabytków stanowiła 7,5% zabytków nieruchomych (6032) ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków na koniec 2016 r.

¹⁰ Dz. U. Nr 75, poz. 474.

kandydatury do pełnienia tej funkcji i wymaganiach, jakie powinien spełniać taki kandydat.

(dowód: akta kontroli str. 106-113, 133)

7. W latach 2014-2016 LWKZ uzgadniał jeden plan zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym grobów i cmentarzy wojennych wpisanych do rejestru zabytków, a Kierownik Delegatury WUOZ w Białej Podlaskiej (z upoważnienia LWKZ, na podstawie art. 20 ustawy o ochronie zabytków) dwa plany w tym zakresie. W badanym okresie Kierownik Delegatury WUOZ w Chełmie uzgodnił w 2014 r., na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴ (dalej: „ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”) projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającego na realizacji zabudowy usługowej użyteczności publicznej - Muzeum Byłego Obozu Zagłady w Sobiborze (budowa budynku centrum dla zwiedzających wraz z techniczną infrastrukturą). W badanym okresie nie uzgadniano decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Pismem z dnia 29 listopada 2016 r. Burmistrz Miasta Dęblin w związku z przystąpieniem do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Dęblin wystąpił m.in. do LWKZ z prośbą o uzgodnienie i zaopiniowanie projektu tego planu. Postanowieniem z dnia 16 grudnia 2016 r. LWKZ, na podstawie m.in. art. 15 ust. 2 pkt 3 i 4, art. 17 pkt 6 lit. b, art. 19, art. 24 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił nie uzgodnić projektu planu. W uzasadnieniu podano, że przedłożony do uzgodnień projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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. W celu zapewnienia należytej ochrony ww. obiektów, LWKZ określił następujące warunki konserwatorskie na jakich miało być możliwe uzgodnienie ww. projektu planu, tj. należało wykluczyć zabudowę kubaturową oraz zlikwidować na rysunku planu wrysowane nieprzekraczalne linie zabudowy w obrębie wskazanego na mapie obszaru funkcjonalnego (1ZP).

Pismem z dnia 3 lutego 2017 r. Burmistrz Miasta Dęblin wystąpił ponownie m.in. do LWKZ z prośbą o uzgodnienie i zaopiniowanie projektu planu informując jednocześnie, iż dokonano korekt stosownie do ustalonych warunków konserwatorskich. Postanowieniem z dnia 14 lutego 2017 r. LWKZ uzgodnił i wydał pozytywną opinię dotyczącą przedłożonego ponownie projektu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Dęblin.

W złożonym wyjaśnieniu LWKZ podał m.in., że *opiniując projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (ich zmiany) lub zajmując stanowisko w przypadku wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego i warunków zabudowy WUOZ kierował się zasadami ogólnymi, tj. analizowano, czy na danym obszarze objętym projektem zostały uwzględnione wszystkie obiekty zabytkowe (zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków i ich otoczenie oraz inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej/gminnej ewidencji zabytków) oraz czy uwzględnione zostały warunki konserwatorskie tych zabytków. W przypadku grobów/cmentarzy wojennych priorytetem jest, by ich granice nie zostały naruszone. W przypadku planowanych inwestycji ważne jest także uzyskanie zaleceń i opinii LWKZ na etapie poprzedzającym opracowanie projektu wykonawczego.*

(dowód: akta kontroli str. 86-105,114-129,134-135)

¹⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.

236

8. W badanym okresie LWKZ, na podstawie art. 91 ust. 4 pkt 9 ustawy o ochronie zabytków współpracował w sprawach ochrony m.in. grobów i cmentarzy wojennych z innymi organami administracji publicznej i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, tj. m.in z:

- Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Państwowym Muzeum na Majdanku oraz Fundacją Polsko-Niemieckie Pojednanie w sprawach obozu zagłady w miejscowości Sobibór w powiecie włodawskim;
- Urzędem Marszałkowskim w Lublinie przy konsultacji i uzgadnianiu planu zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego, w którym zapisano m.in., że cmentarze wojenne stanowią jego ważny potencjał kulturowy oraz wskazano na potrzebę ochrony i eksponowania miejsc pamięci narodowej;
- LUW w zakresie przekazywania informacji dotyczących cmentarzy wojennych (m.in. skanów kart i opracowań ewidencyjnych);
- Komitetem Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa oraz społecznymi organizacjami kombatanckimi w zakresie uzgadniania treści napisów i form upamiętnienia związanych z grobownictwem wojennym;
- Instytutem Pamięci Narodowej w sprawach prowadzenia badań archeologicznych na mogiłach i cmentarzach wojennych;
- Społecznym Komitetem Odnowy Zabytków Lublina w zakresie m.in. przygotowania przewodnika po zespole cmentarzy przy ul. Lipowej w Lublinie.

(dowód: akta kontroli str. 135-137)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na:

- konieczność przestrzegania reguły wynikającej z art. 35 Kpa, dotyczącej załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki. Postępowania w zakresie wpisania cmentarzy wojennych w Boniewie i Łapiguzie do rejestru zabytków (z uwzględnieniem wyłączenia czasu oczekiwania na przekazanie dokumentacji) trwały odpowiednio ok. 2,5 i 3 miesiące;
- zasadność podjęcia działań mających na celu zwiększenie liczby powoływanych opiekunów społecznych zabytków oraz ich zaktywizowanie. Według NIK, tego rodzaju działania mogą mieć wpływ na skuteczność zachowania we właściwym stanie zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych na terenie województwa lubelskiego.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

WUOZ prawidłowo realizował zadania związane z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi¹⁵ w skontrolowanym zakresie. Urząd, w zakresie grobów i cmentarzy wojennych prawidłowo prowadził rejestr zabytków oraz ich ewidencję, jako szczególne formy służące ochronie obiektów grobownictwa wojennego. LWKZ współpracował z innymi podmiotami i organizacjami w zakresie związanym z opieką nad zabytkowymi grobami i cmentarzami wojennymi oraz upowszechniał wiedzę o tych obiektach znajdujących się na terenie jego działania.

¹⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

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

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2014-2016, na wniosek właściciela (posiadacza) grobu lub cmentarza wojennego, WUOZ przedstawił w formie pisemnej 40 zaleceń konserwatorskich, określających sposób korzystania z tych obiektów, ich zabezpieczenia i wykonania prac, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku¹⁶, z tego 13 z upoważnienia LWKZ przez Kierowników Delegatur Urzędu i 27 przez LWKZ.

Analiza 15 zaleceń konserwatorskich¹⁷ przedstawionych przez LWKZ wykazała m.in., że sformułowano je w ciągu jednego miesiąca od daty złożenia wniosku przez właściciela lub posiadacza grobu i cmentarza wojennego.

WUOZ nie monitorował realizacji wydanych zaleceń konserwatorskich¹⁸ i nie posiadał dokumentów świadczących o ich realizacji przez właścicieli (posiadaczy) w przypadkach przeprowadzenia prac przy grobach i cmentarzach wojennych.

W złożonym wyjaśnieniu LWKZ podał m.in., że przy wydawaniu zaleceń konserwatorskich, zarówno wpisanych do rejestru, jak i niewpisanych i ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także grobów wojennych znajdujących się na cmentarzach parafialnych zwracano zawsze uwagę, aby obiekty te zachowały historyczną formę. Zalecano oczyszczanie m.in. wałów i fos z niszczących ich strukturę samosiewów oraz właściwe utrzymanie mogił ziemnych i kopców i ustawianie na nich odpowiednich tradycyjnych upamiętnień. Zawsze zwracano uwagę na konieczność umieszczenia przy lub na cmentarzu tablicy informacyjnej. Zalecenia na podstawie art. 27 ustawy o ochronie zabytków wydawane były na wniosek (właściciela lub użytkownika po sprawdzeniu stanu prawnego nieruchomości) po analizie posiadanej dokumentacji (karty ewidencyjnej cmentarza, opracowania ewidencyjnego cmentarza); dotychczas wykonanych prac na cmentarzu i efektów tych prac (na podstawie dokumentów w teczce aktowej zabytków); opublikowanych prac; oględzin w terenie (gdy wiedza w zakresie stanu zachowania grobu i cmentarza wojennego była niepełna). Podczas oględzin (związanych z koniecznością wydania zaleceń na wniosek właściciela), na ogół (w przypadku, gdy nie posiadano aktualnych fotografii dokumentujących stan zachowania obiektu) wykonywane były fotografie.

W jednym przypadku właściciel zabytkowych obiektów wystąpił do LWKZ o wydanie zaleceń konserwatorskich po przeprowadzeniu prac remontowych na grobach wojennych, tj. Urząd Miejski w Urzędowie zwrócił się w czerwcu 2016 r. do WUOZ o wydanie opinii i uzgodnienie wykonanych w listopadzie i grudniu 2015 r. przez mieszkańców sołectwa Bęczyn prac remontowych dwóch grobów żołnierskich armii rosyjskiej i austriackiej z okresu I wojny światowej.

W odpowiedzi na powyższe Zastępca LWKZ w piśmie z dnia 5 lipca 2016 r. podała m.in., że brak jest podstaw formalno-prawnych do uzgodnienia wykonanych już prac remontowych. Przedmiotowe mogiły objęte są ochroną konserwatorską poprzez ujęcie ich w gminnej ewidencji zabytków. W związku z powyższym w każdym przypadku przed podjęciem działań należy uzgodnić z urzędem konserwatorskim sposób i zakres planowanych prac. Działania związane z remontem i wstawieniem

¹⁶ Na podstawie art. 27 ustawy o ochronie zabytków.

¹⁷ W tym: pięć z 2014 r., jedno z 2015 r. i dziewięć z 2016 r.

¹⁸ Według komentarza do art. 27 ustawy o ochronie zabytków - Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, WK, 2916 r, Artur Ginter, Anna Michalak - charakter prawny zaleceń konserwatorskich nie jest określony w ustawie. Zalecenia konserwatorskie w swojej istocie zawierają jedynie wytyczne, nie są powiązane z przymusem administracyjnym i nie mają charakteru orzeczeń. Nie mogą być zatem wydane w formie decyzji administracyjnych.

nowych pomników zostały zrealizowane z naruszeniem prawa. W odniesieniu do wykonanych prac, LWKZ nie może ze względów merytorycznych zaakceptować nowej formy pomników. W ramach tych robót: na działce nr 1085/1 został usunięty 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; na działce nr 135 las „Wolski bór” w miejsce płyty napisowej wystawiono nagrobek granitowy składający się z kamiennego krzyża i pionowej płyty napisowej. Taka forma upamiętnienia nie może uzyskać akceptacji. 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. Te formy nie powinny być dopuszczane na cmentarzach wojennych, gdyż groby wojskowych powinny być odróżnialne od grobów cywilnych. Niedopuszczalne jest umieszczanie na pomnikach napisów i znaków o treści religijnej, poza krzyżem lub elementami związanymi z innymi religiami. Upamiętnienia winny powtarzać wcześniej istniejące, o ile będą podlegały modyfikacji to wyłącznie w nawiązaniu do stosowanych, do okresu międzywojennego wyłącznie.

Pismem z dnia 20 listopada 2017 r. Burmistrz Urzędowa zwrócił się do LWKZ o wydanie „wytycznych konserwatorskich” dotyczących przebudowy dwóch ww. grobów wojennych. Przebudowa miała polegać na wykonaniu nowych form pomników.

W odpowiedzi na powyższe, Zastępca LWKZ, w piśmie z dnia 8 grudnia 2017 r. poinformowała Burmistrza Urzędowa m.in., że ogólne zasady w odniesieniu do cmentarzy i mogił z okresu I wojny światowej są następujące: na mogiłach można ustawiać drewniane krzyże (łacińskie lub prawosławne), 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). Popularną formą były krzyże żeliwne, robione według ściśle określonego wzorca. Za tradycyjną uznaje się także inne, o ile były wykonane w okresie międzywojennym „z urzędu”, w ramach opieki sprawowanej, na podstawie ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych.¹⁹

Do dnia zakończenia kontroli NIK²⁰ do WUOZ nie wpłynęły dokumenty związane z ewentualną realizacją, deklarowanej przez Burmistrza Urzędowa, przebudowy ww. grobów wojennych.

(dowód: akta kontroli str. 138-175, 213-215)

2. W latach 2014-2016 WUOZ, na wniosek właściciela (posiadacza), udzielił 29 pozwoleń na prowadzenie prac dotyczących grobów i cmentarzy wojennych wpisanych do rejestru zabytków z tego 18 z upoważnienia LWKZ przez Kierowników Delegatur Urzędu i 11 pozwoleń wydanych²¹ przez LWKZ.

Analiza wszystkich 11 pozwoleń konserwatorskich²² wykazała m.in., że 10 pozwoleń LWKZ wydał w terminie jednego miesiąca od daty złożenia wniosku, a jedno w terminie półtora miesiąca.

¹⁹ Dz.U. z 2017 r., poz. 681 ze zm.

²⁰ Do 28 lutego 2018 r.

²¹ 10 pozwoleń, na podstawie art. 36 ustawy o ochronie zabytków i jedno, na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r., poz. 142, ze zm.).

²² W tym: trzy z 2014 r., pięć z 2015 r. i trzy z 2016 r.

W jednym przypadku, właściciel cmentarza wojennego, w związku z zakończeniem wymiany ogrodzenia drewnianego wokół cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej w Gościeradowie, zwrócił się z prośbą do LWKZ o wzięcie udziału w odbiorze prac remontowych, w którym pracownik WUOZ wzię udział i uwag nie zgłosił.

Odnosnie sposobu kontroli wydanych pozwoleń na prowadzenie prac dotyczących grobów i cmentarzy, LWKZ w złożonym wyjaśnieniu podał, że w skali roku, WUOZ w Lublinie wydaje około 3000 decyzji administracyjnych. Niewielką część z nich stanowią decyzje dotyczące grobów i cmentarzy wojennych. Określony w nich zakres prac dotyczy (na terenie działania biura LWKZ w Lublinie) wycinki drzew i krzewów, wymiany ogrodzeń, montażu płyt nagrobnych, renowacji pomników i kwater wojennych. W przypadku pozwoleń dotyczących działalności biura LWKZ – np. 4 dotyczyły grobów i kwater położonych na terenie cmentarza wojskowo-komunalnego przy ul. Białej. W związku z tym, że na terenie tego cmentarza, jak i sąsiadujących, prowadzonych jest wiele postępowań administracyjnych w innych sprawach – sprawowany jest tym samym bieżący nadzór służb konserwatorskich (który sprowadza się do monitorowania przebiegu prac, dokumentowanego fotograficznie).

Charakter powyższych prac - niezagrażających zabytkowym, trwałym elementom zagospodarowania cmentarzy (np. dwa z ww. pozwoleń dotyczyły wymiany zniszczonych, niezabytkowych ogrodzeń – na nowe utrzymane w charakterze), a także dotychczasowa dobra współpraca z władzami gmin, które sprawując opiekę, pozwalały przyjąć, że dopuszczone do realizacji działania będą wykonane prawidłowo i zgodnie z pozwoleniami. Praktyka działań sprowadzająca się np. do kontroli (z art. 38 i 39 ustawy o ochronie zabytków) prowadzonych w terminie po wydanych ww. pozwoleniach i zrealizowaniu prac (co dotyczy np. cmentarzy w Wolce Rudnickiej i Gościeradowie) – potwierdza powyższe założenia. Czynności sprawdzające te prawidłowości wykonywane są także w ramach bieżącej działalności LWKZ, przy okazji spraw załatwianych w tych samych miejscowościach bądź miejscowościach sąsiednich. Powyższe wynika z potrzeby generowania oszczędności finansowych związanych z korzystaniem z pojazdów służbowych oraz wspomnianymi wyżej obowiązkami związanymi z załatwianiem innych, dużo bardziej skomplikowanych i wymagających nadzoru spraw.

(dowód: akta kontroli str. 176-212, 216-217, 372-374)

3. W latach 2014-2016 pracownicy WUOZ przeprowadzili ogółem 905 kontroli, z tego 23 planowych dotyczących grobów i cmentarzy wojennych wpisanych do rejestru zabytków (tj. 23,7% ogółu obiektów wpisanych do tego rejestru). Kontroli doraźnych grobów i cmentarzy wojennych w tym okresie nie prowadzono. Ww. obiekty niewpisane do rejestru zabytków, a włączone do wojewódzkiej ewidencji zabytków nie były obejmowane kontrolami Urzędu.

W złożonym wyjaśnieniu LWKZ podał m.in., że w latach 2010-2017 skontrolowano 100% grobów i cmentarzy wojennych wpisanych do rejestru zabytków, co oznaczało, że dokonano tego w cyklu siedmioletnim. W opinii LWKZ taki okres zapewnił bieżący nadzór nad stanem zachowania tych zabytków.

Z 23 przeprowadzonych kontroli, w 12 przypadkach (52,2%) stwierdzono nieprawidłowości i wydano stosowne zalecenia pokontrolne. Dotyczyły one głównie obowiązku koszenia traw i krzewów, wycinki zbędnych drzew, remontu pomników i nagrobków, napraw ogrodzeń oraz umieszczenia tablic informacyjnych.

W wyniku przeprowadzonych kontroli nie wydawano decyzji w trybie art. 43²³ ust. 1 pkt 1 i 2, art. 44²⁴ ust. 1 pkt 1 i 2, art. 49²⁵ ust. 1, art. 50²⁶ ust. 1 ustawy o ochronie zabytków oraz nie korzystano z procedur przewidzianych w art. 50²⁷ ust. 3 i 4 pkt 2 tejsze ustawy, ponieważ według wyjaśnień LWKZ nie występowały przesłanki w tym zakresie.

W złożonym wyjaśnieniu LWKZ podał, że w latach 2014-2016 w wyniku przeprowadzonych kontroli, na kilku cmentarzach wojennych podjęte zostały prace, które spowodowały nie tylko poprawę ich stanu zachowania (Batorz Kolonia, gm. Batorz, mogiła żołnierza (numer w rejestrze zabytków - A/292); Piotrków Drugi, gm. Jabłonna, cmentarz wojenny z I wojny światowej (Nr A/1076), ale wręcz zostały one zrewaloryzowane w okresie do 2017 r.:

- Kraśnik, ul. Lipowa 4, cmentarz z I wojny światowej (Nr A/1059). W dniu 18 grudnia 2015 r. nieruchomości została nabyta przez Starostę Kraśnickiego (bezpośrednią przyczyną była niemożność egzekwowania przez LWKZ realizacji zaleceń pokontrolnych, gdy cmentarz był własnością prywatną); w 2016 r. prowadzone były prace porządkowe na cmentarzu. W 2017 r. wydane zostały 2 decyzje: na usunięcie drzew i na rewaloryzację cmentarza; w listopadzie 2017 r. dokonano oględzin cmentarza – w ramach nadzoru nad pracami konserwatorskimi; prace na cmentarzu zostały zakończone 9 grudnia 2017 r. UM Kraśnik przesłał dokumentację fotograficzną wykonanych prac;
- Piotrków Drugi, gm. Jabłonna, cmentarz wojenny z I wojny światowej (Nr A/1074). Gmina Jabłonna nie tylko zrealizowała zalecenia pokontrolne, ale przystąpiła do kompleksowej rewaloryzacji cmentarza wojennego i w 2016 r. uzyskała pozwolenie LWKZ na realizację prac w tym zakresie.

W związku z kontrolami podejmowanymi przed 2014 r., w latach 2014-2016 kontynuowano rewaloryzację cmentarzy wojennych w Gościeradowie Folwarku, gm. Gościeradów (Nr A/282) i Wólce Rudnickiej, gm. Wilkołaz (Nr A/1043). Kontrole cmentarzy wpisanych do rejestru były okazją do rozmów na temat innych grobów i cmentarzy wojennych położonych na obszarach danej gminy.

(dowód: akta kontroli str. 218-224, 232-306, 361-365)

4. W latach 2014-2016, LWKZ w jednym przypadku złożył zawiadomienie do organów ścigania o podejrzeniu przestępstwa, którego przedmiotem był cmentarz wojenny. W dniu 28 marca 2014 r. w czasie przeprowadzonych przez pracownika Delegatury WUOZ w Chełmie oględzin wpisanego do rejestru zabytków cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej w Tarnogórze Kolonii stwierdzono „świeże naruszenie warstw ziemnych, głębokie wykopy, leje z przemieszanym gruntem

²³ O wstrzymaniu wykonywanych bez pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu, m.in.: prac konserwatorskich, restauratorskich, badań konserwatorskich lub architektonicznych przy zabytku wpisanym do rejestru; robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub w jego otoczeniu.

²⁴ Nakazującej m.in. przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu z określeniem terminu wykonania tych czynności albo nakładającej obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie wstrzymanych badań, prac, robót lub innych działań przy zabytku.

²⁵ Nakazującej osobie fizycznej lub jednostce organizacyjnej posiadającej tytuł prawny do korzystania z zabytku wpisanego do rejestru, wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu albo ograniczonego prawa rzeczowego lub stosunku zobowiązaniowego, przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku.

²⁶ O zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia polegającego na możliwości jego m.in. zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży.

²⁷ W przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Zabytek może być na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wywłaszczony przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce położenie tego zabytku, w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.

i skałami, ślady eksploracji mogił cmentarza oraz widoczne pnie po wycinie kilkunastu niewielkich drzew/krzewów".

Pismem z dnia 4 kwietnia 2014 r. Kierownik Delegatury WUOZ w Chełmie skierował do Kierownika Posterunku Policji w Izbicy zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa, polegającego na poszukiwaniu zabytków bez zezwolenia, niszczenia terenu cmentarza wojennego, znieważenia miejsca pamięci narodowej oraz powiadomił Urząd Gminy w Izbicy o stwierdzonych faktach.

Pismem z 8 lipca 2014 r. Komendant Powiatowy Policji w Krasnymstawie powiadomił ww. Delegaturę, że przeprowadzone czynności wyjaśniające nie dostarczyły podstaw do skierowania wniosku o ukaranie do Sądu Rejonowego z powodu niewykrycia sprawcy.

W złożonym wyjaśnieniu Kierownik Delegatury w Chełmie podał m.in., że Urząd Gminy w Izbicy uporządkował teren cmentarza poprzez zniwelowanie wykopów.

(dowód: akta kontroli str. 224-225, 366-371, 374-378, 374 -382)

5. W latach 2014-2016 LWKZ otrzymał jedno powiadomienie o kradzieży 12 tablic żeliwnych z terenu cmentarza wojennego w okresie I wojny światowej w Łopienniku Górnym. O ww. fakcie, Delegatura WUOZ w Chełmie została powiadomiona 1 lipca 2014 r. przez Posterunek Policji w Łopienniku Górnym. Sprawca kradzieży został wykryty, zabezpieczone przez funkcjonariuszy Policji tablice zostały przekazane do dyspozycji Urzędu Gminy w Izbicy. Pracownik ww. Delegatury uczestniczył w procesie sądowym w charakterze świadka. Sprawca kradzieży przyznał się do winy i poddał się karze.

Innych przypadków dotyczących kradzieży, uszkodzenia lub zagrożenia stanu grobów i cmentarzy wojennych LWKZ w badanym okresie nie otrzymał.

W ww. latach LWKZ otrzymał dwa zawiadomienia dotyczące zmiany stanu prawnego zabytku, tj.: 22 grudnia 2015 r. Starostwo Powiatowe w Kraśniku powiadomiło o nabyciu aktem notarialnym z 18 grudnia 2015 r. nieruchomości, na której znajdował się cmentarz wojenny z okresu I wojny światowej w Kraśniku; w dniu 2 stycznia 2015 r. Starosta Biański powiadomił LWKZ o nabyciu w dniu 19 grudnia 2014 r. nieruchomości, na której znajdował się cmentarz wojenny z okresu I wojny światowej w Horbowie.

(dowód: akta kontroli str. 383-392)

6. W latach 2014-2016 do LWKZ nie wpłynęła żadna skarga, ani wniosek dotyczący grobów i cmentarzy wojennych.

(dowód: akta kontroli str. 384)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. WUOZ nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego dotyczącego wykonania przez Burmistrza Urzędowa prac remontowych dwóch mogił wojennych z okresu I wojny światowej w miejscowości Bęczyn bez wcześniejszego uzyskania od LWKZ zaleceń konserwatorskich, na podstawie art. 27 ustawy o ochronie zabytków oraz samowolnego usunięcia na jednej z mogił pomnika w formie krzyża na cokole z tablicą napisową oraz płyty napisowej, a na drugiej płyty napisowej. W szczególności nie przeprowadzono postępowania wyjaśniającego dotyczącego kwalifikacji prawnej działań Burmistrza Urzędowa jako czynu zabronionego sankcjami określonymi w art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, według którego - *kto niszczy lub uszkadza zabytek, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.*

Zdaniem NIK, przeprowadzenie rzetelnego postępowania wyjaśniającego w tej sprawie mogłoby skutkować ewentualnym wydaniem, na podstawie art. 44 ust. 1 pkt

1 ustawy o ochronie zabytków, decyzji nakazującej przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu.

Poinformowany o powyższym przez kontrolera NIK, LWKZ w złożonym wyjaśnieniu podał m.in., że zostały podjęte następujące działania: w dniu 22 lutego 2018 r. dokonano oględzin dwóch mogił wojennych w Bęczynie oraz wykonano ich fotografie. Burmistrz Urzędowa przekazał porozumienie z Wojewodą Lubelskim dotyczące utrzymania grobów i cmentarzy wojennych przez Gminę Urzędów i poinformował o zabezpieczeniu środków na opracowanie dokumentacji projektowej. LWKZ nie zawiadomił organów ścigania o usunięciu wcześniejszych upamiętnień na dwóch mogiłach w Bęczynie, gdyż nie rozpoznał opisanych powyżej działań jako przestępstwo. Działania polegające na wymianie nagrobków zostały wykonane samowolnie (bez zgody Wojewody Lubelskiego), ale z dokumentów nie wynikało, by powodem wykonania prac na mogiłach wojennych był zamiar ich zniszczenia. Niezależnie od powyższego zostaną podjęte działania wskazane w art. 108 ustawy o ochronie zabytków, zmierzające do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy;

2. do czasu kontroli NIK²⁸, LWKZ nie podjął działań wynikających z art. 50 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków 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, polegającego m.in. na możliwości jego uszkodzenia lub zniszczenia.

W maju 2014 r. Delegatura WUOZ w Zamościu przeprowadziła w Urzędzie Gminy w Hrubieszowie kontrolę „przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami”. Kontrolą objęto wpisany do rejestru zabytków²⁹ cmentarz wojenny z okresu I wojny światowej w miejscowości Kobló. W skierowanym do LUW w dniu 27 czerwca 2014 r. piśmie, poinformowano o przeprowadzeniu kontroli ww. cmentarza wojennego, w wyniku której stwierdzono, że wał ziemny okalający obiekt został częściowo zniwelowany, prawdopodobnie w wyniku prac polowych; wewnątrz cmentarza zarośnięte samosiewami drzew i krzewów, w związku z tym zarys mogił jest nieczytelny; na wale ziemnym znajduje się małe wysypisko śmieci. Powyższy stan zachowania należy uznać za niepożądany. Brak działań ze strony właściciela, może spowodować zniszczenie miejsca pamięci narodowej. W piśmie podano również, że teren cmentarza znajduje się na działce będącej we władaniu Skarbu Państwa. Kwaterami wojennymi dotychczas opiekowała się Gmina Hrubieszów.

Według wyjaśnień Kierownika Delegatury WUOZ w Zamościu, Urząd nie otrzymał odpowiedzi na ww. pismo.

Sprawę wyjaśnienia własności przedmiotowej działki, WUOZ podjął ponownie po przekazaniu w dniu 21 marca 2017 r. przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wniosku Pani T.S. w sprawie stanu zachowania i zagospodarowania historycznego cmentarza w miejscowości Kobló w powiecie hrubieszowskim. W dniu 16 maja 2017 r. Zastępca LWKZ poinformowała ww. osobę, że pismo zostało w marcu 2017 r. przekierowane według kompetencji, do właściwej Delegatury WUOZ w Zamościu. W piśmie podano stan prawny cmentarza wojennego i podejmowane w tej sprawie działania.

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 maja 2017 r. Kierownika Delegatury WUOZ w Zamościu skierowane do LUW o przesłanie dokumentów potwierdzających stan prawny cmentarza wojennego w Koble, Kierownik Oddziału Skarbu Państwa i Gospodarki Nieruchomościami LUW poinformował (pismo z 5 czerwca 2017 r.), że

²⁸ Do 21 lutego 2018 r.

²⁹ Na podstawie decyzji LWKZ z dnia 31 grudnia 1987 r. (znak: KL. 534/3/19/87). Nr rejestru: A/1546.

nie uzyskano dokumentów mogących posłużyć do uregulowania stanu prawnego na rzecz Skarbu Państwa. W chwili obecnej przygotowany jest wniosek o zasiedzenie działki nr 307, na której znajduje się cmentarz wojenny w Koble, a gdyby był on nieskuteczny, to tutejszy Urząd zobowiąże Starostę do przeprowadzenia postępowania wyłączeniowego.

W złożonym wyjaśnieniu Kierownik Delegatury WUOZ w Zamościu podał, że zalecenia pokontrolne w związku z przeprowadzoną w 2014 r. kontrolą cmentarza wojennego w Koble nie zostały wydane, ponieważ urząd konserwatorski nie otrzymał do dnia 19 lutego 2018 r. jednoznacznej odpowiedzi poświadczającej stan własności tego cmentarza.

Poinformowany przez kontrolera NIK o powyższych ustaleniach, LWKZ, w związku ze stanem zagrożenia zabytku wpisanego do rejestru zabytków, wystąpił w dniu 22 lutego 2018 r. do Kierownika Delegatury WUOZ w Zamościu z pismem o niezwłoczne podjęcie działań, na podstawie art. 50 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków.

Według notatki służbowej spisanej przez pracownika Delegatury w Zamościu na okoliczność przeprowadzonej w dniu 23 lutego 2018 r. rozmowy telefonicznej z pracownikiem Urzędu Gminy w Hrubieszowie, cmentarz wojenny w Koble został w 2017 r. uporządkowany przez Centrum Integracji Społecznej w Mienianach z funduszy ww. Urzędu, oczyszczony ze zbędnej roślinności, chwastów, śmieci oraz usunięto powalone na jego terenie drzewo. Na cmentarzu znajduje się tablica informacyjna, ale nie posiada on ogrodzenia;

3. w przypadku sześciu zaleceń (50% ogółu wydanych zaleceń) służby WUOZ nie egzekwowały od skontrolowanych właścicieli grobów i cmentarzy wojennych wymaganych informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych. Dotyczyło to:

a) trzech kontroli przeprowadzonych przez Delegaturę Urzędu w Białej Podlaskiej, tj.:

- w dniu 10 lipca 2015 r. Kierownik Delegatury, po przeprowadzonej 8 lipca 2015 r. kontroli cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej w Tulilowie skierował do Urzędu Gminy w Międzyrzeczu Podlaskim zalecenia dotyczące oznakowania obiektu tablicą informacyjną z terminem realizacji do 30 czerwca 2016 r.,
- w dniu 10 lipca 2015 r. Kierownik Delegatury, po przeprowadzonej 8 lipca 2015 r. kontroli cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej w Krzewicy skierował do Urzędu Gminy w Międzyrzeczu Podlaskim zalecenia dotyczące usunięcia zakrzewienia cmentarza oraz oznakowania obiektu tablicą informacyjną. W obu przypadkach, w skierowanych pismach do właścicieli skontrolowanych cmentarzy nie zostały zamieszczone pouczenia odnoszące się do art. 119 ustawy o ochronie zabytków, według którego *kto nie wykonuje zaleceń pokontrolnych, o których mowa w art. 40 ust. 1, podlega karze grzywny.* Brak pouczeń w zaleceniach pokontrolnych stanowił naruszenie § 6 pkt 2 ppkt 2 lit. a zasad szczególnych prowadzenia nadzoru konserwatorskiego, stanowiących załącznik nr 14 do zarządzenia nr 1 LWKZ z 31 stycznia 2014 r. w sprawie kontroli zarządczej w WUOZ. Kierownik Delegatury Urzędu w Białej Podlaskiej wyjaśnił, że *dotychczasowe zaangażowanie właściciela w utrzymanie cmentarzy wojennych w Tulilowie i Krzewicy dotyczące ich utrzymania oraz zakres zaleceń do wykonania prostych prac porządkowych i oznakowania obiektu spowodował, że terminy wykonania zaleceń zostały przegapione w natłoku innych, bardziej pilnych spraw. Brak wykonania*

kontroli realizacji wydanych zaleceń nie spowodował zwiększenia występowania zagrożeń dla tych obiektów. Nieumieszczenie art. 119 w pouczeniach odnosiło się do pierwszych zaleceń. Niedopatrzenie to zostało naprawione w kolejnych pismach (w styczniu 2018 r.) dotyczących następnych kontroli,

- w dniu 7 października 2016 r. Kierownik Delegatury Urzędu w Białej Podlaskiej, po przeprowadzonej 30 września 2016 r. kontroli cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej w Pogorzelcu skierował do Urzędu Gminy w Sosnówce zalecenia (pismo: znak INI.5180.23.3.2016) dotyczące usunięcia samosiewów drzew z terenu cmentarza oraz doprowadzenia do pionu ogrodzenia, z terminem realizacji do 30 czerwca 2017 r. Kierownik Delegatury Urzędu w Białej Podlaskiej wyjaśnił, że wykonanie zaleceń pokontrolnych zostało przekazane przez Urząd Gminy w Sosnówce pracownikowi ww. Delegatury drogą telefoniczną, w terminie wskazanym w ww. piśmie. W celu sprawdzenia realizacji zaleceń, pracownik Delegatury, przeprowadził 14 grudnia 2017 r. oględziny ww. cmentarza, stwierdzając ich wykonanie;
- b) dwóch kontroli przeprowadzonych przez Urząd, tj.:
- w dniu 22 czerwca 2016 r. LWKZ, po przeprowadzeniu 12 maja 2016 r. kontroli cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej w Piotrkowie Drugim, skierował do Wójta Gminy Jabłonna zalecenia dotyczące usunięcia z terenu cmentarza oraz z wału ziemnego otaczającego cmentarz zakrzaczeń i drzew w złym stanie zdrowotnym oraz oczyszczenia rowu otaczającego cmentarz z zalegających gałęzi pozostałych po usuwaniu samosiewów, z terminem realizacji do 30 kwietnia 2017 r.
W złożonym wyjaśnieniu LWKZ podał, że wykonanie prac w ramach wydanych zaleceń potwierdził Zastępca Wójta Gminy Jabłonna w piśmie z dnia 20 lutego 2018 r. (w trakcie kontroli NIK),
 - w dniu 25 czerwca 2014 r. LWKZ, po przeprowadzeniu kontroli cmentarza powstańczego z 1863 r. w Sobolewie Kolonia, skierował do Wójta Gminy Firlej zalecenia dotyczące zaimpregnowania drewnianych elementów ogrodzenia, z terminem realizacji do 15 września 2015 r. W złożonym wyjaśnieniu LWKZ podał, że wykonanie prac w ramach wydanych zaleceń potwierdził Wójt Gminy Firlej w piśmie z dnia 20 lutego 2018 r. (w trakcie kontroli NIK), jednak tutaj Urząd posiadał informację w tym zakresie;
- c) jednej kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę Urzędu w Zamościu, tj. w dniu 16 września 2014 r. Kierownik ww. Delegatury, po przeprowadzeniu 15 września 2014 r. kontroli cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej w Kitowie, skierował do Wójta Gminy Sulów zalecenia dotyczące sukcesywnego prowadzenia prac w zakresie oczyszczania cmentarza z chwastów i samosiewów drzew oraz posiania trawy na obiekcie, z terminem realizacji do 15 maja 2015 r.
W złożonym wyjaśnieniu Kierownik ww. Delegatury podał, że przyjęcie bez zastrzeżeń przez Wójta zaleceń pokontrolnych, uznano za oczywiste wykonanie podstawowego zakresu prac. Ze względu na ich niewielki zakres nie sprawdzono realizacji zaleceń. Informację o cyklicznym prowadzeniu prac porządkowych na cmentarzu potwierdził w rozmowie telefonicznej 8 lutego 2018 r. (w trakcie kontroli NIK) pracownik Urzędu Gminy.
(dowód: akta kontroli str. 226-231, 285-360)

Ocena cząstkowa

WUOZ nie zapewnił właściwego nadzoru nad działalnością obejmującą opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi w skontrolowanym zakresie. Służby WUOZ prowadziły w badanym okresie kontrole grobów i cmentarzy wojennych ujętych tylko w rejestrze zabytków. Według NIK, planowanymi kontrolami należałoby objąć również groby i cmentarze wojenne włączone do wojewódzkiej ewidencji zabytków i niewpisane do rejestru zabytków, w celu ewentualnego zapobieżenia skutkom ich zniszczenia w stopniu powodującym utratę ich wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Jako niedopuszczalną praktykę należy uznać nieegzekwowanie przez WUOZ od wszystkich właścicieli lub posiadaczy skontrolowanych grobów i cmentarzy wojennych informacji o realizacji wydanych zaleceń pokontrolnych. Krytycznie należy również ocenić zaniechanie, ze strony służb WUOZ, działań prawnych w odniesieniu do stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie przeprowadzenia samowolnych prac remontowych mogił w Bęczynie oraz niezabezpieczenia cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej w m. Koble (wpisanego do rejestru zabytków) w formie ustanowienia czasowego zajęcia tego zabytku do czasu usunięcia jego zagrożenia, polegającego m.in. na możliwości jego uszkodzenia lub zniszczenia.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o:

- 1) skierowanie do organów ścigania, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa przy samowolnej realizacji remontów dwóch mogił wojennych w Bęczynie,
- 2) wystąpienie do Starosty Hrubieszowskiego o wydanie, na podstawie art. 50 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków, decyzji o zabezpieczeniu cmentarza wojennego z okresu I wojny światowej w Koble w formie ustanowienia czasowego zajęcia tego zabytku do czasu usunięcia zagrożenia, polegającego m.in. na możliwości jego uszkodzenia lub zniszczenia,
- 3) egzekwowanie do właścicieli i posiadaczy grobów i cmentarzy wojennych informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. (dalej: „ustawa o NIK”).

246
Lublin, dnia 27 kwietnia 2018 r.

Kontroler
Walerian Marczyk
Doradca ekonomiczny

/ - /

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/ - /

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

DYREKTOR
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatura w Lublinie
z up.

Monika Tomaszewska
WICEDYREKTOR