



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.029.06.2017
P/17/097

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/097 – Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Krzysztof Kempa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR.63/2018 z 21 marca 2018 r. i nr LKR.101/2018 z 17 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 662-663)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Nowy Sącz, 33-300 Nowy Sącz, Rynek 1 (Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Nowak, Prezydent Nowego Sącza (Prezydent) (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

W okresie objętym kontrolą aktywność Miasta Nowy Sącz (*Miasto*) w zakresie opieki nad cmentarzami i kwaterami wojennymi skupiona była na remoncie cmentarza wojennego nr 350 oraz ekshumacji i pochówku żołnierzy radzieckich. Rzetelnie zrealizowano i rozliczono powierzone przez Wojewodę Małopolskiego zadania, na które w latach 2014-2015 otrzymano 119,1 tys. zł dotacji celowych. Roboty na wpisanym do rejestru zabytków cmentarzu nr 350 wykonywano po uzyskaniu stosownych zgód Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (*Konserwator Zabytków*). Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w przypadku prac remontowych na tym cmentarzu, które realizowano w 2014 r. w ramach porozumienia zawartego z Wojewodą Małopolskim, niezależnie od treści tego porozumienia wymagane było jeszcze zezwolenie, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych³.

Bezpośredni dozór nad stanem pozostałych grobów i cmentarzy wojennych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych, polegał przede wszystkim na wykonywaniu bieżących prac porządkowych i pielęgnacji zieleni oraz okolicznościowych dekoracjach.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że otrzymane od Wojewody dotacje były jednak niewystarczające, dla zapewnienia właściwej opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi. Potwierdziły to także oględziny, w tym stanu cmentarza nr 351, który wymaga pilnych prac remontowych.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli budzi brak realizacji w Mieście wymogów określonych ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴. W Mieście nie prowadzono gminnej ewidencji zabytków (GEZ) wymaganej art. 22 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków, a w konsekwencji nie opracowano i nie przyjęto gminnego programu opieki nad zabytkami, o którym mowa w art. 87 ust. 1 tej ustawy. Gminną ewidencję zabytków założono dopiero w czasie kontroli NIK, uwzględniając w niej trzy cmentarze wojenne (nr 349, 350 i 351) oraz cmentarz żydowski i *Stary cmentarz*, na których są mogiły ofiar II wojny światowej.

¹ Kontrolą objęto lata 2014-2016 z uwzględnieniem działań i zdarzeń zaistniałych wcześniej lub później, jeśli miały wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.

² 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. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 681 ze zm.; dalej: *ustawa o grobach i cmentarzach wojennych*.

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.; dalej: *ustawa o ochronie zabytków*.

Problematykę dotyczącą ochrony i opieki nad zabytkowymi cmentarzami wojennymi uwzględniono w dokumentach strategicznych Miasta, takich jak: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dotyczących terenów, na których znajdowały się zabytkowe obiekty. Zagadnień tych nie uwzględniono jednak w kolejnych strategiach rozwoju Nowego Sącza⁵.

W swoich działaniach promocyjnych Miasto w ograniczony sposób wykorzystywało potencjał kulturowy i turystyczny związany z posiadaniem na swoim terenie grobów i cmentarzy wojennych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi

1.1. Na terenie Miasta znajdowały się dwa cmentarze wojenne, dwie kwatery z I wojny światowej oraz 6 kwater wojennych, 11 mogił zbiorowych i 8 pojedynczych z II wojny światowej, jak niżej:

- cmentarze wojenne: nr 349 na osiedlu Dąbrówka (w latach 1914-1915 pochowano 53 żołnierzy: 52 z armii austrowęgierskiej i 1 z armii rosyjskiej) i nr 351 na osiedlu Zabełcze (w latach 1914-1915 pochowano 21 żołnierzy: 18 z armii austrowęgierskiej i 3 z armii rosyjskiej),
- kwatery wojenne z I wojny światowej na cmentarzu komunalnym przy ul. Rejtana w Nowym Sączu - kwatera cmentarza wojennego nr 350 (w latach 1914-1915 pochowano 1301 żołnierzy: 930 z armii austrowęgierskiej, 252 z armii rosyjskiej i 119 z niemieckiej) oraz Kwatera Legionistów Polskich (19 żołnierzy poległych w latach 1916-1917 w walkach z armią rosyjską),
- kwatery wojenne z II wojny światowej; jedna na *Starym Cmentarzu* przy al. Wolności (kwatera 205 ofiar terroru hitlerowskiego) i pięć - na ww. cmentarzu komunalnym – kwatera żołnierzy września 1939 r. (40 poległych, w tym 22 nieznanych z nazwiska), kwatera żołnierzy radzieckich (766 żołnierzy poległych i zmarłych od ran w czasie wyzwolenia Sądecczyzny), kwatery 2 łączniczek Armii Krajowej i 4 członków ruchu oporu poległych w 1944 r. oraz kwatera 7 nieznanych ofiar terroru hitlerowskiego w latach 1940-1944,
- zbiorowa mogiła 2 żołnierzy Wojska Polskiego z 1939 r. na cmentarzu parafialnym przy ul. Węgierskiej oraz mogiły ofiar terroru hitlerowskiego z II wojny światowej – mogiła na cmentarzu komunalnym przy ul. Św. Heleny (16 Polaków rozstrzelanych 7 września 1939 r.), 3 mogiły na cmentarzu komunalnym przy ul. Rejtana (1, 2 i 6 Polaków - ofiar ww. terroru w 1940 r. i w 1944 r.), mogiła na cmentarzu żydowskim przy ul. Rybackiej (150 Polaków - ofiar terroru z lat 1939-1945) oraz 6 mogił zbiorowych Żydów na ww. cmentarzu żydowskim (brak danych o liczbie i nazwiskach pochowanych),
- 2 pojedyncze mogiły ofiar terroru hitlerowskiego z 1942 r. na ww. cmentarzu żydowskim i 6 mogił na cmentarzu komunalnym przy ul. Rejtana, w których pochowano 2 żołnierzy Wojska Polskiego z 1939 r., działacza organizacji zbrojnej i ofiarę terroru hitlerowskiego w 1941 r. oraz 2 żołnierzy Armii Krajowej w 1944 r. (wszyscy znani z nazwiska).

Liczba ww. obiektów nie uległa zmianie w okresie objętym niniejszą kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 238-240)

Urząd nie dysponował dokumentacją historyczno-odtworzeniową grobów i cmentarzy wojennych z opisem historii ich powstania, wprowadzonych na nich zmian i zakresu prac renowacyjno-konstrukcyjnych.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że dokumentacja w *pewnym sensie* istnieje lecz jest rozproszona, bo początki cmentarzy są w dokumentacji Archiwum Narodowego w Krakowie, sprawy remontów co najmniej od początku lat 80-tych XX wieku są w dokumentacji Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków i w archiwach zarządów cmentarzy,

⁵ Strategia Rozwoju Nowego Sącza 2020 wprowadzona uchwałą Nr XXXVIII/443/2008 Rady Miasta Nowego Sącza z 17 grudnia 2008 r. oraz Strategia Rozwoju Nowego Sącza 2020+ wprowadzona uchwałą Nr XIX/209/2015 Rady Miasta Nowego Sącza z 29 grudnia 2015 r. (dalej *Strategia z 2008 r. i Strategia z 2015 r.*).

a w Urzędzie jest dokumentacja historyczno-opisowa miejsc pamięci narodowej w Nowym Sączu z listopada 1997 r. oraz katalog grobów zabytkowych na cmentarzu komunalnym sporządzony w latach 1986-1987. Charakter dokumentacji odtworzeniowej mają też projekty prac remontowo-konserwatorskich na poszczególnych cmentarzach.

(dowód: akta kontroli str. 143-179, 551-554)

1.2. Podczas kontroli NIK, Prezydent wydał zarządzenie nr 177/2018 z 4 kwietnia 2018 r. w sprawie założenia GEZ. Ewidencję prowadzi się w formie kart adresowych zabytków nieruchomości, zgodnie z wzorem ustalonym 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 zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁶. Ewidencja zawierała 632 karty adresowe zabytków nieruchomości, w tym - trzy karty cmentarzy wojennych nr 349, nr 351 i nr 350 (kwatery na cmentarzu komunalnym) oraz dwie karty obejmujące *Stary cmentarz* przy al. Wolności i cmentarz żydowski przy ul. Rybackiej, na których znajdują się mogiły ofiar z II wojny światowej. Wszystkie ww. cmentarze (bez komunalnego) wpisane były do rejestru zabytków.

(dowód: akta kontroli str. 324-336)

1.3. W strategii rozwoju Nowego Sącza z 2008 r. określono rewitalizację Starego Miasta, w tym zabytkowego ratusza i zamku Jagiellonów oraz historycznych terenów zielonych m.in. parków i cmentarzy. W Strategii z 2015 r. w karcie programu kluczowego nr 7 *Nowy Sącz miastem kultury i rozrywki* jednym z trzech celów szczegółowych było *stworzenie warunków dla rozwoju kultury oraz rozwoju dziedzictwa kulturowego*. Zwrócono uwagę, że istotnym elementem działań zmierzających do podniesienia rangi turystycznej Miasta oraz do wzmocnienia świadomości kulturowej u mieszkańców jest rewitalizacja Starówki i Plant.

W obu Strategiach stwierdzono, że na równi z działaniami rewitalizującymi zabytkowe zespoły urbanistyczne wskazane jest prowadzenie działalności edukacyjnej i informacyjnej poprzez wydawnictwa naukowe, popularnonaukowe, turystyczne i albumowe dotyczące historii miasta i jego zabytków oraz propagowanie w sieci internetowej informacji o ofercie i edukacji kulturalnej.

W ww. Strategiach nie określono zadań w zakresie ochrony i opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi.

(dowód: akta kontroli str. 53-119)

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta⁷ wśród 65 obiektów zabytkowych wpisanych do rejestru zabytków wymieniono m.in. cmentarze wojenne nr 349, nr 350, nr 351 i cmentarz żydowski. Stwierdzono, że zagospodarowanie i użytkowanie obszarów chronionych wymaga uwzględnienia zasad ustalonych decyzjami Konserwatora Zabytków i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (*mpzp*).

W *mpzp*, obejmujących obszary cmentarzy i kwater wojennych⁸, określono m.in. obowiązek ochrony cmentarzy wpisanych do rejestru zabytków, wymóg uzyskania zgody Konserwatora Zabytków na wszelkie prace konserwatorskie i restauratorskie, a wobec *Starego cmentarza* - w strefie ochrony konserwatorskiej zespołu staromiejskiego - zakaz lokalizacji nowych obiektów budowlanych za wyjątkiem sieci uzbrojenia terenu wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi oraz obiektów *małej architektury*, typu: *tablice pamiątkowe, pomniki, symbole kultu religijnego*.

W Studium i w *mpzp* nie określono stanu zachowania cmentarzy i kwater wojennych oraz konieczności przeprowadzenia na nich prac konserwacyjnych lub remontowych.

⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 113 poz. 661.

⁷ Uchwała Nr XIV/133/2011 Rady Miasta Nowego Sącza z 6 września 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Nowego Sącza oraz uchwała Nr XLIV/431/2017 Rady Miasta Nowego Sącza z 12 września 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Nowego Sącza.

⁸ Uchwały Rady Miasta Nowego Sącza Nr LIX/4711/2006 z 7 lutego 2006 r. i Nr XLV/470/2017 z 17 października 2017 r. dotyczące - odpowiednio - wprowadzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Nowego Sącza - „Nowy Sącz-24” i zmiany tego planu (dot. cmentarza na osiedlu Zabelcze), Nr LXIX/862/2006 z 5 września 2006 r. - miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Miasta Nowego Sącza - „Nowy Sącz-19” (obejmuje cmentarz żydowski) i Nr XV/147/2015 z 15 września 2015 r. dotyczący zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Nowego Sącza - „Nowy Sącz-29 - Śródmieście” (obejmuje obszar starego cmentarza i cmentarz wojenny nr 350).

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹, wg której opracowuje się Studium i mpzp określa ramy, w których gmina może się poruszać stanowiąc ww. dokumenty, a w związku z tym studium i mpzp określają zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków wskazując na obowiązek ich ochrony.

Dokumenty te nie są inwentaryzacją terenu i nie mogą opisywać stanu zachowania grobów i cmentarzy wojennych, lecz wyrażają główne założenia polityki przestrzennej gminy poprzez m.in. określenie przeznaczenia, warunków zagospodarowania i zabudowy terenu.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 241-321, 559-563)

W latach 2014-2016 żadna z decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy nie obejmowała obszaru cmentarzy i kwater wojennych.

(dowód: akta kontroli str. 241)

1.4.-1.5. W latach 2014-2016, Miasto nie posiadało Programu opieki nad zabytkami. Z uwagi na brak Programu, Prezydent nie sporządzał sprawozdań z jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 322-323)

1.6. Bezpośredni dozór nad stanem grobów i cmentarzy wojennych na terenie Miasta sprawowany był na podstawie porozumień Prezydenta z Wojewodą z dnia 24 września 2012 r. oraz z 1 sierpnia 2017 r. w sprawie powierzenia zadań z zakresu administracji rządowej dotyczących utrzymania grobów i cmentarzy wojennych na terenie miasta (*Porozumienia*). W Porozumieniu z września 2012 r. określono m.in. że Wojewoda powierza Miastu realizację zadań wynikających z ustawy o cmentarzach wojennych związanych z remontem i konserwacją grobów i cmentarzy wojennych wg zakresu prac określonego w Porozumieniu na dany rok budżetowy. Określono, że środki finansowe na ich realizację zapewnia Wojewoda, a ich przekazanie na rachunek Miasta nastąpi po przekazaniu do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (*MUW*) rozliczenia z przyznanych środków.

Aneksy do Porozumienia, które obowiązywały w 2014 r. i w 2015 r. dotyczyły przyznania dotacji na remont cmentarza wojennego nr 350 na cmentarzu komunalnym przy ul. Rejtana, oraz dotacji na ekshumację szczątków żołnierzy radzieckich i ich przeniesienie z innych cmentarzy na kwaterę żołnierzy radzieckich na cmentarzu komunalnym przy ul. Rejtana.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 120-133)

W Regulaminie organizacyjnym Urzędu realizację zadań w zakresie *cmentarnictwa i grobownictwa wojennego* powierzono Wydziałowi Gospodarki Komunalnej Urzędu. W Regulaminie organizacyjnym tego Wydziału ww. zadanie ustalono dla samodzielnego stanowiska pracy – ogrodnik miejski. W zakresach czynności dla osoby zatrudnionej na tym stanowisku określono m.in. prowadzenie spraw związanych z cmentarnictwem i grobownictwem wojennym (zadanie zlecone) oraz przygotowywanie postępowań przetargowych, umów, dokonywanie odbioru prac i sprawdzanie faktur.

(dowód: akta kontroli str. 4-42)

Bieżące utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych Miasto powierzyło Spółce AVR w ramach usługi *Utrzymanie terenów zieleni miejskiej Nowego Sącza*. W załącznikach do umów ze Spółką określono rodzaje i częstotliwość prac w ponad 30 miejscach pamięci narodowej. Były to m.in. cmentarze wojenne nr 349 i 351, pomniki przy grobach i kwaterach wojennych na cmentarzu komunalnym m.in. w kwaterach nr 15, 19 i 45 - dotyczących odpowiednio – legionistów polskich, żołnierzy września 1939 i cmentarza wojennego nr 350 (innymi miejscami pamięci narodowej były m.in. pomniki: *Sybiraków, partyzantów, żołnierzy polskich i radzieckich, ofiar faszyzmu*, pomniki i groby powstańców z 1830 i z 1863 r.). Grobów i cmentarzy wojennych dotyczyły prace porządkowe, koszenie trawy (8x/rok), grabienie liści (2x/rok) i dekoracje okolicznościowe.

Na utrzymanie miejsc pamięci narodowej (w tym grobów i cmentarzy wojennych) z uwzględnieniem dekoracji okolicznościowych Miasto wydatkowało w latach 2014-2016 47,8 tys. zł, w tym 19,8 tys. zł w 2014 r., 20 tys. zł w 2015 r. i 8 tys. zł w 2016 r. - zgodnie z umownymi stawkami rocznych opłat za utrzymanie miejsc pamięci narodowej.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że zmniejszenie wydatków do 8 tys. zł w 2016 r. nie

⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.).

wynikało z ograniczenia przedmiotowego zakresu prac, lecz z korzystniejszej oferty cenowej złożonej przez Spółkę w postępowaniu przetargowym na realizację usługi „Utrzymania terenów zieleni miejskiej Nowego Sącza” w 2016 r.

Patronat nad wszystkimi grobami, cmentarzami i kwaterami wojennymi sprawowały miejscowe szkoły podstawowe, gimnazja i zespoły szkół oraz OSP Biegonice¹⁰.

Dyrektor Wydziału Kultury i Sportu Urzędu (w 2016 r. – Wydziału Kultury, Sportu, Komunikacji Społecznej i Promocji) w każdym roku przed kwietniem – *Miesiącem Pamięci Narodowej* i przed *Dniem Wszystkich Świętych* kierował pisma do wszystkich jednostek sprawujących opiekę nad miejscami pamięci narodowej (w tym grobami i cmentarzami wojennymi) o przeprowadzenie na nich prac porządkowych oraz ukwiecenie.

(dowód: akta kontroli str. 120-122, 194-240, 347-355, 605-607)

W Urzędzie nie powołano tzw. „opiekuna” cmentarzy wojennych, którego zadaniem byłoby m.in. sprawdzanie stanu obiektów i podejmowanie odpowiednich działań w przypadku stwierdzenia stanów nieprawidłowych.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że nie przewiduje tego ustawa oraz uważa za niezasadne utworzenie takiego stanowiska, bo oględziny i monitoring potrzeb wykonuje pracownik na stanowisku ogrodnika miejskiego podczas comiesięcznej kontroli wykonania usług w zakresie bieżącego utrzymania miejsc pamięci, grobów i cmentarzy wojennych. Z Urzędem współpracują w tym zakresie szkoły podstawowe, gimnazja i zespoły szkół sprawujące patronat i opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi. Polega to na ich odwiedzaniu, porządkowaniu, a w czasie większych uroczystości - na wystawieniu warty honorowej (najczęściej przez harcerzy).

(dowód: akta kontroli str. 559-563)

1.7. Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu nie posiadał analiz z diagnozą problemów w zakresie odbudowy, utrzymania i zabezpieczenia grobów i cmentarzy wojennych.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że wprawdzie Miasto nie ma pisemnych analiz identyfikujących problemy związane z zabezpieczeniem grobów i cmentarzy wojennych to w latach 2014-2016 monitorowało i oceniało problemy w tym zakresie oraz konsultowało je telefonicznie lub poprzez bezpośrednie rozmowy z pracownikami Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków oraz Wydziału Rewaloryzacji Zabytków Krakowa i Dziedzictwa Narodowego. Wynikiem tych działań były podjęte prace na cmentarzach wojennych, w tym remont cmentarza wojennego z I wojny Światowej nr 350 (wyłącznie ze środków Wojewody) oraz remont kwatery wojennej ofiar hitlerowskiego terroru przy al. Wolności.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 322-323, 559-563)

1.8. Na podstawie porozumień z Wojewodą Małopolskim w 2014 r. wykonano remont cmentarza wojennego nr 350 na cmentarzu komunalnym przy ul. Rejtana, a w 2015 r. dokonano ekshumacji szczątków 6 żołnierzy radzieckich z grobu wojennego przy al. Wolności, które przeniesiono na kwaterę żołnierzy radzieckich na cmentarzu komunalnym przy ul. Rejtana¹¹. Na tą samą kwaterę przeniesiono szczątki żołnierzy radzieckich z sześciu innych miejsc na terenie województwa małopolskiego.

W 2017 r. wykonano I etap remontu kwatery wojennej ofiar terroru hitlerowskiego z II wojny światowej na *Starym cmentarzu* (II etap ujęto w planie na 2018 r.).

W 2014 r. na remont cmentarza nr 350 Wojewoda przyznał 86 tys. zł dotacji, którą w wyniku postępowania o zamówienie publiczne obniżono do 75 tys. zł. Remont obejmował oczyszczenie i techniczne zabezpieczenie obelisku pomnika, konserwację estetyczną jego dolnej części oraz rzeźby rycerza wraz z podstawą, półokrągłą kolumnadą, murem okalającym kwaterę cmentarną i betonowym nagrobkiem z tablicą inskrypcyjną, a także oczyszczenie żwirowej alejki oraz oczyszczenie i konserwację 107 steli nagrobnych. Całość tych prac została pokryta z dotacji Wojewody.

¹⁰ OSP nad mogiłą żołnierzy Wojska Polskiego z 1939 na cmentarzu parafialnym na ul. Węgierskiej.

¹¹ Pochówek żołnierzy radzieckich przeprowadzono w oparciu o decyzję Wojewody Małopolskiego z dnia 4 maja 2015 r., zarządzającą w trybie art. 4 ust. 1 ustawy, ekshumację szczątków z siedmiu grobów wojennych, w tym grobu pod pomnikiem przy alei Wolności w Nowym Sączu i pochówek w grobie zbiorowym nr 36 w kwaterze wojennej żołnierzy radzieckich na cmentarzu komunalnym w Nowym Sączu.

W 2015 r. na ekshumację szczątków żołnierzy radzieckich Wojewoda przyznał 48 tys. zł dotacji, którą obniżono do 44.120 zł, tj. do rzeczywistej wartości wydatków na wykonanie zadania. Wartość robót w zakresie ekshumacji wynosiła 42.120 zł, a 2 tys. zł dotyczyło wykonania nawierzchni przy mogile. W ramach zadania wykonano ekshumację szczątków żołnierzy radzieckich z grobu przy al. Wolności pod nadzorem archeologa i antropologa, uporządkowano teren z rozmontowaniem metalowej części z płyty kamiennej oraz przechowaniem płyty sarkofagowej, przygotowano mogiłę o określonych wymiarach w kwaterze wojennej żołnierzy Armii Czerwonej na cmentarzu komunalnym przy ul. Rejtana (dla pochowania szczątków ekshumowanych z grobu przy al. Wolności i sześciu innych miejsc z terenu województwa małopolskiego) wykonano kamienne obramowanie mogiły, analogiczne do obramowań innych mogił w tej kwaterze (mogiła i pochówek pod nadzorem archeologa i antropologa), wykonano nawierzchnię przy mogile oraz udzielono pomocy w organizacji ceremonii pogrzebowej przez MUW.

Cmentarz wojenny nr 350 będący kwaterą na cmentarzu komunalnym na ul. Rejtana (kwatery nr 45) był wpisany do rejestru zabytków. Urząd uzyskał zgody Konserwatora Zabytków na przystąpienie do wykonania ww. prac. W odbiorze robót uczestniczył przedstawiciel Konserwatora Zabytków. Roboty odebrano bez zastrzeżeń.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 120-154, 173-189, 411-534)

1.9. Ww. dotacje Wojewody były jedynymi (zewnętrznymi) środkami finansowymi na zadania związane z cmentarzami wojennymi. Otrzymane dotacje - 75 tys. zł w 2014 r. oraz 44,1 tys. zł w 2015 r. wykorzystano w całości. Ich udział w wydatkach Miasta w rozdziale 71035 *Cmentarze* w ww. latach wynosił odpowiednio 6,2% i 3,9%, a w stosunku do wydatków budżetowych ogółem – odpowiednio – 0,02% i 0,01%.

Urząd w pismach do MUW przekazał kopie dokumentów związanych z realizacją danego zadania (umowa z wykonawcą i aneks do umowy, pozwolenie Konserwatora Zabytków na prowadzenie robót, protokół odbioru robót, faktura, dowód dokonania przelewu na rzecz wykonawcy, dokumentacja fotograficzna, sprawozdanie z nadzoru archeologicznego i antropologicznego).

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 120-123, 411-446)

1.10. W projektach budżetu Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu na 2014 r., na 2015 r. i na 2016 r. wydatki w rozdziale 71035 *Cmentarze* określono – odpowiednio – na 430 tys. zł, na 360 tys. zł i na 400 tys. zł. Dotyczyły głównie § 4300 *zakup pozostałych usług* (wydatki związane z administrowaniem cmentarzami komunalnymi) – po 330 tys. zł w 2014 r. i w 2015 r. oraz 380 tys. zł w 2016 r., a w § 4270 *zakup usług remontowych* (remonty bieżące miejsc pamięci narodowej, cmentarzy wojennych i komunalnych) odpowiednio – 100 tys. zł, 30 tys. zł i 20 tys. zł.

W przyjętych przez Radę Miasta budżetach na 2014 r. i na 2015 r. wydatki bieżące dotyczące realizacji statutowych zadań (§ 4270 i § 4300) określono zgodnie z ww. projektami Wydziału, a na 2016 r. ustalono na 370 tys. zł (mniej o 7,5%).

Wydatki na utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi na terenie Miasta oraz na remonty cmentarzy i miejsc pamięci narodowej wynosiły w 2014 r. i w 2015 r. – odpowiednio – 411 tys. zł i 376,9 tys. zł (w tym w § 4300 – odpowiednio – 330 tys. zł oraz 367,4 tys. zł), a w 2016 r. – 313,4 tys. zł (304,4 tys. zł w § 4300).

Dotacja Wojewody - 75 tys. zł w 2014 r. stanowiła 18,2 % ww. wydatków, a 44,1 tys. zł w 2015 r. – 11,7 %.

Wydatki związane z utrzymaniem miejsc pamięci narodowej (w tym grobów i cmentarzy wojennych) – 19,8 tys. zł w 2014 r., 20 tys. zł w 2015 r. i 8 tys. zł w 2016 r. stanowiły - odpowiednio – 4,8%, 5,3% i 2,6%.

W 2014 r. wydatki w rozdziale 71035 stanowiły 0,3 % wydatków budżetowych ogółem, w 2015 r. – 0,2%, a w 2016 r. – 0,1%.

(dowód: akta kontroli str. 413, 605-646)

Niewyodrębnienie wydatków na groby i cmentarze wojenne przy planowaniu budżetu oraz w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetowych wyjaśnione zostało przez Zastępcę

Prezydenta tym, że obowiązujące przepisy w sprawie klasyfikacji budżetowej przewidują w ramach działu 710 *Działalność usługowa* tylko jeden rozdział 71035 *Cmentarze*.

(dowód: akta kontroli str.605-607)

1.11. W badanym okresie przedstawiciele MUW przeprowadzili w Urzędzie jedną kontrolę wykorzystania dotacji 86 tys. zł na kontynuację remontu obelisku i steli nagrobnych na kwaterze wojennej nr 350, którą przyznano wg aneksu nr 1/2013 z 11 czerwca 2013 r. do Porozumienia z 24 września 2012 r., a aneksem nr 2/2013 zwiększono o 2,5 tys. zł na badania archeologiczne w kwaterze żołnierzy radzieckich na cmentarzu komunalnym. Wg sprawozdania Miasto pismem z 12 września 2013 r. powiadomiło MUW o odstąpieniu od podpisania umowy przez wykonawcę prac remontowych cmentarza nr 350 wyłonionego w postępowaniu o zamówienie publiczne oraz zwróciło się o wyrażenie zgody na przeznaczenie części niewykorzystanej dotacji na wykonanie granitowych tablic memoratywnych na cmentarzu wojennym ofiar terroru hitlerowskiego przy al. Wolności. Zgodnie z tą propozycją aneksem nr 3/2013 zmieniono zakres prac i zmniejszono wysokość dotacji do 20.973 zł. Pismem z 27 listopada 2013 r. Miasto powiadomiło o wykorzystaniu dotacji w kwocie 19.720 zł. Po sprawdzeniu dokumentacji sposobu wyłonienia wykonawców prac oraz oryginałów umów i rachunków wykonawców, stwierdzono pozytywny wynik kontroli, bez uchybień i nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 408-409)

1.12. Oględziny 9 cmentarzy, kwater i mogił wojennych na terenie Miasta¹², w tym wszystkich 5 wpisanych do rejestru zabytków wykazały m.in., że:

- przy dościach do poszczególnych cmentarzy i kwater wojennych nie było tablic kierunkowych wskazujących znajdujące się w pobliżu cmentarze i kwatery wojenne;
- przy wejściach na cmentarze wojenne nr 349, 350 i 351 - brak było tablic informacyjnych o historii ich powstania oraz o liczbach i narodowościach pochowanych, a także nie było tablic z opisem kwatery legionistów polskich z I wojny światowej i kwatery żołnierzy września 1939 na cmentarzu komunalnym;
- w otoczeniu cmentarzy wojennych wpisanych do rejestru zabytków nie było znaku informującego o ochronie¹³;
- przy cmentarzach i kwaterach wojennych były tabliczki o *opiece* określonych szkół;
- na cmentarzu wojennym nr 351 - brakowało 3 odcinków żeliwnego łańcucha między 4 betonowymi słupami w tylnej części cmentarza i 1 odcinka łańcucha między 2 słupami z przodu cmentarza od strony drogi dojazdowej. Na słupach były porosty mchu. Na wszystkich 10 betonowych nagrobkach nie było krzyży, a stele na nich były nieczytelne;
- na cmentarzu żydowskim - porosty mchu były na betonowych podstawach metalowego ogrodzenia kwatery ofiar terroru hitlerowskiego z II wojny światowej;
- na cmentarzu wojennym nr 349 było 20 nagrobków, a wg umieszczonych na nich tabliczek (z nazwiskami od 2 do 3 pochowanych) pochowano tu 45 żołnierzy armii austro-węgierskiej i 1 żołnierza rosyjskiego. Na 3 tabliczkach nazwiska były nieczytelne;
- na cmentarzu wojennym nr 350 były 152 nagrobki, w tym na 60 nagrobkach - tabliczki z napisem *NN*. Tabliczki na pozostałych 92 nagrobkach informują o pochowaniu łącznie 160 osób z określeniem ich nazwisk i 8 nieznanych z nazwiska żołnierzy;
- na cmentarzu wojennym nr 351 było 10 nagrobków z nieczytelnymi tabliczkami o pochowanych.

(dowód: akta kontroli str. 540-548)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że cmentarze i kwatery wojenne oznaczone są tablicami z napisem *Miejsce pamięci narodowej* - przy głównych ciągach ulicznych i pieszych

¹² Kontroler NIK i specjalista w dziedzinie cmentarnictwa objęli oględzinami w Nowym Sączu w dniu 18 kwietnia 2018 r. cmentarze wojenne z I wojny światowej nr 349, 350 i 351, kwaterę legionistów polskich z I wojny światowej na cmentarzu komunalnym przy ul. Rejtana oraz na tym samym cmentarzu - kwatery wojenne z II wojny światowej - odpowiednio - żołnierzy radzieckich i żołnierzy września 1939 r. oraz pojedyncze kwatery i mogiły poległych w czasie II wojny światowej, a także kwaterę ofiar terroru hitlerowskiego na *Starym cmentarzu* i mogiłę zbiorową ofiar terroru hitlerowskiego na cmentarzu żydowskim przy ul. Rybackiej (w rejestrze zabytków cmentarze wojenne nr 349, 350 i 351, Stary cmentarz i cmentarz żydowski)

¹³ Wg art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami starosta, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, może umieszczać na zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru znak informujący o tym, iż zabytek ten podlega ochronie.

w obrębie lokalizacji ww. miejsc, co umożliwi łatwy dostęp dla turystów, a na każdym obiekcie jest tabliczka o jednostce (szkole), która sprawuje opiekę. W 2014 r. Urząd podjął działanie w sprawie wykonania tablic informacyjnych na cmentarzach wojennych i złożył wniosek do Konserwatora Zabytków o wydanie zgody na ich wykonanie wg załączonych projektów. Z uwagi na to, że tablice określały zarys historyczny tych miejsc, Konserwator postanowieniem z 24 września 2014 r. nie dopuścił projektu tablicy do realizacji, sugerując rozszerzenie informacji o danym obiekcie i zmianę rozwiązań projektowych tablicy. *W przyszłości w uzgodnieniu z Wojewodą planowane jest wykonanie takich tablic.*

Zastępca Prezydenta wskazał ponadto, że z uwagi na wysokie koszty prac remontowo – konserwatorskich na cmentarzach wojennych oraz ograniczone środki wojewody, przyjęte do realizacji zadania w uzgodnieniu ze służbami wojewody, wykonuje się etapami w kolejnych latach. Dotyczy to m.in. remontu cmentarza wojennego nr 351 w Zabełczu, dla którego Urząd posiada wstępną dokumentację konserwatorską z września 2012 r. Wśród zaleceń konserwatorskich określono m.in. wmurowanie na filarze ogrodzenia żeliwnej tablicy z nazwiskami i stopniami wojskowymi pochowanych żołnierzy, umieszczenie na drugim słupku wejścia informacji o tym, że obiekt jest wpisany do rejestru zabytków, usunięcie żeliwnych łańcuchów i rekonstrukcję drewnianego ogrodzenia. Załączone do ww. dokumentacji założenia ogólne programu restauracji z 2008 r. uzyskały w 2009 r. pozytywną opinię Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 559-570)

Stwierdzone w trakcie ww. oględzin liczby nagrobków i liczby pochowanych na cmentarzach wojennych nr 349, nr 350 i nr 351 były odmienne od danych posiadanych przez Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu. Wg nich na cmentarzu nr 349 są 53 pojedyncze mogiły dla 53 pochowanych (52 Austriaków i 1 Rosjanin), na cmentarzu nr 350 – 1118 grobów pojedynczych i 4 groby masowe dla ogółem 1301 żołnierzy (930 Austriaków, 252 Rosjan, 119 Niemców), a na cmentarzu nr 351 – 21 grobów pojedynczych dla 21 żołnierzy (18 Austriaków i 3 Rosjan).

Dyrektor Wydziału wyjaśniła, że liczbę pochowanych na ww. cmentarzach ustalono wg książek: *Cmentarze I Wojny Światowej w Galicji Zachodniej 1914-1918*¹⁴ oraz *Tablice, groby i pomniki świadczące o przeszłości Nowego Sącza*¹⁵. Na cmentarzu nr 349 jest 20 steli, a na każdej po 2-3 nazwiska łącznie 46 żołnierzy. Rozbieżność dotyczy zatem 7 żołnierzy niezidentyfikowanych z imienia i nazwiska. Rozbieżność na cmentarzu nr 351 wynika z braku steli identyfikujących żołnierzy. Cmentarz wojenny nr 350 pierwotnie złożony był z 4 kwater, w których było 1118 grobów pojedynczych i 4 zbiorowe. Pochowano w nich 930 żołnierzy austro-węgierskich, 252 rosyjskich i 119 niemieckich. Kwaterę nr 4, Niemcy zlikwidowali w latach 1940 - 1943, kwaterę nr 3 zlikwidowano po II wojnie światowej, a kwaterę nr 2 w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku.

Ponieważ na 152 stelach są nazwiska tylko części pochowanych Urząd planuje w uzgodnieniu z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków przygotować tablicę z podaniem wszystkich pochowanych żołnierzy znanych z imienia i nazwiska.

(dowód: akta kontroli str. 540-543, 549-550)

1.13-1.17. W latach 2014-2016 nie było aktów wandalizmu na grobach i cmentarzach wojennych, w tym zabytkowych, w związku z czym nie było przypadków powiadamiania o tym Wojewody i Konserwatora Zabytków. Nie było przypadków przenoszenia pomników na cmentarze wojenne oraz przypadków utraty statusu grobu wojennego, w związku z pochowaniem członków rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 120-125)

1.18. W piśmie doręczonym Prezydentowi 4 stycznia 2016 r. Wydział Rewaloryzacji Zabytków Krakowa i Dziedzictwa Narodowego MUW poinformował, że za pośrednictwem Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa otrzymał informację prasową o wykonaniu pomnika na mogile żołnierzy Wojska Polskiego z 1939 r. na cmentarzu parafialnym przy ul. Węgierskiej w Nowym Sączu. Miejsce to nie zostało uwzględnione w ankietach „groby,

¹⁴ Książka autorstwa Oktawiana Dudy wydana w Warszawie w 1995 r.

¹⁵ Książka Mieczysława Smolenia wydana w 2006 r. przez Polskie Towarzystwo Historyczne – Oddział w Nowym Sączu

kwatery i cmentarze wojenne” z 2007 r. i w materiałach przejętych po Urzędzie Wojewódzkim w Nowym Sączu. Inicjatorzy budowy pomnika nie występowali o zezwolenie wojewody na podstawie art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych. W piśmie zwrócono się o przysłanie fotografii pomnika nagrobnego w jakości pozwalającej na odczyt napisów memoratywnych, o zwięzły opis wymiarów pomnika, ogrodzenia i materiałów, z których zostały wykonane, oraz o sprawdzenie czy w księgach zgonów dawnej miejscowości Biegonice są zapisy mogące się odnosić do pochowanych na cmentarzu żołnierzy Wojska Polskiego. Do pisma załączono fragment artykułu *Pamiętają o bohaterach* w Dzienniku Polskim, dodatek Kronika Małopolska z 3 listopada 2015 r. Nagłówek artykułu informuje, że strażacy z Biegonic upamiętnili 3 żołnierzy poległych we wrześniu 1939 r. nad Popradem i z własnych składek w miejscu ziemnej mogiły wybudowali pomnik.

Pismem z 17 lutego 2016 r. Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu przekazała do MUW żądane dokumenty (fotografie pomnika, opis materiałów z jakich wykonano pomnik, płytę nagrobną i nawierzchnię wokół pomnika, opis ogrodzenia, wymiary pomnika i płyty nagrobnej, treść dwóch tablic nagrobnych oraz kserokopie dwóch aktów zgonu).

(dowód: akta kontroli str.190-193)

1.19. Urząd nie dysponował dokumentacją potwierdzającą upowszechnianie wśród mieszkańców miasta wiedzy na temat zasad postępowania w przypadku odnalezienia dowodów mogących świadczyć o istnieniu grobu wojennego.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w Urzędzie nie przyjęto zasad postępowania w przypadku odnalezienia dowodów mogących świadczyć o istnieniu cmentarza wojennego, *bowiem sądeckie społeczeństwo jest świadome potrzeby upamiętniania i pielęgnowania pamięci o poległych żołnierzach i w przypadku powzięcia takiej wiedzy zgłasza takie przypadki do prezydenta miasta i podległych mu służb*. Jako przykład podał ww. przypadek pochówku żołnierzy Wojska Polskiego na cmentarzu parafialnym w Biegonicach.

(dowód: akta kontroli, str.53-54, 120-122, 559-563)

1.20-1.21. Na terenie miasta nie było przypadków odnalezienia dowodów świadczących o istnieniu grobu lub cmentarza wojennego na terenie należącym do osoby prywatnej, a problematyka opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi nie była przedmiotem skarg i wniosków złożonych do Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 120-122, 410)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Miasta w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2014-2016 Miasto nie posiadało gminnej ewidencji zabytków oraz Programu opieki nad zabytkami, co naruszało postanowienia art. 22 ust. 4 oraz art. 87 ust.1 ustawy o ochronie zabytków, wg których wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy oraz sporządza na okres czterech lat gminny program opieki nad zabytkami, który wg art. 87 ust. 3 ww. ustawy przyjmuje rada gminy, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków.

(dowód: akta kontroli, str. 53-54, 322-324)

Prezydent wyjaśnił, że z uwagi na obowiązujący od 2011 r. status GEZ, tworzone ją we własnym zakresie w Wydziale Kultury i Sportu Urzędu, czego zaletą była dobra znajomość zasobu dziedzictwa i możliwość bieżącej weryfikacji danych o obiektach, ale powodowało to opóźnienia w realizacji z uwagi na masowy charakter ewidencji. Do 4 kwietnia 2018 r. opracowano 632 karty adresowe zabytków nieruchomych i uznano, że ewidencja jest kompletna i gotowa do wprowadzenia. GEZ sporządzono wg wykazu obszarów i obiektów zabytkowych na terenie miasta, materiałów archiwalnych i wizji w terenie, które otrzymano 20 lipca 2012 r. z Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków, bo 13 lipca 2015 r. ww. Urząd odmówił przesłania wojewódzkiej ewidencji zabytków w powołaniu na względy proceduralne. Prezydent wyjaśnił, że wg znowelizowanych w marcu 2010 r. przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i rozporządzenia w sprawie GEZ, wpisanie obiektu do ewidencji powoduje objęcie go nadzorem konserwatorskim wg ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i Prawa budowlanego. Ogranicza to m.in. prawo własności właścicieli

nieruchomości, których nie informuje się o dokonanych wpisach i nie przyznaje się im żadnych uprawnień. Dla Prezydenta Miasta oznacza to nałożony na niego obowiązek szczególnie uważnego i wnikliwego procedowania GEZ. Wyjaśnił, że w latach 2006-2009 Urząd posiadał jako jeden z pierwszych w Małopolsce Program opieki nad zabytkami, a zgodnie z art. 21 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami podstawą do sporządzenia programu jest ewidencja zabytków, w związku z czym obecnie po zakończeniu procesu przygotowania i weryfikacji GEZ planuje się utworzenie nowej wersji Programu, uwzględniającego obecny stan wiedzy o zasobach dziedzictwa na terenie miasta i dotychczasowe doświadczenia w różnych aspektach opieki nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli str. 551-554)

GEZ wprowadzono Zarządzeniem nr 177/2018 Prezydenta Miasta Nowego Sącza z dnia 4 kwietnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli, str. 324)

2. W Strategiach rozwoju z 2008 r. i z 2015 r. nie uwzględniono zagadnień dotyczących cmentarzy wojennych, które były wpisane do rejestru zabytków. Zgodnie z postanowieniami art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków przy sporządzaniu i aktualizacji (m.in.) strategii rozwoju gmin – uwzględnia się ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli, str. 53-119)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że cechą charakterystyczną strategii rozwoju przyjmowanych wg art. 18 ust.1 i ust. 2 pkt. 2, pkt. 6 i pkt. 6a ustawy o samorządzie gminnym jest relatywnie duża swoboda organów gmin, co do zakresu strategii, bo ustawodawca nie formułując bezpośredniej podstawy prawnej do przyjęcia strategii, nie sformułował również jej minimalnego zakresu. Do wyłącznej decyzji organów gminy należy zatem, które elementy zostaną w strategii rozwoju ujęte, a które nie. Strategia koncentruje się na najważniejszych dla miasta siłach motorycznych jego rozwoju i odpowiednio wyselekcjonowanych obszarach interwencji oraz w zgodzie z metodologią tworzenia tego typu dokumentów identyfikuje cele w postaci ochrony dziedzictwa kulturowego i obiektów zabytkowych w Karcie Programu Kluczowego nr 7 na poziomie ogólności właściwym dla dokumentów tego rodzaju.

(dowód: akta kontroli, str. 559-563)

3. Prace na cmentarzu komunalnym przy ul. Rejtana w Nowym Sączu dotyczące w 2014 r. remontu cmentarza wojennego nr 350 wykonywano bez zezwolenia Wojewody wydanego na podstawie art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że: *Podstawą realizacji zadań remontu cmentarza wojennego nr 350 oraz pochówku żołnierzy radzieckich na cmentarzu komunalnym były porozumienia zawarte pomiędzy Wojewodą Małopolskim, a Prezydentem Miasta Nowego Sącza w trybie art. 6 ust. 3 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych. Porozumienia te miały charakter zadaniowy, tj. Wojewoda Małopolski powierzył Miastu wykonanie zadania z zakresu administracji rządowej ściśle określając rodzaj działań objętych tymi porozumieniami oraz przekazując środki finansowe na ten cel. Miasto realizując w imieniu Wojewody powierzone zadanie nie miało zatem obowiązku występować dodatkowo do Wojewody o zezwolenia na wykonanie prac ujętych w porozumieniach. W takich przypadkach art. 5 ustawy nie ma zastosowania (...).*

O zezwolenie Wojewody Małopolskiego na wykonanie czynności określonych w art. 5 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych Miasto powinno się ubiegać w przypadku, gdy chce je realizować wyłącznie ze środków własnych lub pozyskanych ze źródeł innych niż budżet Wojewody. Taki przypadek miał miejsce w 2012 r., kiedy to Urząd Miasta Nowego Sącza pismem WGK-RK.7090.6.2012 z dnia 1.08.2018 r. wystąpił do Wojewody Małopolskiego o wydanie zezwolenia na wykonywanie prac konserwatorsko-remontowych Pomnika Żołnierzy Armii Czerwonej w Nowym Sączu przedstawiając zakres prac do wykonania i jednocześnie zaznaczając, że na wykonanie tych prac zaangażowane będą środki własne miasta. W odpowiedzi na wniosek została wydana Decyzja WD-VI.5232.5.2012 z dnia 3 października 2012 r.

zezwalająca na wykonanie prac konserwatorsko-remontowych pomnika Żołnierzy Armii Czerwonej.

(dowód: akta kontroli, str. 647-661)

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niezależnie od zawartego z Wojewodą Małopolskim porozumienia w sprawie realizacji prac na cmentarzach wojennych, wymagane było zezwolenie, o którym mowa w art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych. Wskazana powyżej nieprawidłowość miała charakter formalny i nie wpłynęła negatywnie na realizację zleconych przez Wojewodę Małopolskiego zadań.

Ocena częściowa

Bezpośredni dozór Miasta nad stanem pozostałych grobów i cmentarzy wojennych polegał przede wszystkim na wykonywaniu bieżących prac porządkowych i pielęgnacji zieleni oraz okolicznościowych dekoracjach. W okresie objętym kontrolą w ramach porozumień zawartych z Wojewodą wykonano remont cmentarza nr 350 oraz ekshumację i pochówki żołnierzy radzieckich. Dotacje Wojewody na te zadania wykorzystano i rozliczono prawidłowo, przy czym prace remontowe na cmentarzu wojennym wykonane, w ramach porozumień zawartych z Wojewodą Małopolskim, zrealizowano bez zezwolenia, o którym mowa w art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych.

W kontrolowanym okresie Urząd nie posiadał Programu opieki nad zabytkami, a GEZ założono dopiero podczas kontroli NIK, uwzględniając w niej 3 cmentarze wojenne z I wojny światowej oraz cmentarze na których znajdują się m.in. mogiły ofiar II wojny światowej. Problematykę cmentarzy wojennych uwzględniono w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy czym zabytkowych cmentarzy i kwater wojennych oraz opieki nad nimi nie uwzględniono w strategii rozwoju Nowego Sącza.

2. Wykorzystanie potencjału kulturowego i turystycznego cmentarzy wojennych

Opis stanu faktycznego

2.1. Na stronie internetowej Miasta w zakładce *Sądeckie cmentarze*, wymieniono 12 cmentarzy, w tym 3 komunalne, 4 parafialne, 1 ewangelicki, 1 żydowski i 3 wojenne (nr 349 w Dąbrówce, nr 351 w Zabelczu i nr 350 na cmentarzu komunalnym na ul. Rejtana). Określono powierzchnie tych cmentarzy i czas powstania. Przy 3 cmentarzach, tj. przy cmentarzu żydowskim, cmentarzu komunalnym w dzielnicy Św. Helena i przy cmentarzu komunalnym przy ul. Rejtana wpisano, że na uwagę zasługuje – odpowiednio – 7 masowych grobów zamordowanych w czasie II wojny światowej, zbiorowa mogiła mieszkańców gminy Chelmiec rozstrzelanych w Świniarsku 7 września 1939 r. oraz m.in. monumentalny pomnik - obelisk z kwaterami grobów żołnierzy polskich, austriackich i niemieckich z I wojny światowej, pomnik i groby żołnierzy radzieckich z II wojny światowej i kwatery ofiar terroru hitlerowskiego wymordowanych w latach okupacji. W zakładkach *Wirtualny spacer* oraz *Szlaki piesze po Nowym Sączu* opisano ważniejsze zabytki miasta. Nie wymieniono wśród nich zabytkowych cmentarzy wojennych. Nie było ich także w zakładce *Nasze Miasto – Historia – Zabytki*.

(dowód: akta kontroli str. 574-580)

2.2. Informator wydany z okazji 725 lat Nowego Sącza (1292-2017) zawierał zdjęcia i opisy 24 obiektów (m.in. zabytkowych) w Nowym Sączu, w tym cmentarza żydowskiego przy ul. Rybackiej i cmentarza komunalnego przy ul. Rejtana.

W opisie cmentarza żydowskiego stwierdzono, że na kilkuset zachowanych nagrobkach można znaleźć inskrypcje w języku hebrajskim, jidysz i po polsku oraz, że w celu zwiedzania cmentarza należy odebrać klucz w domu obok cmentarza.

Wg opisu cmentarz komunalny z końca XIX wieku jest miejscem pochówku osób związanych z rozwojem miasta i regionu, a grobami o znaczeniu historycznym są Pomnik Powstańców z 1830 r. i 1863 r., Grób Nieznanego Żołnierza z 1920 r., monumentalny pomnik – obelisk z kwaterami grobów żołnierzy polskich, austriackich i niemieckich z I wojny światowej, symboliczny grób „Oświęcimaków”, oraz kwatery ofiar terroru hitlerowskiego.

Żadnej wzmianki o cmentarzach nie było w folderze z planem miasta oraz ze zdjęciami i opisami 8 obiektów: sądeckiego rynku z ratuszem, ruin zamku z basztą kowską, bazyliki

św. Małgorzaty, domu gotyckiego, galerii Marii Ritter, ulicy Jagiellońskiej, Sąddeckiego Parku Etnograficznego i Miasteczka galicyjskiego.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że informacje w folderach Miasta skupiały się na głównych zabytkach Nowego Sącza, a cmentarze I wojny światowej nie są najcenniejszymi obiektami zabytkowymi Nowego Sącza.

(dowód: akta kontroli, str. 559-563, 574-577, 581-590)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na stronie internetowej i w folderach turystycznych Miasta nie zamieszczano informacji o zabytkowych cmentarzach wojennych w aspekcie wykorzystywania ich potencjału kulturowego i turystycznego do promocji Nowego Sącza. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli należałoby rozważyć możliwość większego stopnia wykorzystania tych obiektów w turystyce i popularyzacji wiedzy o historii Sądecczyzny.

Ocena częściowa

Miasto w działaniach promocyjnych nie wykorzystywało potencjału kulturowego i turystycznego cmentarzy wojennych. Na stronie internetowej i w folderze turystycznym Miasta ograniczono się do wzmianek o tych cmentarzach, ale w żaden sposób nie zachęcano potencjalnych turystów do ich zwiedzania.

Zdaniem NIK, na zwiększenie zainteresowania turystów cmentarzami i kwaterami wojennymi mogłoby wpłynąć oznakowanie dojazdów/dojść do nich tablicami kierunkowymi oraz informacyjnymi o tych cmentarzach przedstawiającymi historię ich powstania oraz dane o liczbie i narodowości pochowanych – pozyskane z dostępnych źródeł archiwalnych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli¹⁶, wnosi o:

- 1) opracowanie i przyjęcie gminnego programu opieki nad zabytkami;
- 2) uwzględnienie zagadnień opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi w strategii rozwoju Nowego Sącza, w przypadku jej aktualizacji;
- 3) prowadzenie prac na grobach i cmentarzach wojennych po uzyskaniu zezwolenia Wojewody, stosownie do wymogów określonych w art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Krakowie, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych w związku z tym działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich 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.

Kraków, dnia 24 maja 2018 r.

Kontroler

Krzysztof Kempa
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
Wicedyrektor

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.