



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.029.03.2017

P/17/097

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity uwzględniający zmiany dokonane Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
Najwyższej Izby Kontroli KPK-KPO.443.148.2018 z dnia 25 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 | Artur Bokiniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/4/2018 z dnia 08.01.2018 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta Lublin (dalej: „Urząd”), 20-950 Lublin, Plac Króla Władysława Łokietka 1 |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Krzysztof Żuk Prezydent Miasta Lublina od 7 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 3-4) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Miasta Lublin³ w zakresie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W opracowanych dokumentach strategicznych uwzględniona została problematyka grobownictwa wojennego. Opracowano i uchwalono przez Radę Miasta, Gminny Program Opieki nad Zabytkami Miasta Lublin na lata 2015-2019 (dalej: „Gminny Program Opieki”). Sporządzono i rzetelnie prowadzono Gminną Ewidencję Zabytków (dalej: „GEZ”), w której ujęto zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków oraz niewpisane do Wojewódzkiej Ewidencji Zabytków (dalej: „WEZ”).

Zadania związane z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi wykonywano współpracując z Wojewodą Lubelskim, Radą Ochrony Pamięci Walki i Męczeństwa⁴, jak również z Lubelskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków⁵ oraz instytucjami pozarządowymi, organizacjami i stowarzyszeniami społecznymi.

Na ochronę i opiekę nad grobami i cmentarzami wojennymi w latach 2014–2016 wydatkowano kwotę 804,8 tys. zł, w tym 91,1 tys. zł stanowiły środki własne Miasta. Właściwie wykonywano zadania określone w zawartych porozumieniach oraz związane z bezpośrednim dozorem nad grobami i cmentarzami wojennymi. Realizowano zalecenia Wojewody Lubelskiego oraz LWKZ. Roboty remontowe wykonywano zgodnie z zatwierdzoną dokumentacją projektową, pozwoleniami budowlanymi i zaleceniami konserwatorskimi.

Promowanie zabytków Miasta, w tym grobów i mogił wojennych realizowano poprzez zamieszczanie informacji w środkach przekazu (Internet, aplikacje

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

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.

³ Dalej: „Miasto”.

⁴ Dalej: „Rada Ochrony” lub „ROPWiM”.

⁵ Dalej: „LWKZ”.

mobilne), jak również w formach tradycyjnych (mapy, foldery, książki, przewodniki i tablice informacyjne). Działania te koordynował Wydział Sportu i Turystyki Urzędu.

Stwierdzono nieprawidłowości dotyczyły:

1/ Niewywiązania się - do dnia 28.02.2018 r. - z obowiązku określonego w art. 87 ust. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁶ i nie przedstawienia Radzie Miasta sprawozdania z realizacji Gminnego Programu Opieki. W ocenie NIK sporządzenie i przedstawienie Radzie Miasta ww. sprawozdania ma podstawowe znaczenie dla oceny poziomu wykonania i efektywności realizacji wyszczególnionych w nim celów.

2/ Niezrealizowania obowiązku określonego w art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i nieprzekazanie do LWKZ dwóch informacji o uszkodzeniu grobów i cmentarzy wojennych.

3/ Niewystępowania do Wojewody Lubelskiego z wnioskami o wydanie zezwolenia określonego w art. 5 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych⁷ na przeprowadzenie prac remontowych i konserwacyjnych na grobach i cmentarzach wojennych, w ramach których wykonywane były m.in. roboty ziemne oraz wznoszone i remontowane pomniki i nagrobki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi

Opis stanu
faktycznego

1. Zadania z zakresu bieżącego utrzymania oraz remontów cmentarzy komunalnych, w tym obiektów grobownictwa wojennego oraz miejsc pamięci narodowej przypisane zostały do zakresu działania Wydziału Gospodarki Komunalnej (dalej: „Wydział GK”). W prowadzonej przez Wydział GK ewidencji grobów i cmentarzy wojennych, wyszczególniono ogółem 38 grobów i cmentarzy wojennych⁸. Ewidencję tę prowadzono w formie papierowej (karty miejsc pamięci narodowej). Karty te zawierały dane określone w § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem⁹, w tym m.in. opis poszczególnych grobów i mogił, informacje o osobach pochowanych z podaniem narodowości (żołnierze, osoby cywilne, ofiary terroru), rodzaj obiektu i jego charakter wraz z adresem lokalizacji. Przedstawiono również stan otoczenia grobów i mogił, a w przypadku złego stanu grobu wprowadzano zapisy o konieczności wykonania remontów, konserwacji, oczyszczenia lub ewentualnego odnowienia obiektu.

Na gruntach będących własnością Miasta zlokalizowano 14 obiektów grobownictwa wojennego, Skarbu Państwa – dwa obiekty, a związków wyznaniowych – 22.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-29, 37-90, tom II str. 1-94, tom III str. 89-91)

W latach 2014-2016 zwiększyła się liczba grobów wojennych wyszczególnionych w ewidencji Wydziału GK z 34 obiektów w 2014 r. do 35 obiektów w 2015 r. oraz do

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm. Dalej: „ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 681 ze zm. Dalej: „ustawa o grobach i cmentarzach wojennych”.

⁸ Wykaz grobów i cmentarzy wojennych sporządzony został wg stanu na 31.12.2016 r.: Cmentarz rzymskokatolicki przy ul. Unickiej, Cmentarz rzymskokatolicki w Abramowicach Kościelnych, Cmentarz wojenny z I wojny światowej przy ul. Nowy Świat, Cmentarz żydowski przy ul. Walecznych, Zespół cmentarzy przy ul. Lipowej w skład którego wchodziły cmentarze: Cmentarz komunalny przy ul. Białej, Cmentarz rzymskokatolicki przy ul. Lipowej, Cmentarz prawosławny przy ul. Lipowej, Cmentarz ewangelicko-augsburski przy ul. Lipowej.

⁹ Dz. U. Nr 113, poz. 661.

38 w 2016 r. Zwiększenie liczby grobów wojennych związane było z wnioskami o uznanie mogił za grób wojenny.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-29, 92-97, 98-192)

2. Według stanu na dzień 31.12.2016 r. w GEZ wyszczególniono ogółem 1.959 obiektów zabytkowych, w tym 27 grobów i cmentarzy wojennych.

W okresie objętym badaniem liczba zabytkowych grobów i cmentarzy wojennych nie uległa zmianie i wynosiła 27 obiektów (ujętych w GEZ). W wyjaśnieniach Miejski Konserwator Zabytków (dalej: „MKZ”) podał, że (...) *nie wykreślał dotychczas od założenia ewidencji GEZ żadnych grobów i cmentarzy wojennych, ponieważ ani nie stwierdzono przypadków rozbiórki lub zniszczenia, ani też MKZ nie otrzymywał takich informacji od LWKZ, który w przypadku obiektów zabytkowych ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków najpierw musiałby je wyłączyć ze swojego wykazu.*

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-29, 37-90, 92-97, tom II str. 1-94)

Zasady współpracy Biura MKZ z LWKZ określone zostały w porozumieniu zawartym między Prezydentem Miasta Lublin a Wojewodą Lubelskim¹⁰. MKZ przygotowując zalecenia do remontu, określał sposób korzystania z zabytku, zasad jego ochrony i zabezpieczenia, a także zakres dopuszczalnych zmian w obiektach zabytkowych. MKZ wydawał na wniosek Wydziału GK szczegółowe zalecenia konserwatorskie dotyczące: cmentarza wojennego przy ul. Nowy Świat¹¹ oraz prowadzono konsultacje dot. przeprowadzenia remontu cmentarza przy ul. Romantycznej¹².

(dowód: akta kontroli tom I str. 92-97, 355, 358, 446)

3. W latach 2014-2016 w Urzędzie nie sporządzano dokumentów planistycznych dla obszarów, na których znajdowały się groby i cmentarze wojenne. Miejsca te określone zostały w uchwalonych przed 2014 r. studium zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W obowiązującym od 2000r. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”¹³, uwzględniono ochronę obiektów zabytkowych m.in. grobów i cmentarzy wojennych. Studium było dwukrotnie zmieniane w 2011 r. i 2014 r.¹⁴, a wprowadzone zmiany dotyczyły m.in. objęcia ochroną zespołu Starego Miasta i Wzgórza Zamkowego z terenem dawnego Wielkiego Stawu Królewskiego, Czwartku, tzw. Grodziska z Białkowską Górą i Starą Kalinowszczyzną oraz Śródmieścia jako obszaru najwyższych wartości kulturowych (w tym obszarze znajdują się cmentarze, na których zlokalizowano obiekty grobownictwa wojennego zespół cmentarzy przy ul. Lipowej oraz cmentarz przy ul. Unickiej).

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określono m.in. Strefę Rekultywacji i Kontynuacji Tradycji, w której zasadniczym elementem podlegającym ochronie był zespół cmentarzy przy ul. Walecznych¹⁵.

(dowód: akta kontroli tom I str. 193-222, tom II str. 95-205)

Wydział Architektury i Budownictwa Urzędu w latach 2014-2016 nie wydawał decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do obiektów grobownictwa wojennego położonych na terenie

¹⁰ Porozumienie Nr 140/2012 zawarte w dniu 30.03.2012 r., opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 30.03.2012 r. poz. 1329.

¹¹ Pisma Miejskiego Konserwatora Zabytków: znak MKZ-EZ.4120.40.2015 z 17.06.2015 r. i MKZ-EZ.4120.50.2015 z dnia 31.07.2015 r.

¹² Pismo: znak MKZ-EZ.4120.26.2015 z dnia 20.04.2015 r.

¹³ Uchwała Nr 359/XXI/2000 Rady Miasta Lublin z dnia 13.04.2000 r.

¹⁴ Tekst ze zmianami przedstawiono w załączniku do uchwały nr 1133/XLIII/2014 Rady Miasta Lublin z 4 września 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin w rejonie ulic: Podzamcze, Aleja Tysiąclecia, Lubartowska, Ruska oraz w rejonie dworca PKP.

¹⁵ Uchwała Nr 1641/LIII/2002 Rady Miasta Lublin z dnia 29.08.2002 r.

Lublina¹⁶.

W dokumencie Strategia Rozwoju Lublina na lata 2013-2020¹⁷ (dalej SRL 2013-2020) nie uwzględniono zagadnień opieki nad zabytkami. Zasady i zadania opieki nad zabytkami ujęto natomiast w "Strategii zarządzania dziedzictwem kulturowym miasta Lublin 2014-2020"¹⁸.

(dowód: akta kontroli tom I str. 403-408, tom II str. 207-289, tom III str. 70-73)

4. Realizując postanowienia art. 87 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, opracowano Gminny Program Opieki. Program po uzyskaniu pozytywnej opinii LWKZ przyjęty został przez Radę Miasta Lublina¹⁹. Celami strategicznymi przedstawionymi w ww. Programie były:

- wzmocnienie potencjału dziedzictwa kulturowego województwa lubelskiego jako elementu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, którego realizacja przewidywała m.in. działania w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami materialnymi oraz ochrony niematerialnego dziedzictwa kulturalnego,
- wykorzystanie dziedzictwa kulturowego Lubelszczyzny w działaniach promocyjnych i edukacyjnych wpływających na rozwój społeczno-ekonomiczny, w tym prowadzenie edukacji w zakresie dziedzictwa kulturowego Lubelszczyzny oraz promocja dziedzictwa kulturowego regionu.

W Programie przedstawiono szczegółowe uwarunkowania w zakresie opieki i ochrony dziedzictwa kulturowego Lubelszczyzny. Uwzględniono zapisy dokumentów i opracowań o charakterze strategicznym i planistycznym tj. Krajowego Programu Ochrony Zabytków i Opieki nad Zabytkami na lata 2014-2017, Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2020 i Narodowego Programu Kultury „Ochrona zabytków i dziedzictwa kulturowego na lata 2004-2020”. Na poziomie województwa uwzględniono zapisy: Wojewódzkiego Programu Opieki nad Zabytkami w województwie lubelskim na lata 2015-2018, projektu Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego, Strategii Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 (z perspektywą do 2030 r.).

Wg wyjaśnień MKZ, *podstawowymi problemami przy realizacji Gminnego Programu Opieki były niskie nakłady finansowe na jego realizację. Z uwagi na ograniczenia finansowe, Urząd nie zatrudniał zarządcy, który na bieżąco realizowałby postanowienia Gminnego Programu Opieki.*

(dowód: akta kontroli tom I str. 92-97, tom II str. 95-205)

5. Do dnia 28.02.2018 r. nie zostało przedstawione Radzie Miasta Lublina sprawozdanie z realizacji Gminnego Programu Opieki. Obowiązek jego sporządzenia wynikał z art. 87 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który stanowił, że prezydent miasta ma obowiązek sporządzania raz na dwa lata i przedstawienia Radzie Miasta (w czteroletnim okresie obowiązywania Gminnego Programu Opieki) sprawozdania z jego realizacji²⁰.

(dowód: akta kontroli tom I str. 96, tom III str. 122-126)

6. W strukturze organizacyjnej Wydziału GK wyodrębniono referat ds. cmentarnictwa oraz miejsc pamięci narodowej, w którym określono stanowisko

¹⁶ Zadania Wydziału Architektury i Budownictwa UM Lublin określone zostały w § 45 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Lublin.

¹⁷ Uchwała nr 693/XXVIII/2013 Rady Miasta Lublin z 28.02.2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Lublin.

¹⁸ W obszarze planowania wprowadzono zapis o konieczności wykonania w pierwszej kolejności miejskich planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów wpisanych do rejestru zabytków w tym: Starego Miasta i Śródmieścia Lublina wraz z tzw. otuliną tego obszaru, w którym znajduje się zespół cmentarzy przy ul. Lipowej, na którym zlokalizowano obiekty grobownictwa wojennego oraz dla obszaru dawnego cmentarza żydowskiego i Białkowskiej Góry (cmentarze przy ul. Unickiej, ul. Walecznych i ul. Andersa), na których znajdują się groby wojenne.

¹⁹ Uchwała Rady Miasta Lublin Nr 320/XI/2015 z dnia 19 listopada 2015 r.

²⁰ Sprawozdanie Prezydenta Miasta Lublin z realizacji Gminnego Programu Opieki zostało przedstawione Radzie Miasta dopiero na XLI sesji w dniu 22.03.2018 r.

pracy ds. utrzymania obiektów grobownictwa wojennego oraz stanowisko pracy ds. utrzymania miejsc pamięci narodowej²¹. W zakresie obowiązków pracownikowi referatu (podinspektor ds. utrzymania miejsc pamięci narodowej) przypisano zadania związane m.in. z nadzorem nad utrzymaniem miejsc pamięci narodowej w zakresie zawieranych umów oraz prowadzeniem ewidencji miejsc pamięci narodowej. W ramach powierzenia dodatkowych zadań pracownikowi temu przekazano dodatkowo realizację spraw związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi oraz bezpośredni nadzór nad ww. obiektami.

Realizacja czynności bezpośredniego dozoru prowadzona była przez pracowników referatu w formie kontroli, których w latach 2014-2016 przeprowadzono ogółem 141. W przypadkach stwierdzenia faktów zdewastowania otoczenia lub grobu wojennego zawiadamiano Wojewodę Lubelskiego, policję oraz kierowano pisma do innych instytucji i podmiotów m.in. odpowiadających za administrowanie cmentarzem.

W badanym okresie społeczna opieka nad grobami wojennymi sprawowana była przez 45 lubelskich placówek oświatowych (tj. szkoły ponadpodstawowe i podstawowe, bursy, ośrodki szkolno-wychowawcze). Różnymi formami opieki (prace porządkowe, spotkania edukacyjne, wizyty i ceremonie rocznicowe oraz dekorowanie grobów) objęto 16 obiektów grobownictwa wojennego (ujętych w ewidencji GEZ), znajdujących się na lubelskich cmentarzach.

(dowód: akta kontroli tom I str. 312-341, 466-469 tom III str. 121)

7. W badanym okresie, wystąpił utrudniony dostęp do grobów i mogił wojennych zlokalizowanych na cmentarzu żydowskim przy ul. Walecznych, będącym własnością Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich RP. Wydział GK o zaistniałej sprawie informował pisemnie Wojewodę Lubelskiego²². Na cmentarzu tym znajdują się groby wojenne, tj. mogiła Żydów zamordowanych w getcie w 1942 r. oraz kwatery żołnierzy Wojska Polskiego (WP) narodowości żydowskiej, które zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych były utrzymywane ze środków budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli tom I str. 342-345)

Przedstawiając najistotniejsze problemy związane z odbudową, utrzymaniem i zabezpieczaniem obiektów grobownictwa wojennego, Zastępca Dyrektora Wydziału GK wskazał na: *niewystarczające środki finansowe przekazywane przez Wojewodę Lubelskiego (dotyczy to zwłaszcza remontów) oraz brak ciągłości porozumień (w okresie od grudnia do marca/kwietnia Gmina nie ma podstawy prawnej, ani środków finansowych do dokonywania prac zabezpieczających i utrzymaniowych na nieruchomościach niestanowiących jej własności).*

(dowód: akta kontroli tom I str. 349)

W ramach współpracy występowano m.in. do LWKZ z wnioskami o wydanie zaleceń konserwatorskich dotyczących poszczególnych obiektów, a w przypadkach obiektów zlokalizowanych na cmentarzach wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych również o wydanie pozwolenia na przeprowadzenie prac.

W 2014 r. Regionalne Stowarzyszenie Zwolenników Kremacji w Lublinie przeprowadziło z własnych środków remont mogił indywidualnych żołnierzy austriackich oraz jednej z mogił zbiorowych żołnierzy polskich z 1918 r. Remont nagrobka legionisty na cmentarzu przy ul. Lipowej realizowany był ze środków Związku Piłsudczyków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 346-352)

²¹ Załącznik do zarządzenia nr 139/8/2012 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 17.08.2012 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Inwestycji i Rozwoju.

²² Pisma Wydziału GK nr Nr GK-CM-II.7045.1.2014 z dnia 28.02.2014 r. i Nr GK-CM-II.7045.2.2014 z dnia 17.03.2014 r. skierowane do Dyrektora i Zastępcy Dyrektora Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Skarbu Państwa LUW.

8. W latach 2014-2016 Miasto wydatkowało środki finansowe w łącznej kwocie 804,9 tys. zł na odbudowę, utrzymanie i zabezpieczenie grobów i cmentarzy wojennych:

- w 2014 r. – wydatkowano kwotę 284,2 tys. zł, w tym 83,9 tys. zł stanowiły środki przekazane przez Wojewodę Lubelskiego, 141 tys. zł przez Radę Ochrony, a 59,3 tys. zł - środki własne Miasta. Potrzeby finansowe przedstawione w złożonych wnioskach określono na kwotę ogółem 1.002,1 tys. zł, w tym we wnioskach złożonych do Wojewody Lubelskiego - 565,1 tys. zł (80,7 tys. zł na bieżące utrzymanie oraz 484,4 tys. zł na remonty), do ROPWiM na zadania związane z remontem - 377,0 tys. zł, środki własne Miasta określono w porozumieniu w kwocie 60,0 tys. zł.

- w 2015 r. – wydatkowano kwotę 132,8 tys. zł, w tym 122,1 tys. zł stanowiły środki przekazane przez Wojewodę Lubelskiego, a 10,7 tys. zł środki własne Miasta. Wnioskowano o środki finansowe ogółem 529,6 tys. zł, w tym we wnioskach złożonych do Wojewody Lubelskiego - 186,1 tys. zł (39,6 tys. zł z przeznaczeniem na bieżące utrzymanie oraz 146,5 tys. zł na remonty), do ROPWiM wnioskowano o kwotę 223,5 tys. zł z przeznaczeniem na remont grobów wojennych, środki własne Miasta określone w porozumieniach wynosiły 120,0 tys. zł,

- w 2016 r. – wydatkowano kwotę 387,9 tys. zł, w tym 168,6 tys. zł stanowiły środki przekazane przez Wojewodę Lubelskiego, 198,2 tys. zł przez Radę Ochrony, a 21,1 tys. zł środki własne Miasta. W złożonych wnioskach zapotrzebowanie na środki finansowe określono na kwoty do 1.867,8 tys. zł do 2.555,3 tys. zł²³, w tym w złożonych do Wojewody Lubelskiego wnioskach zgłoszono zapotrzebowanie na środki finansowe w kwocie od 947,9 tys. zł do 1.291,7 tys. zł (68,4 tys. zł na bieżące utrzymanie oraz kwoty od 879,5 tys. zł do 1.223,3 tys. zł z przeznaczeniem na remonty grobów i cmentarzy wojennych), do ROPWiM wnioskowano o kwoty od 746,4 tys. zł do 1.090,2 tys. zł z przeznaczeniem na remonty obiektów grobownictwa wojennego, środki własne Miasta określono w porozumieniach na kwotę 173,4 tys. zł.

Udział środków własnych Miasta na zadania związane z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi w ww. okresie wynosił łącznie 91,1 tys. zł (11,3%). Ze źródeł zewnętrznych Miasto wydatkowało środki finansowe w łącznej kwocie 713,8 tys. zł (88,7%), w tym w:

- 2014 r. ze źródeł zewnętrznych wydatkowano kwotę 224,9 tys. zł (79,1% łącznej kwoty wydatków na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych), ze środków własnych Miasta wydatkowano kwotę 59,3 tys. zł (20,9% łącznej kwoty wydatków na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych). Według planu środki własne Miasta uwzględniono w kwocie 60,0 tys. zł.

- 2015 r. ze źródeł zewnętrznych wydatkowano kwotę 122,1 tys. zł (91,9% łącznej kwoty wydatków na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych), ze środków własnych Miasta wydatkowano kwotę 10,7 tys. zł (8,1% łącznej kwoty wydatków na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych). W planie finansowym określono kwotę wydatków Miasta w wysokości 10,7 tys. zł.

- 2016 r. ze źródeł zewnętrznych wydatkowano kwotę 366,8 tys. zł (94,6% łącznej kwoty wydatków na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych), ze środków własnych Miasta wydatkowano kwotę 21,1 tys. zł (5,4% łącznej kwoty wydatków na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych). W planie finansowym środki własne Miasta określono w wysokości 38,5 tys. zł.

²³ W zależności od przyjętego wariantu przeprowadzenia prac remontowych na obiektach grobownictwa wojennego.

Łączna kwota wydatkowana na bieżące utrzymanie oraz na zadania związane z remontem i konserwacją grobów i cmentarzy wojennych stanowiła w odniesieniu do ogółu wydatków Miasta odpowiednio: 0,01% (2014 r.), 0,007% (2015 r.) oraz 0,02 % (2016 r.)²⁴.

(dowód: akta kontroli tom I str. 228-234, 249, 346-352, tom II str. 294-299)

W latach 2014-2016 wykonano prace obejmujące:

1) dokończenie w 2014 r. remontu zbiorowej mogiły Więźniów Zamku Lubelskiego zamordowanych w latach 1944-1954 znajdującej się na cmentarzu przy ul. Unickiej; zakres prac obejmował montaż płyt granitowych, wykonanie dylatacji i wykończenia ścian istniejących mogił, budowę alejki, w tym wykonanie fundamentów wraz z ich izolacją, tynkowanie i przygotowanie podłoża oraz ułożenie płyt granitowych²⁵, wartość wykonanych prac wyniosła 264,2 tys. zł, w tym środki dotacji z budżetu Wojewody Lubelskiego 63,9 tys. zł stanowiły 24,2%, a środki Rady Ochrony – 141 tys. zł (53,4%), pozostałe wydatki 59,3 tys. zł (22,4%) pokryło Miasto z własnych środków finansowych. W odbiorze robót uczestniczyli pracownicy Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (LUW);

(dowód: akta kontroli tom I str. 228-229, 250-263, 352, 360-367, tom II str. 294-299, tom III str. 77-88)

2) wymianę w 2015 r. dwóch nagrobków na grobach Więźniów Zamku Lubelskiego znajdujących się na cmentarzu przy ul. Unickiej; zakres prac obejmował wykonanie nagrobków z pomnikami oraz opaski, wartość wykonanych prac wyniosła 9,8 tys. zł, w całości sfinansowano z dotacji celowej z budżetu Wojewody Lubelskiego;

- wykonanie pomnika na kwaterze Legionistów Polskich zlokalizowanej na cmentarzu przy ul. Białej²⁶ wartość wykonanych robót wyniosła 70,3 tys. zł i została sfinansowana w całości z dotacji celowej z budżetu Wojewody Lubelskiego, w odbiorze robót uczestniczyli przedstawiciele LUW oraz Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Lublinie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 228-232, 264-287, 352, 368-387, tom II str. 294-299, tom III str. 77-88)

3) przeprowadzenie w 2016 r. remontu kwatery Obrońców Lublina, ofiar bombardowania 1939 r., żołnierzy Wojska Polskiego poległych we wrześniu 1939 r., żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego poległych w 1944-1945 oraz partyzantów znajdujących się na cmentarzu przy ul. Białej (montaż nowych betonowych obrzeży, scalenie 48 mogił z założeniem trawników, wymianę 192 krzyży, budowę alejek, wykonanie fundamentów opasek, ułożenie płyt granitowych) oraz opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego i dokumentacji projektowej²⁷; wartość wykonanych prac wyniosła 368 tys. zł, w tym środki dotacji celowej z budżetu Wojewody Lubelskiego 148,7 tys. zł (40,4%), środki Rady Ochrony w kwocie 198,2 tys. zł (53,9%), a pozostałe wydatki 21,1 tys. zł (5,7%) pokryło Miasto z własnych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 233-234, 250-301, 360-402, tom II str. 294-299)

Zakres wykonanych prac był zgodny z dokumentacją projektową i umowami zawartymi z wykonawcami. W protokołach odbioru nie stwierdzano odstępstw od

²⁴ W kontrolowanym okresie wydatki ogółem Miasta wynosiły odpowiednio 2.031.527,8 tys. zł (2014 r.), 1.806.043,6 tys. zł (2015 r.), 1.846.136,5 tys. zł (2016 r.).

²⁵ Umowa nr 38/GK/14 z dnia 06.08.2014 r. zawarta pomiędzy Gminą Lublin przez Prezydenta Miasta oraz firmą prywatną. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu zamówienia określono w formie ryczałtowej w wysokości 263,2 tys. zł (brutto).

²⁶ Umowa nr 65/GK/15 z dnia 09.10.2015 r. zawarta pomiędzy Gminą Lublin przez Prezydenta Miasta oraz prywatną firmą. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy określono w formie ryczałtowej w wysokości 70,3 tys. zł (brutto) oraz za wykonanie dokumentacji projektowej 4,3 tys. zł (brutto).

²⁷ Umowa nr 44/GK/16 zawarta w dniu 27.07.2016 r. pomiędzy Gminą Lublin reprezentowaną przez Prezydenta Miasta oraz PRD. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu zamówienia - 363,7 tys. zł (brutto).

warunków określonych w dokumentacji projektowej, pozwoleniach oraz umowach z wykonawcami.

(dowód: akta kontroli tom I str. 233-234, 250-301, 360-402, tom II str. 294-299)

W okresie kontrolowanym Miasto otrzymało pozwolenia i zalecenia konserwatorskie, w których LWKZ:

- wyraził zgodę na wymianę krzyży w kwaterach obrońców Lublina, ofiar bombardowania miasta w 1939 r. oraz żołnierzy Wojska Polskiego poległych w 1939 r. i żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego poległych w latach 1944-1947 oraz partyzantów (cmentarz komunalny w przy ul. Białej)²⁸,
- zaakceptował zakres zaplanowanych prac oraz wydał pozwolenie na remont kwater obrońców Lublina, ofiar bombardowania miasta w 1939 r., żołnierzy Wojska Polskiego poległych w 1939 r. i żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego poległych w latach 1944- 1947 oraz partyzantów (cmentarz komunalnym przy ul. Białej)²⁹,
- wydał pozwolenie na przeprowadzenie remontów i prac budowlanych kwater na grobach Legionistów Polskich na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej, zgodnie z zakresem i w sposób określony w projekcie budowlanym wykonawczym³⁰,
- wydał zalecenia konserwatorskie dotyczące nagrobku żołnierza Legionów Polskich poległego w bitwie pod Białaczka³¹ oraz wytyczne dotyczące przeprowadzenia remontu pięciu nagrobków nieznanymi żołnierzy poległych w 1944 r. znajdujących się na cmentarzu parafialnym w Głusku³².

Sprawdzanie zrealizowanych zaleceń konserwatorskich przeprowadzane było przez przedstawicieli LWKZ w trakcie odbioru robót remontowych. W sporządzanych protokołach odbioru robót, przedstawiciele konserwatora zabytków nie wnosili uwag, co do wykonanego zakresu prac i zrealizowanych zaleceń konserwatorskich.

(dowód: akta kontroli tom I str. 409-449, 427-432)

Prezydent Miasta Lublin na podstawie złożonych wniosków, wydał decyzje, w których zatwierdził projekty budowlane na remont kwatery Legionistów Polskich na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej oraz remont kwater obrońców Lublina, ofiar bombardowania miasta w 1939 r., żołnierzy Wojska Polskiego poległych we wrześniu 1939 r. i żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego poległych w latach 1944 - 1947 oraz partyzantów, położonych na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 421-425)

MKZ wydał zalecenia konserwatorskie dotyczące:

- określania sposobu zabezpieczenia i wykonywania prac konserwatorskich na mogile trzech legionistów znajdującej się przy ul. Północnej 85. Zalecenia zostały wydane na wniosek Wydziału GK, w celu opracowania koncepcji i zakresu planowanych wstępnie prac konserwatorskich;
- wykonania ogrodzenia oraz tablicy informacyjnej na cmentarzu żołnierzy niemieckich przy ul. Nowy Świat 35. Zalecenia zostały wydane na wniosek Wydziału GK, który rozpoczął prace koncepcyjne mające na celu opracowanie wstępnego

²⁸ Pismo Nr IN.5183.137.1.2014 z dnia 01.12.2014 r. odpowiedź na wniosek Wydziału Gospodarki Komunalnej UM Lublin nr CK-CM-II-7045.5.2014 z dnia 12.11.2014 r.

²⁹ Pismem nr IN.5142.43.28.2015 z dnia 24.12.2015 r. LWKZ wydał zgodę na alternatywne rozwiązanie mocowania krzyży w kwaterach obrońców Lublina, ofiar bombardowania miasta w 1939 r. oraz żołnierzy Wojska Polskiego poległych we wrześniu 1939 r., żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego poległych w latach 1944-1947 oraz partyzantów. Pismo nr IN.5183.5.3.2015 z dnia 13.07.2015 r. - odpowiedź na pismo Wydziału nr CK-CM-II-7045.5.2014 z dnia 09.07.2015 r. - zalecenia konserwatorskie w sprawie połączenia mogił w kwaterach obrońców Lublina, ofiar bombardowania miasta w 1939 r. oraz żołnierzy Wojska Polskiego poległych we wrześniu 1939 r. i żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego poległych w latach 1944 - 1947 oraz partyzantów, znajdujących się na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej.

³⁰ Decyzja nr IN.5142.43.23.2015 z dnia 29.10.2015 r.

³¹ Zalecenia konserwatorskie dotyczące nagrobku Jana Wojtkiewicza ppor. I Pułku Ułanów Legionów Polskich, który poległ w dniu 05.08.1915 r. w bitwie pod Białaczka. Mogiła zlokalizowana jest w sekcji 25a rząd XVII nr 10 na cmentarzu rzymskokatolickim przy ul. Lipowej. Nowy nagrobek został wykonany w XII 2017r. ze środków Instytutu Pamięci Narodowej.

³² Decyzja WKZ nr KI.IV.5349/16/87 z 15.03.1987 r. (obiekt wpisany do rejestru zabytków woj. lubelskiego pod nr A/946).

projektu planu renowacji ww. cmentarza żołnierzy niemieckich;

- usunięcia roślinności na zbiorowej mogile więźniów Zamku Lubelskiego przy ul. Romantycznej. W tej sprawie również Wojewoda Lubelski w dniu 03.11.2015 r. wydał zezwolenie na usunięcie krzewów rosnących na terenie mogiły, a decyzją z dnia 28.04.2016 r. zezwolił na usunięcie drzewa na ww. mogile.

(dowód: akta kontroli tom I str. 346-359, 409-449, 451-452, tom III str. 77-87)

9. Na zadania związane z bieżącym utrzymaniem, konserwacją oraz remontami grobów i cmentarzy wojennych przyznano środki finansowe w łącznej kwocie 921,9 tys. zł, w tym 109,2 tys. zł (11,9%) stanowiły środki własne Miasta. Z budżetu Wojewody Lubelskiego na podstawie zawartych porozumień, w latach objętych badaniem, przyznano dotacje celowe w łącznej kwocie 421,7 tys. zł (45,7%), z czego odpowiednio 83,9 tys. zł w 2014 r., 167,8 tys. zł w 2015 r., 170 tys. zł w 2016 r. Rada Ochrony na podstawie zawartych porozumień, w tym samym okresie, przyznała środki finansowe w łącznej kwocie 391 tys. zł (42,4%), z czego 141 tys. zł w 2014 r., 50 tys. zł w 2015 r. i 200 tys. zł w 2016 r. Środki finansowe przyznane w tej wysokości nie były uwzględnione w planach finansowych Miasta. Faktury za wykonanie zadań wystawiane były bezpośrednio na Radę Ochrony. W okresie 2014-2016 Miasto nie otrzymało środków finansowych na realizację ww. zadań od Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN), Instytutu Pamięci Narodowej (IPN) oraz z innych źródeł w tym środków z Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 223-244,249, tom II str. 294-299)

Miasto pomimo złożenia wniosków do Wojewody Lubelskiego nie otrzymało środków finansowych w kwotach od 701,1 tys. zł do 976,4 tys. zł (w zależności od przyjętego wariantu remontu) z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych:

- w 2014 r. Wojewoda Lubelski nie przyznał środków finansowych w kwocie 238,5 tys. zł m. in. na realizację trzech zadań remontowych dotyczących mogiły Legionistów Polskich przy ul. Białej – 46, tys. zł; kwater obrońców Lublina, ofiar bombardowania miasta w 1939 r., żołnierzy Wojska Polskiego poległych we wrześniu 1939 r. i żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego poległych w latach 1944 - 1947 oraz partyzantów (ul. Biała) – 137,1 tys. zł; kwatery Żydów - żołnierzy Wojska Polskiego z II wojny światowej (ul. Walecznych) w kwocie 55,4 tys. zł; Rada Ochrony nie przyznała środków na wykonanie i montaż krzyży kwater obrońców Lublina, ofiar bombardowania miasta w 1939 r., żołnierzy Wojska Polskiego poległych we wrześniu 1939 r. i żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego poległych w latach 1944 - 1947 oraz partyzantów (ul. Biała) – 75,8 tys. zł,

- w 2015 r. Wojewoda Lubelski nie przyznał środków w łącznej kwocie 57,5 tys. zł, w tym na wymianę krzyża na grobie przy ul. Północnej – 2,5 tys. zł oraz remont kwatery Żydów - żołnierzy Wojska Polskiego z okresu II wojny światowej - 55 tys. zł,

- w 2016 r. Wojewoda Lubelski nie przyznał środków na realizację dwóch zadań remontowych w kwocie od 405,2 tys. zł do 680,5 tys. zł (w zależności od wybranego wariantu prac) na remont części wojskowej cmentarza przy ul. Unickiej i katakumb ze szczątkami Więźniów Zamku Lubelskiego (ul. Unicka) – 133,1 tys. zł oraz remont zbiorowej mogiły Więźniów Zamku Lubelskiego w parku „Rury” – od 272,1 tys. zł do 547,4 tys. zł.

W wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora Wydziału GK podał, że (...) *Gmina Lublin nie była informowana o przyczynach nieprzyznania środków.*

(dowód: akta kontroli tom I str. 228-244, 307-311)

Zastępca Dyrektora Wydziału GK w sprawie pozyskiwania środków od MKiDN wyjaśnił: *Uzyskiwanie środków od MKiDN jest w dużo większym stopniu*

sformalizowane niż uzyskiwanie ich od ROPWiM. Głównym utrudnieniem jest obszerność wniosku oraz konieczność zgromadzenia wielu informacji, które nie wiążą się bezpośrednio z planowanymi działaniami a dotyczą charakterystyki wnioskodawcy. Na przeszkodzie we właściwym przygotowaniu wniosku może stać również krótki czas otrzymywany na jego wypełnienie, np. w 2018 r. formularz opublikowany został na stronie internetowej MKiDN dopiero 12 stycznia, a termin jego zgłoszenia upływał 31 stycznia. Problemem, który w znacznym stopniu może utrudniać realizację zaplanowanych na dany rok działań jest bardzo długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie I etapu konkursu – w 2017 r. nastąpiło to w połowie czerwca, podczas gdy zgodnie z Zarządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 23 września 2016 r. w sprawie wytycznych do programów Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na 2017 r. powinno to nastąpić w ciągu dwóch miesięcy od zakończenia naboru tj. do dnia 31 marca 2017 r. Biorąc pod uwagę konieczność stosowania przez Gminę Lublin jako jednostkę samorządu terytorialnego przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych i wynikających z niej procedur, sama realizacja robót budowlanych i ich terminowe rozliczenie byłoby w przypadku uzyskania wnioskowanych środków mocno utrudnione.

(dowód: akta kontroli tom I str. 310-311)

10. W składanych wnioskach o przyznanie dotacji określano wysokość środków finansowych przeznaczonych na zadania związane z utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych w poszczególnych latach:

- w 2014 r. złożono wniosek o dotację z budżetu Wojewody Lubelskiego na dokończenie remontu mogiły zbiorowej więźniów Zamku Lubelskiego położonej na cmentarzu parafialnym przy ul. Unickiej na łączną kwotę 484,4 tys. zł, co stanowiło 0,02% kwoty wydatków budżetu Miasta. Na realizację zadania Wojewoda Lubelski przyznał kwotę 63,9 tys. zł, (wykorzystano całą kwotę), co stanowiło 0,003% kwoty wydatków Miasta.

Na to samo zadanie złożono wniosek do Rady Ochrony określając kwotę zapotrzebowania w wysokości 377 tys. zł (0,018% kwoty wydatków), Porozumieniami przyznano środki w kwocie 141 tys. zł, (wykorzystano i rozliczono całą kwotę), stanowiło to 0,007% kwoty wydatków budżetu Miasta.

- w 2015 r. złożono wniosek o dotację z budżetu Wojewody Lubelskiego w kwocie 146,5 tys. zł (0,008% wydatków Miasta) z przeznaczeniem na remont kwatery Legionistów Polskich znajdującej się na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej, remont dwóch mogił zbiorowych więźniów Zamku Lubelskiego na cmentarzu przy ul. Unickiej, opracowanie dokumentacji projektowej kompleksowego remontu kwater obrońców Lublina, ofiar bombardowania w 1939 r., żołnierzy Wojska Polskiego poległych we wrześniu 1939 r., żołnierzy Ludowego Wojska poległych w latach 1944-1947 oraz partyzantów znajdującej się na cmentarzu przy ul. Białej; przyznana kwota wynosiła 142,8 tys. zł (0,008% wydatków Miasta). Przyznane przez Wojewodę Lubelskiego środki wykorzystano w kwocie 99,2 tys. zł (69,5 % kwoty przyznanej), przyczyną niewykorzystania 43,6 tys. zł było uzyskanie korzystniejszej oferty na wykonanie prac. Kwota ta stanowiła 0,005% wydatków Miasta.

Do Rady Ochrony złożono wniosek na łączną kwotę 223,5 tys. zł (0,01% wydatków Miasta) na remonty kwatery Legionistów Polskich i kwater obrońców Lublina, ofiar bombardowania w 1939 r., żołnierzy Wojska Polskiego z września 1939 r., żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego. Na podstawie porozumień zawartych z Radą Ochrony przyznano łącznie 50 tys. zł (odpowiednio na zadania 10 tys. zł i 40 tys. zł.), co stanowiło 0,003% wydatków Miasta. Środki te nie zostały wydatkowane z powodu unieważnienia postępowania przetargowego.

- w 2016 r. złożono do Wojewody Lubelskiego wniosek o przyznanie dotacji (w zależności od przyjętego wariantu wnioskowana kwota wynosiła 879,5 tys. zł lub 1.223,3 tys. zł) stanowiło to odpowiednio 0,05% do 0,07% wydatków budżetu Miasta, z przeznaczeniem m.in. na remont kwater obrońców Lublina, ofiar bombardowania w 1939 r., żołnierzy Wojska Polskiego z września 1939 r., żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego oraz partyzantów zlokalizowanej na cmentarzu przy ul. Białej. Na ten cel przyznano 150 tys. zł (0,008% wydatków budżetu Miasta), z kwoty tej wydatkowano 148,7 tys. zł (99,1%), tj. 0,008% wydatków Miasta.

Na finansowanie tego samego zadania złożono wniosek do Rady Ochrony (w zależności od przyjętego wariantu wnioskowana kwota wynosiła 746,4 tys. zł lub 1.090,2 tys. zł), co stanowiło odpowiednio 0,04% i 0,06% wydatków budżetu Miasta. Przyznano kwotę 200 tys. zł (0,01% wydatków Miasta z czego wydatkowano 198,2 tys. zł (99,1%), stanowiło to 0,01% wydatków budżetu Miasta.

(dowód: akta kontroli tom I str. 228-244, 307-311)

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Wydziału GK podał, że *Gmina Lublin otrzymywała środki tylko na niektóre z wnioskowanych do wykonania remontów. Typowano jedynie obiekty, które w największym stopniu wymagały ich przeprowadzenia. Co do zasady konieczne było również wydatkowanie środków własnych Gminy, ponieważ dotacje otrzymywane od Wojewody Lubelskiego oraz ROPWiM nie pokrywały w całości kosztów prac. Na etapie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia środki gwarantowane przez Gminę czasami przewyższały wysokość dotacji Wojewody np. w 2016 r. ROPWiM zagwarantowała 38%, Wojewoda 29%, a Gmina 33% środków przewidzianych kosztorysem inwestorskim. Ostateczne koszty ponoszone przez Gminę były jednak mniejsze i stanowiły różnicę pomiędzy wynagrodzeniem wykonawcy prac a sumą dotacji Wojewody i ROPWiM.*

(dowód: akta kontroli tom I str. 307-311)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono trzy postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego tj. na:

- remont mogiły zbiorowej Więźniów Zamku Lubelskiego położonej na cmentarzu parafialnym przy ulicy Unickiej w Lublinie, szacunkowa wartość zamówienia określona została na kwotę 193,8 tys. zł (45,9 tys. euro). Wybrano ofertę prywatnej firmy z ceną 263,2 tys. zł (brutto). Zamawiający zwiększył kwotę przeznaczoną na sfinansowanie ww. zamówienia. Umowę zawarto w dniu 06.08.2014 r.,

- zaprojektowanie i wykonanie remontu kwatery Obrońców Lublina, ofiar bombardowania w 1939 r. żołnierzy Wojska Polskiego z września 1939 r., żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego oraz partyzantów położonej na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej – wartość zamówienia określona została na kwotę 254,7 tys. zł (60,3 tys. euro). Postępowanie zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych³³- oferta z najniższą ceną przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia,

- wykonanie remontu kwatery Obrońców Lublina, ofiar bombardowania w 1939 r. żołnierzy Wojska Polskiego poległych we wrześniu 1939 r., żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego poległych w latach 1944-1947 oraz partyzantów położonej na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej - wartość zamówienia określona została na kwotę 384,9 tys. zł (92,2 tys. euro). Wybrano ofertę prywatnego przedsiębiorcy z ceną 363,7 tys. zł (brutto). Umowę zawarto w dniu 27.07.2016 r.

(dowód: akta kontroli tom II 360-402, tom III str. 1-41)

³³ Dz. U z 2017 poz. 1579 ze zm.

Zamówień publicznych wyłączonych ze stosowania na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych udzielano na podstawie zarządzeń Prezydenta Miasta Lublina Nr 19/6/2015 z dnia 08.06.2015 r. oraz wcześniejszego zarządzenia nr 769/2008 z dnia 28.11.2008 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych oraz organizacji, składu, trybu pracy i zakresu obowiązków członków komisji przetargowych.:

- w 2014 r. przeprowadzono jedno postępowanie na zadanie bieżącego utrzymania obiektów grobownictwa wojennego – wartość zamówienia określono na kwotę 29,1 tys. zł (netto). Zwrócono się do sześciu firm i uzyskano oferty od dwóch kontrahentów. Wybrano ofertę P.U.H. z ceną 6,2 tys. zł.

- W 2015 r. przeprowadzono osiem tego rodzaju postępowań w każdym zastosowano konkurencyjny tryb wyboru oferty.

Łączna wartość wybranych ofert wynosiła 126 tys. zł i dotyczyła m.in. zaprojektowania i wykonania remontu kwatery Legionistów Polskich położonej na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej, utrzymania grobów i terenów zielonych oraz wycięcia krzewów i wykonania nasadzeń.

- W 2016 r. przeprowadzono dwa postępowania na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych na kwotę 16,7 tys. zł.

Wydatki związane z bieżącym utrzymaniem oraz remontami grobów i cmentarzy wojennych ponoszone były zgodnie art. 44 oraz art. 254 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴, tj. zgodnie z przeznaczeniem w sposób celowy i oszczędny. Zlecenie zadań z zakresu bieżącego utrzymania konserwacji oraz remontów grobów i cmentarzy wojennych następowało na podstawie wyboru najkorzystniejszej oferty po przeprowadzeniu postępowania uwzględniającego przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. W przypadku zamówień nieprzekraczających kwot, o których mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, wyboru wykonawców dokonywano z zachowaniem przepisów wewnętrznych.

Miasto prowadziło wyodrębnioną ewidencję księgową dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu utrzymania grobów i cmentarzy wojennych. Dotacje celowe z budżetu państwa na realizację ww. zadań ewidencjonowane były na koncie 901-0-07-00 - Dochody z tytułu dotacji i porozumień, a wg klasyfikacji budżetowej: w dziale 710 *Działalność usługowa*, rozdziale 71035 *Cmentarze* oraz w § 2020 *Dotacja celowa z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu utrzymania grobów i cmentarzy wojennych*. Po stronie wydatków rozliczenia prowadzono w rozdziale 71035 *Cmentarze wojenne* w paragrafiach 4300 *Wydatki na bieżące utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych*, oraz 4270 *Wydatki na remont grobów i cmentarzy*.

(dowód: akta kontroli tom I str. 235-244, tom II str. 294-554, tom III str. 49-66)

11. W Urzędzie Miasta nie były przeprowadzane kontrole, dotyczące wykorzystania środków finansowych przyznanych dotacji. Wojewoda Lubelski oraz Rada Ochrony (podmioty które udzielały dotacji) nie przeprowadzały kontroli w zakresie wykorzystania przekazanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 227, 248, 305-306)

12. Podczas oględzin przeprowadzonych w dniu 07.02.2018 r., kontroler NIK przy udziale specjalisty z IPN stwierdzili następujący stan zachowania grobów i cmentarzy wojennych:

1) cmentarz wojenny żołnierzy niemieckich poległych w trakcie I wojny światowej przy ul. Nowy Świat znajduje się w zagłębieniu około 1 m poniżej poziomu ulicy

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

i graniczy z terenami zajętymi przez wspólnotę mieszkaniową oraz z terenami kolejowymi. Na cmentarz prowadzą schody, które mają uszkodzone stopnie. Od strony terenów kolejowych (część zachodnia) nekropolię odgradzono murem betonowo – ceglanym, na którym namalowano graffiti. Na obszarze cmentarza wyznaczono cztery kwatery ziemne pokryte darnią i obłożone betonowymi krawężnikami (brak zarysów indywidualnych mogił). Obramowanie grobów (krawężniki) były odchylone od pionu, połamane i miały duże wykruszenia betonu. Na cmentarzu wyznaczono ogrodzone miejsce z metalowym krzyżem, wokół którego zgromadzono pięć płyty nagrobnych z napisami oraz kamienne stele z zatartymi inskrypcjami. Tablica informacyjna cmentarza umieszczona jest od strony ul. Nowy Świat.

2) kwatera z grobami żołnierzy z II wojny światowej znajdująca się na cmentarzu przy ul. Walecznych (w części wojskowej) obejmuje pięć rzędów zbiorowych ziemnych mogił obramowanych betonowymi krawężnikami. Na mogiłach umieszczono betonowe krzyże (forma Krzyża Walecznych). Część krzyży była uszkodzona oraz obrosnięta mchem. Napisy i inskrypcje na krzyżach były nieczytelne. Betonowe obramowania kwater ziemnych były uszkodzone (wyrwane z ziemi, wykrzywione) i obrosnięte mchem. Alejki pomiędzy rzędami grobów wykonane zostały z masy asfaltowej, były popękane. W centralnym miejscu kwatery, na prostokątnej płycie z granitowej kostki umieszczono pomnik, z którego obu boków znajdują się dwie katakumby z prochami więźniów Zamku Lubelskiego. Płyty, którymi obmurowano cokół katakumb, rozpadały się i odklejały od fundamentów. Kwatera oznaczona była tabliczką „Miejsce Pamięci Narodowej”.

- mogiła ofiar bombardowania Lublina z 9.09.1939 r., obejmująca sześć zbiorowych mogił ziemnych, otoczonych betonowymi krawężnikami. Na mogiłach umieszczono betonowe krzyże z granitowymi tabliczkami z nazwiskami ofiar bombardowania z września 1939 r. Obrzeża wykonane z krawężników betonowych odchylały się w niektórych miejscach od pionu. Kwatera oznaczona była tabliczką „Miejsce Pamięci Narodowej”.

- kwatery ofiar bombardowania Lublina z września 1939 r. umieszczone wzdłuż muru ogrodzeniowego cmentarza, składały się z trzech mogił ziemnych, otoczonych betonowymi krawężnikami. Na mogiłach umieszczono betonowe krzyże z tabliczkami granitowymi z nazwiskami ofiar bombardowania z 2.09.1939 r. (słabo czytelne). Kwatera oznaczona była tabliczką „Miejsce Pamięci Narodowej”.

- zbiorowa mogiła żołnierzy Armii Krajowej, Batalionów Chłopskich, Narodowych Sił Zbrojnych, Zrzeszenia Wolność i Niepodległość więzionym i zamordowanym na Zamku Lubelskim; nie stwierdzono uszkodzeń, a stan zachowania mogiły był dobry.

3) cmentarz rzymskokatolicki przy ul. Lipowej w którego skład wchodzi: cmentarz rzymskokatolicki, cmentarz prawosławny, cmentarz ewangelicko-augsburski, cmentarz komunalny (dawniej wojskowy). Stwierdzono, że na mogile więźniów Zamku Lubelskiego zamordowanych w dwóch egzekucjach w dniu 4.02.1941 r. i 22.07.1944 r. ogrodzonej betonowym murkiem umieszczono pomnik i tablice z nazwiskami osób pomordowanych. Mogiła oznaczona była tabliczką „Miejsce Pamięci Narodowej”. Górna część muru, na którym usytuowano tablice z nazwiskami osób pomordowanych, obrosnięta była zielonymi porostami i mchem.

- mogiła i pomnik Dzieci Zamojszczyzny - przy mogile umieszczono tablicę „Miejsce Pamięci Narodowej” oraz tablicę informacyjną zawierającą krótki opis grobu. Mur cmentarny wykorzystany został jako ściana pomnika, na którym umieszczono dwie płaskorzeźby. Napis na pomniku był słabo widoczny, znajdowały się na nim zacieki, a materiał z którego został wykonany uległ zniszczeniu (złuszczenia, porosty i mech). Mur ogrodzeniowy stanowiący ścianę pomnika miała liczne odpryski oraz

kawałki odpadającego tynku z widocznymi śladami po próbach napraw. Podmurówka pomnika wykonana z cegieł była wykruszona, a w niektórych miejscach widać było działanie wilgoci (pleśni) wraz z odpadającym tynkiem. Po obu stronach pomnika znajdowały się ziemne mogiły z umieszczonymi na nich betonowymi krzyżami. Mogiły ograniczono betonowymi krawężnikami, które były uszkodzone (pokruszone i połamane).

- mogiła zbiorowa ofiar zbrodni hitlerowskich z września 1939 r. miejsce pochówku niezidentyfikowanej liczby osób, usytuowana przy murze odgarniającym od cmentarza prawosławnego, otoczona była betonowymi krawężnikami, powyginanymi od pionu oraz porośniętymi zielonym nalotem. Miejsce oznaczone było tabliczką informacyjną „Miejsce Pamięci Narodowej”.

- zbiorowa mogiła powstańców 1863 r. na cmentarzu rzymskokatolickim była w dobrym stanie. Grób wykonano w formie murowanej krypty zakrytej daszkiem z umieszczonym na nim krzyżem z metalową koroną cierniową. Po przeprowadzonym w 2004 r. remoncie mogiła zachowana w prawidłowym stanie (brak widocznych uszkodzeń oraz niszczenia grobu). Obiekt oznaczono tabliczką „Miejsce Pamięci Narodowej”.

- mogiła zbiorowa ofiar bombardowania Lublina w dniach 8-9.09.1939 r. umieszczona przy murze ogrodzeniowym cmentarza komunalnego jest mogiłą ziemną, obwiedzioną betonowymi krawężnikami i podzieloną krawężnikami na poszczególne groby z krzyżami. Obiekt oznaczono tabliczką „Miejsce Pamięci Narodowej”. Betonowe krawężniki oddzielające poszczególne groby były odchylone od pionu, pokruszone i połamane.

4) podczas oględzin kwater i grobów wojennych na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej sprawdzono stan zachowania mogił ziemnych żołnierzy armii austro-węgierskiej poległych w I wojnie światowej. Groby te umieszczono w pięciu kwaterach, a pojedyncze mogiły w pozostałych częściach cmentarza. Na zbiorowych mogiłach umieszczono betonowe krzyże łacińskie z napisami „Nieznani Żołnierze Austriacy Polegli w roku 1917. Cześć Ich Pamięci”. Stan mogił zbiorowych był dobry.

- mogiły Legionistów Polskich oraz Pomnik Pierwszej, Drugiej, Trzeciej Brygady Legionów - zbiorowe groby legionistów wykonano jako mogiły ziemne ograniczone betonowymi krawężnikami. Na grobach umieszczono stylizowane na wzór wojskowy krzyże z nazwiskami, stopniami wojskowymi oraz datą śmierci. Ogółem pochowano 68 legionistów, w tym dwóch o nieustalonych personaliach. Groby usytuowane zostały w pięciu rzędach obok pomnika. W latach 2013-2015 wyremontowano i odnowiono mogiły i pomnik legionistów. Obiekt po przeprowadzonym remoncie zachowany w dobrym stanie.

- zbiorowe mogiły bezimiennych żołnierzy polskich poległych w latach 1918 – 1920, usytuowane w siedmiu kwaterach. Kwatery zbiorowe miały formę płaskich porośniętych trawą płaszczyzn obwiedzionych betonowymi krawężnikami, tę samą formę grobu zachowano w przypadku mogił indywidualnych. Na grobach i mogiłach ustawiono betonowe krzyże łacińskie. Stan grobów był bardzo zróżnicowany, na grobach indywidualnych występowały ubytki, złuszczenia betonu i pęknięcia.

- zbiorowe mogiły obrońców Lublina, ofiar bombardowania w 1939 r. żołnierzy Wojska Polskiego poległych w latach 1939 r., żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego poległych w latach 1944-1945 oraz partyzantów, kwatera usytuowana jest we wschodniej części cmentarza. Tworzy ją sześć dużych płaskich płaszczyzn ziemnych pokrytych trawą, na których umieszczono proste granitowe krzyże z nazwiskami, stopniem wojskowym, datą urodzenia i datą śmierci osób

pochowanych. Na krzyżach znajdował się stylizowany biały orzeł wojsk lądowych. Cała kwatera została odnowiona w 2016 r. (obiekt w bardzo dobrym stanie).

- mogiły zbiorowe partyzantów Armii Krajowej i żołnierzy Wojska Polskiego poległych w 1939 r. stanowią cztery mogiły ziemne usytuowane w granicach jednej kwatery. Na mogiłach umieszczono betonowe krzyże w formie przyjętej dla grobów wojskowych. W 2013 r. przeprowadzono remont mogił (stan zachowania dobry bez widocznych uszkodzeń). Obiekt oznaczony tabliczką „Miejsce Pamięci Narodowej”.

- zbiorowe mogiły oraz pojedyncze groby ziemne nieznanymi żołnierzy Wojska Polskiego poległych w latach 1939-1944, obwiedzione betonowymi krawężnikami. Mogiły i groby usytuowane zostały w trzech rejonach cmentarza komunalnego. Stan pojedynczych grobów był bardzo zły (krawężniki otaczające groby porośnięte porostami, odchylone od pionu z licznymi ubytkami i popękane). Mur cmentarza komunalnego przy którym umiejscowiono mogiły popękany z odpadającym tynkiem oraz z ubytkami, porośnięty zielonym nalotem.

- grób 36 partyzantów żydowskich poległych w walkach II wojny światowej, wykonany został z dwóch płyt granitowych, na których wyryto napis w języku polskim „Tu spoczywa trzydziestu sześciu partyzantów żydowskich poległych w walkach z okupantem hitlerowskim. Cześć Ich Pamięci”. Nagrobek został ufundowany w 1991 r. Jego stan jest dobry i nie wymaga remontu.

- kwatera i Mauzoleum Żołnierzy Radzieckich poległych w latach 1944-1945 zlokalizowana jest na cmentarzu komunalnym w części południowo wschodniej. Kwatera ma kształt czworokąta z trzech stron ograniczona pionowymi stelami z tablicami z nazwiskami poległych żołnierzy. Niektóre z płyt betonowych, na których umieszczono stele były pokruszone i widać na nich pęknięcia. W środku kwatery znajduje się mauzoleum wybudowane w kształcie betonowego hełmu, który obłożony został płytkami (niektóre z płytek odpadały). W kwaterze pochowano m.in. 59 żołnierzy Armii Czerwonej narodowości polskiej poległych w walkach o Lublin w dniach 23-24.07.1944 r.

W wyniku przeprowadzonych oględzin 17 obiektów grobownictwa wojennego stwierdzono, że stan techniczny ośmiu mogił i grobów wojennych był dobry, dwie mogiły wymagały przeprowadzenia gruntownego remontu, a w pozostałych siedmiu obiektach należało przeprowadzić bieżące remonty.

(dowód: akta kontroli tom III str. 95-119)

13. Współpraca Miasta z LWKZ dotyczyła występowania z wnioskami o wydanie zaleceń konserwatorskich oraz przekazywania informacji o stanie grobów i cmentarzy wojennych, w tym o stwierdzonych uszkodzeniach, aktach wandalizmu i dewastacjach obiektów zabytkowych. W dwóch przypadkach uszkodzenia: krzyży w kwaterze obrońców Lublina, ofiar bombardowania w 1939 r. żołnierzy Wojska Polskiego, żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego oraz partyzantów na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej oraz zdemontowania krawężników na cmentarzu żołnierzy niemieckich poległych w I wojnie światowej przy ul. Nowy Świat, nie zawiadamiano Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Wyjaśniając powyższą sytuację, Zastępca Dyrektora Wydziału GK, podał że *akt wandalizmu dotyczył krzyży, które same w sobie nie mają wartości zabytkowej i były wykonane w trakcie remontu kwatery dwa miesiące wcześniej. Uszkodzone krzyże zostały naprawione przez Gminę.*

(akta kontroli tom I str. 330-333, 346-352, 353-359, 409-449, tom III str. 67-69)

14. Pracownicy Wydziału GK sprawowali bezpośredni dozór nad stanem grobów i cmentarzy wojennych znajdujących się na obszarze Miasta. W latach 2014-2016

doszło do czterech aktów wandalizmu w stosunku, do których wystąpiła konieczność przywrócenia stanu pierwotnego obiektów i tak:

- w dniu 28.04.2014 r. uszkodzono dwie tabliczki z danymi osób pochowanych w zbiorowej mogile Więźniów Zamku Lubelskiego zamordowanych w latach 1944-1954 na cmentarzu przy ul. Unickiej. Przeprowadzono oględziny i oszacowano koszty naprawy tabliczek (0,5 tys. zł). Informację o zaistniałym fakcie dewastacji przekazano do LUW. Szkodę naprawiono w dniu 17.11.2015 r.

- w dniu 7.06.2014 r. zdewastowano pomnik Obrońców Lublina zlokalizowany przy ul. Zana (graffiti na murze z tablicami osób poległych). W tej sprawie Wydział GK przesłał zawiadomienie do Komendy Miejskiej Policji w Lublinie, do Straży Miejskiej oraz pismo informujące o powyższym do LUW. Oszacowano koszty napraw (0,2 tys. zł), a szkodę usunięto w dniu 14.08.2014 r.

- w dniu 24.11.2016 r. zniszczono sześć krzyży w kwaterze Obrońców Lublina, ofiar bombardowania w 1939 r. żołnierzy Wojska Polskiego z września 1939 r., Ludowego Wojska Polskiego oraz partyzantów (cmentarz komunalnym przy ul. Białej). Przeprowadzono oględziny obiektu, a informacja o uszkodzeniach została przekazana do LUW.

- w dniu 20.12.2016 r. powtórnie uszkodzono dziesięć krzyży w ww. kwaterze. Informacje o dewastacji przesłano do LUW oraz do Straży Miejskiej. Przeprowadzono wizję lokalną, z której sporządzono notatkę i załączono zdjęcia. Koszt wykonania nowych 16 krzyży wyniósł 18,8 tys. zł i został pokryty z odszkodowania uzyskanego od ubezpieczyciela. Naprawę zakończono w dniu 4.08.2017 r.

Informacje o aktach wandalizmu zostały przekazane do wiadomości Wojewody Lubelskiego. W związku z wystąpieniem aktów wandalizmu w żadnym przypadku nie wystąpiła konieczność ograniczenia dostępu do grobów wojennych. Jedynie w trakcie wykonywania robót, firmy wykonujące prace ze względów bezpieczeństwa wygradzały teren wokół remontowanego grobu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 312-318, 330-334)

15. W latach 2014-2016 Urząd po stwierdzeniu faktu uszkodzenia lub dewastacji elementów grobów lub cmentarzy wojennych, przekazywał informacje Wojewodzie Lubelskiemu. Uszkodzenia dotyczyły:

- odpadających płyt z mauzoleum Armii Radzieckiej na cmentarzu przy ul. Białej (3-krotnie),

- odpadających tablic ze ściany oporowej w zbiorowej mogile Więźniów Zamku Lubelskiego w parku „Rury” (2-krotnie),

- obluzowanej kostki w cokole pomnika Obrońców Lublina przy ul. Zana (2-krotnie),

- złamanych podstaw krzyży w kwaterze żołnierzy poległych w latach 1939-1944 na cmentarzu przy ul. Unickiej (2-krotnie),

- uszkodzonych tabliczek w zbiorowej mogile Więźniów Zamku Lubelskiego zamordowanych w latach 1944-1954 na cmentarzu przy ul. Unickiej,

- obluzowanego krzyża na jednym z nagrobków nieznanymi żołnierzy na cmentarzu przy ul. Głuskiej,

- zdemontowanych krawężników na cmentarzu przy ul. Nowy Świat.

Uszkodzenia zostały naprawione z środków dotacji celowej Wojewody Lubelskiego. a w przypadku dwóch zdarzeń (uszkodzenie krzyża przy ul. Unickiej oraz zniszczenie i zdemontowanie krawężników stanowiących obramowanie ziemnych grobów na cmentarzu wojennym przy ul. Nowy Świat), naprawy wykonane zostały przez osoby trzecie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 311-318, 330-334)

W latach objętych badaniem nie wystąpiły przypadki:

- przenoszenia pomników żołnierzy na cmentarze wojenne,
- utraty statusu grobu wojennego,
- indywidualnego upamiętnienia poprzez stawianie tablic i pomników na obiektach grobownictwa wojennego,
- odkrycia grobów wojennych przez osoby prywatne.

Miasto nie upowszechniało i nie opracowało zasad postępowania w przypadku odnalezienia dowodów mogących świadczyć o istnieniu grobu wojennego. Nie były również prowadzone oceny stanu wiedzy społeczeństwa Lublina w ww. zakresie. W wyjaśnieniach w sprawie upowszechniania wiedzy na temat zasad postępowania w przypadku odnalezienia dowodów świadczących lub mogących świadczyć o istnieniu grobu wojennego Zastępca Dyrektora Wydziału GK podał, że *na terenie Gminy nie było przypadków odkrycia grobów wojennych przez osoby prywatne w związku z tym nie było konieczności upowszechniania wiedzy na ten temat. W przypadkach prowadzenia prac budowlanych lub ziemnych to inwestorzy zobowiązani są do stosowania art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.*

(dowód: akta kontroli tom I str. 30-36, 98-192, 330-334, 351 tom III 67-69)

16. Wydział GK rozpatrzył dwie skargi związane z problematyką opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi. Strona wnosząca skargę na podstawie art. 65 § ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁵ została poinformowana o działaniach Wydziału GK w tym zakresie. W skardze z dnia 18.05.2015 r. mieszkaniec Lublina domagał się oczyszczenia i zagospodarowania zieleni na terenie zbiorowej mogiły więźniów Zamku Lubelskiego w Parku „Rury”. Skarżącego pisemnie poinformowano o podjętych działaniach oraz o rozpoczęciu prac porządkowych. Odpowiedzi udzielono w dniu 15.06.2015 r. Jednocześnie o zakresie wykonywanych robót został poinformowany Dyrektor Wydziału Gospodarki Nieruchomościami LUW. Druga skarga złożona (przez tą samą osobę) w dniu 22.07.2015 r., dotyczyła również tego obiektu. Skarżący wnosił o zmianę napisów upamiętniających osoby pochowane w zbiorowej mogiły Więźniów Zamku Lubelskiego w Parku „Rury”. Odpowiedzi w dniu 27.07.2015 r. udzielił Wydział GK, informując skarżącego, że zmiana napisów należy do kompetencji Wojewody Lubelskiego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 453-458)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Prace remontowe grobów i cmentarzy wojennych wykonywano bez zezwolenia wymaganego art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych. Wartość brutto wykonanych robót budowlanych (bez prac projektowych i koncepcyjnych) w latach 2014–2016 wyniosła ogółem 703,9 tys. zł. Zakres rzeczowy wykonanych robót określony w umowach zawartych z wykonawcami oraz przedstawiony w dokumentacji projektowej obejmował m.in wykonywanie robót ziemnych, wykonanie fundamentów i dylatacji, wymianę krawężników, płyt grobowych, przygotowanie podłoża i budowę alejek oraz wykonanie lub odnowienie nagrobków.

(dowód: akta kontroli tom I str. 228-234, 250-301, 360-402 tom II 294-299)

Zastępca Dyrektora Wydziału GK w powyższej sprawie wyjaśnił że *„Gmina Lublin nigdy nie prowadziła prac remontowych obejmujących groby wojenne bez zezwolenia Wojewody Lubelskiego. Zezwolenia (a nawet nakaz) przeprowadzenia*

³⁵Dz. U. z 2018 r. poz. 149.

prac remontowych wynikało z porozumień zawieranych przez Gminę Lublin z Wojewodą Lubelskim, który w § 1 ust. 1 każdorazowo zawierał zapis następującej treści „Powierzający (tj. Wojewoda Lubelski) powierza Przyjmującemu (tj. Gminie Lublin) obowiązek utrzymania grobów i cmentarzy wojennych na terenie gminy (...) i przyznaje na ten cel dotację celową (...) z przeznaczeniem na prace remontowe” oraz porozumień zawieranych za pośrednictwem Wojewody z ROPWiM. W mojej ocenie zawarcie tych porozumień w sposób oczywisty czyniło zadość obowiązkowi wynikającemu z art. 5 ustawy z dnia 38 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych. W tej sytuacji do ponownego występowania o wyrażenie zgody na przeprowadzenie remontu danego obiektu brak jest przesłanek merytorycznych i stanowiłoby to jedynie formalność. Ww. zapis jednoznacznie bowiem świadczy, że Gmina Lublin nie działa bez wiedzy Wojewody, a na jego polecenie. Posiadała również wszystkie pozostałe – o ile były wymagane przez inne przepisy – zgody tj. decyzje LWKZ oraz pozwolenia na budowę. Zaznaczam, że jeszcze przed podpisaniem porozumienia, obiekty które mają być wyremontowane zawsze wyznaczał w uzgodnieniu z Gminą Wojewoda. Szczegółowy zakres prac niezbędnych do przeprowadzenia w ramach danego remontu każdorazowo określany był lub akceptowany przez właściwą komórkę organizacyjną LUW. Wojewoda posiadał również wszelkie informacje dotyczące remontu objęte wnioskiem dostępnym w Biuletynie Informacji Publicznej LUW – dane te zawarte były w prowadzonej przez Gminę korespondencji z Wojewodą, a ponadto w: porozumieniach (rodzaj obiektu, okres z którego pochodzi, lokalizacja, termin realizacji, źródła finansowania), wnioskach do ROPWiM przekazywanych za pośrednictwem LUW (...) Posiadając wszystkie wymagane informacje Wojewoda – jeśli uznałby to za konieczne – mógł wszcząć postępowanie oraz wydać decyzję o której mowa w art. 5 ww. ustawy z urzędu zwłaszcza, że tryb wnioskowany nie jest w tym postępowaniu zastrzeżony. Nadmieniam, że każdorazowo w odbiorach prac uczestniczyli przedstawiciele LUW, a rozliczenia z ich realizacji przyjmowane były pod względem merytorycznym bez zastrzeżeń. Informuję ponadto, że w latach 2014-2016 Wojewoda nie wzywał Gminy do złożenia wniosku o zezwolenie na przeprowadzenie prac remontowych. Sytuacja taka po raz pierwszy miała miejsce w 2017 r., przy czym informacja ta została przekazana jedynie telefonicznie”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 346-352, tom III str. 74-76)

NIK nie podziela przedstawionych wyjaśnień, gdyż zezwolenie wojewody wydane na podstawie art. 5 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych wymaga formy decyzji administracyjnej. Żaden przepis prawa nie wprowadził innej formy czynności prawnej wojewody jako organu administracji publicznej dla załatwienia spraw wskazanych w ww. artykule. Na stosowanie formy decyzji administracyjnej wskazuje odesłanie w art. 10 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, nakazujące odpowiednie stosowanie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych³⁶, która w art. 20a nakazuje odpowiednie stosowanie w sprawach nieuregulowanych przepisów k.p.a.;

2) Urząd nie poinformował LWKZ o dwóch przypadkach uszkodzenia grobów i cmentarza wojennego zlokalizowanych na nieruchomościach stanowiących własność Gminy³⁷. Uszkodzenia dotyczyły: zniszczenia i uszkodzenia krzyży w kwaterze obrońców Lublina, ofiar bombardowania w 1939 r. żołnierzy Wojska Polskiego poległych w 1939 r., żołnierzy Ludowego Wojska Polskiego poległych

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 912.

³⁷ Zbiorowa mogiła Więźniów Zamku Lubelskiego znajdująca się na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej, obiekt z dniem 19.01.1985 r. wpisany został do wojewódzkiego rejestru zabytków LWKZ (poz. A/889). Cmentarz żołnierzy niemieckich z I wojny światowej przy ul. Nowy Świat wpisany został do GEZ (wskazany przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków).

w latach 1944 - 1945 oraz partyzantów na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej oraz zdemontowania krawężników na cmentarzu żołnierzy niemieckich poległych w I wojnie światowej przy ul. Nowy Świat. Brak zawiadomienia naruszał postanowienia art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W złożonym wyjaśnieniu Zastępca Dyrektora Wydziału GK podał, że z 13 przypadków uszkodzeń elementów cmentarza lub grobu wojennego, jedynie 7 miało miejsce na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Lublin tj. na cmentarzu komunalnym przy ul. Białej, cmentarzu niemieckim przy ul. Nowy Świat i w zbiorowej mogile Więźniów Zamku Lubelskiego. Uszkodzone elementy miały znikomą wartość historyczną – pochodziły z lat 70 – tych XX wieku oraz późniejszych, a ponadto w przypadku większości z nich nadawały się do ponownego zamontowania. (...) Żadne z tych uszkodzeń nie miało charakteru trwałego, a jedynie tymczasowo pogorszyło estetykę danego miejsca, w związku z tym nie istniało zagrożenie, że któryś z tych zabytków przestanie istnieć lub jego wygląd zostanie znacząco zmieniony. Gmina podejmowała bowiem natychmiastowe działania mające na celu naprawę uszkodzeń, przy czym żadne z nich nie wymagało uzyskiwania pozwolenia LWKZ.

(dowód: akta kontroli tom I str. 331-332, tom III str. 67-69)

3) Do dnia 28.02.2018 r. nie zostało przedstawione Radzie Miasta sprawozdanie z realizacji Gminnego Programu Opieki, przyjętego uchwałą Rady Miasta z dnia 19.11.2015 r. Naruszało to art. 87 ust. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przepis ten stanowi, że z realizacji programów prezydent miasta sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia radzie gminy.

Według NIK, sporządzenie i przedstawienie Radzie Miasta sprawozdania z realizacji Gminnego Programu Opieki ma kluczowe znaczenie dla oceny efektywności realizacji celów oraz wykonania przedstawionych w nim zadań.

Wyjaśnienia w powyższej sprawie złożył Dyrektor Biura MKZ, który podał, że (...) *Prezydent Miasta sporządza co 2 lata sprawozdanie z realizacji Gminnego Programu i przedstawia je Radzie Miasta. Przedstawienie sprawozdania zaplanowane jest na marzec 2018 r., z uwagi na obszerny program posiedzeń Rady Miasta Lublin.*

Sprawozdanie Prezydenta Miasta Lublin z realizacji Gminnego Programu Opieki zostało przedstawione Radzie Miasta dopiero na XLI sesji w dniu 22.03.2018 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 96, tom II str. 194)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli³⁸ ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi.

Sporządzono i prawidłowo prowadzono Gminną Ewidencję Zabytków, a dane ujęte w ewidencji, dotyczące grobów i cmentarzy wojennych były przekazywane Wojewodzie Lubelskiemu.

Urząd rzetelnie realizował zadania remontowe wyszczególnione w zawartych porozumieniach oraz związane z bezpośrednim dozorem nad grobami i cmentarzami wojennymi. Prawidłowo wykonywano zalecenia przekazywane przez

³⁸ 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.

Wojewodę Lubelskiego oraz LWKZ. Roboty remontowe wykonywano zgodnie z zatwierdzoną dokumentacją projektową, pozwoleniami budowlanymi i zaleceniami konserwatorskimi.

W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że w dwóch przypadkach stan techniczny grobów i mogił wojennych uzasadniał przeprowadzenie kompleksowych prac remontowych, a w siedmiu przypadkach wymagał wykonania remontów bieżących i prac konserwacyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości nie doprowadziły do nieodwracalnego zniszczenia zabytku, do ochrony którego zobowiązany był Prezydent Miasta.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dla usprawnienia opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi właściwe byłoby ustanowienie i aktywizacja społecznych opiekunów tych obiektów, a współpraca z nimi mogłaby ułatwić realizację zadań Urzędu.

2. Działania podejmowane na rzecz wykorzystania potencjału kulturowego i turystycznego cmentarzy wojennych

Opis stanu faktycznego

1. Urząd wykorzystywał, znajdujące się na jego terenie, obiekty grobownictwa wojennego w promocji Miasta m.in. poprzez umieszczanie informacji na swojej stronie internetowej, opracowanie folderów, ulotek, pocztówek, map miasta oraz opracowanie lub wydanie przewodników i informatorów o tematyce obejmującej walory turystyczne dziedzictwa kulturowego, a także wydanie książek z informacjami w zakresie turystyki i jej rozwoju. Urząd oraz jednostki podległe realizowały inicjatywy związane z kultywowaniem pamięci, a także promujące potencjał kulturowy bazą historyczną Miasta. W działaniach tych eksponowane były m.in. groby i cmentarze wojenne. Na portalu internetowym Urzędu zamieszczane były informacje o wydarzeniach rocznicowych organizowanych przy obiektach grobownictwa wojennego³⁹. Upowszechnianie wiedzy na tematy związane z grobami i cmentarzami wojennymi realizowane było wspólnie ze szkołami i placówkami oświatowymi, które pełnią nad tymi obiektami stałą opiekę. W latach 2014–2016 tego typu działania realizowało 26 placówek oświatowych. Współpracowano również ze Stowarzyszeniem Dzieci Zamojszczyzny przy organizowaniu przy mogile „Dzieci Zamojszczyzny” uroczystości upamiętniających. Biuro MKZ opracowało mapę „Dziedzictwa Kulturowego Lublina”, w której umieszczono cmentarz wojenny przy ul. Białej wraz ze szczegółowymi informacjami o grobach i mogiłach wojennych. Mapa opracowana została w 10 językach i dystrybuowana jest przez Lubelski Ośrodek Informacji Turystycznej i Kulturalnej.

Zapisy Gminnego Programu Opieki wskazują na określone cele, priorytety, kierunki działań i zadania. Jednym z celów i kierunków działań ww. Programu jest podejmowanie działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami.

(dowód: akta kontroli tom I str. 459-469, tom II str. 95-205)

³⁹ Rokrocznie organizowano uroczystości które odbywały się m. in. przy obiektach: 1/ kwaterze Legionistów Polskich na cmentarzu przy ulicy Białej, 2/ grobowcu Powstańców Styczniowych na cmentarzu przy ul. Lipowej, 3/ mogiły ofiar bombardowania Lublina w 1939 r., 4/ mogiły żołnierzy AK – więźniów Zamku Lubelskiego, 5/ mogiła zbiorowa więźniów Zamku Lubelskiego, 6/ cmentarz wojenny z II wojny światowej przy ulicy Romantycznej – mogiła zbiorowa więźniów Zamku Lubelskiego w Parku „Rury”).

2. Działania w zakresie promowania Miasta i jego zabytków w tym grobów i mogił wojennych realizowane były poprzez środki przekazu (Internet, aplikacje mobilne), jak również w formach tradycyjnych (mapy, książki, foldery i przewodniki turystyczne). Koordynatorem tych działań był Wydział Sportu i Turystyki. Na stronie internetowej (www.turystyka.lublin.eu) wyróżniono zakładkę „Szlaki Miejskie”, w której wyszczególniono główne szlaki turystyczne Lublina: Szlak Pamięci Żydów Lubelskich, Szlak Pamięci – Lublin, Pamięci Zagłady, Żołnierzy Wyklętych. Na zlecenie Urzędu opracowano publikację „Szlaki Lublina”, w którym wyszczególniono historyczne obiekty Miasta (m.in. opis i zdjęcia cmentarza przy ul. Lipowej oraz cmentarza żydowskiego przy ul. Walecznych). Z budżetu obywatelskiego oraz w ramach współpracy z Fundacją im. Kazimierza Wielkiego oraz Polskim Towarzystwem Turystyczno-Krajoznawczym Oddział Miejski w Lublinie opracowano folder „Szlak Pamięci Żołnierzy Wyklętych”, a w 10 miejscach związanych z martyrologią zainstalowano tablice informacyjne.

W ramach współpracy pomiędzy Wydziałem Sportu i Turystyki a wydawnictwem „Test” zrealizowano w 2016 r. „Lublin. Przewodnik”, w którym zaprezentowano lubelskie cmentarze, w tym zespół cmentarzy przy ul. Lipowej, cmentarz katolicki przy ul. Unickiej oraz cmentarz żydowski przy ul. Walecznych (zwany Nowym Kirkutem). Przewodnik zilustrowano zdjęciami m.in. obiektów pamięci, w tym grobów i mogił wojennych.

Wydział Kultury Urzędu Miasta wspólnie z Instytutem Historii Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej przy współudziale Lubelskiego Towarzystwa Genealogicznego wydał w 2016 r. publikację „Lubelskie miejsca pamięci w przestrzeni publicznej i edukacyjnej”. W ww. opracowaniu przedstawiono obraz grobownictwa wojennego na terenie Lublina.

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

(dowód: akta kontroli tom I str. 461-465, 466-469)

3. Do współpracy przy organizowaniu uroczystości zapraszane były m.in.: parafie, związki wyznaniowe, fundacje i stowarzyszenia kombatanckie, IPN, Kuratorium Oświaty, Zrzeszenie Wolność i Niezawisłość, Związek Żołnierzy NSZ, Związek Żołnierzy AK, Stowarzyszenie Żołnierzy Batalionów Chłopskich, Stowarzyszenie Polskich Kombatantów w Kraju⁴⁰.

W zakresie opieki nad obiektami grobownictwa wojennego, Urząd współpracował z LUW oraz Urzędem Marszałkowskim Województwa Lubelskiego, Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków⁴¹. Z organizacjami pozarządowymi współpracowano w ramach zespołów roboczych. W zależności od potrzeb spotkania ww. zespołów odbywały się z udziałem innych organizacji i podmiotów np. Wojska, Policji, Straży Miejskiej, IPN.

(dowód: akta kontroli tom I str. 464-465)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁴⁰ Miasto promuje miejsca i wydarzenia z nimi związane na portalu Miasta Lublin w zakładkach turystyka, kultura, wydarzenia. Materiały w formie drukowanej dystrybuowane są przez Lubelski Ośrodek Informacji Turystycznej i Kulturalnej.

⁴¹ Stała współpraca służb LWKZ oraz MKZ skutkowała m.in. opracowaniem dokumentacji rewaloryzacji cmentarza żołnierzy niemieckich z I wojny światowej znajdującego się przy ul. Nowy Świat.

NIK pozytywnie ocenia działania Miasta nakierowane na promocję oraz wykorzystanie i zwiększenie potencjału kulturowego i turystycznego obiektów grobownictwa wojennego. Efektywnie i prawidłowo realizowano zadania związane ze zwiększeniem potencjału turystycznego Miasta, wykorzystując do tego szczególny rodzaj dziedzictwa narodowego, jakim są groby i cmentarze wojenne.

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 Kontroli⁴², wnosi o:

- 1) przekazywanie do Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków informacji o przypadkach uszkodzenia lub dewastacji elementów grobów lub cmentarzy wojennych, będących obiektami zabytkowymi;
- 2) 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 Lublinie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Lublin, dnia 29 maja 2018 r.

Kontroler
Artur Bokiniec
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

/ - /

/ - /

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie
Edward Lis

⁴² Dz. U. z 2017 r., poz. 524 (dalej: ustawa o NIK).